



POLITICAS PÚBLICAS, EFETIVIDADE E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL: UMA ANÁLISE SOBRE A EXPERIÊNCIA DA CONSULTA POPULAR NO COREDE NORDESTE/RS

**Rodrigo Getelina
Oklinger Mantovaneli Junior**

Resumo: O objetivo geral deste estudo foi avaliar a efetividade das experiências da Consulta Popular do Conselho Regional de Desenvolvimento - COREDE Nordeste/RS ponderando sua convergência com a idéia de desenvolvimento territorial sustentável, em sua dimensão política. Desse modo, buscou-se contextualizar a institucionalidade da consulta popular no COREDE; identificar territorialidades proeminentes e determinantes para o desenvolvimento da região nordeste do RS e a avaliar a sustentabilidade política e a sustentabilidade administrativa desta política pública e sua convergência com a idéia de desenvolvimento territorial sustentável. Tratou-se de estudo de caso com abordagem qualitativa. Realizou-se pesquisa bibliográfica com observação direta ao processo de Consulta Popular 2014 e entrevistas com os conselheiros dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento - COMUDES com aplicação de questionário. Os resultados demonstram que a consulta popular é uma ferramenta potencialmente importante para a territorialização democrática e sustentável de políticas públicas. No caso do COREDE Nordeste/RS, a falta de um plano de ações para as demandas regionais, bem como as deficiências técnicas do processo de consulta fazem com que sua eficácia fique comprometida. A não identificação das territorialidades proeminentes e determinantes para o desenvolvimento da região prejudica a consulta popular e sua efetividade. Além disso, verifica-se que os resultados do processo estão relacionados às questões de sustentação política, exigindo uma maior participação no processo decisório da população e dos atores para que alcance a sustentabilidade política e administrativa.

Palavras-chave: Consulta Popular. Sustentabilidade. Efetividade. Território.

1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento regional é tema relevante no âmbito da gestão pública e no contexto sociopolítico e econômico. Desde a década de 1990 tem-se multiplicado o número de experiências e de políticas públicas voltadas à promoção desse tipo de desenvolvimento. Como variante, o territorial sustentável guarda relevância na escala espacial e na dimensão valorativa da sustentabilidade.

Baseados na territorialidade, na participação e na descentralização, e buscando a ampliação e concretização de políticas públicas, os conselhos de desenvolvimento regional tem se tornado instrumentos importantes de articulação política e participação. Nesse



contexto, a participação seja dirigida ou discutida se transforma em instrumento dentro de um processo de geração de informações, convergências, delegação de funções e co-gestão (MANTOVANELI JUNIOR., 2006).

É a partir do princípio da participação que os conselhos regionais têm atuado. No Rio Grande do Sul, esses conselhos, chamados COREDES, vêm promovendo a gestão do desenvolvimento a partir de pactos territoriais. Nesse este estudo busca-se tematizar o desenvolvimento regional com base na atuação do COREDE Nordeste/RS. O objetivo principal foi avaliar a efetividade das experiências da Consulta Popular do Conselho Regional de Desenvolvimento - COREDE Nordeste/RS ponderando sua convergência com a idéia de desenvolvimento territorial sustentável, em sua dimensão política, considerando a institucionalidade da consulta popular, suas territorialidades proeminentes e determinantes para o desenvolvimento da região, bem como aspectos de sua sustentabilidade política e administrativa.

2 DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL

A noção de desenvolvimento está intimamente relacionada à questão do território. O espaço é anterior ao território, elemento preexistente a qualquer ação; já o território é resultado da ação de um ou mais atores, sendo que as relações desenvolvidas pelos indivíduos constroem o território (RAFFESTIN, 1993). Nesse sentido, entende-se por território a escala espacial em que se materializa a síntese dialética da dimensão global e local do desenvolvimento.

Pecqueur (2005) destaca duas concepções do território: o território “dado”, sem valor acrescentado, e o território construído, produto de um processo de melhoria, fruto do jogo dos atores, suas relações de poder e dominação. A territorialidade, conforme Santos (2006), refere-se às relações que se processam nos territórios, remetendo ao cotidiano da população; às relações entre o Estado, a sociedade civil organizada e cidadãos, que, com interações políticas, econômicas, sociais e simbólico-culturais, transformam o território em um ente vivo.

Desse modo, o estudo da territorialidade é importante na medida em que se pretende compreender de que forma são construídos ambientes intangíveis que fazem materializar e consolidam (ou não) as políticas, comportamentos e relacionamentos, sejam eles quais



forem, conferindo-lhes características próprias e indissociáveis (FRANÇA; MANTOVANELI JUNIOR; SAMPAIO, 2012). A territorialidade está relacionada ao modo como os indivíduos utilizam e se organizam no espaço e como eles dão sentido ao território. Por isso, os diferentes territórios são expressões de diferentes territorialidades, a partir das características e particularidades de cada contexto, ou seja, “cada sociedade usa e organiza o território a sua maneira, com uma tendência real, conforme suas formas de vida e de poder” (SACK, 1986 apud SAQUET, 2007, p. 86).

O desafio das estratégias de desenvolvimento dos territórios é essencialmente identificar e valorizar o potencial de um território e o modo como, nele, agrega-se valor. A sustentabilidade nesta dinâmica implica em juízos éticos e políticos que contemplem solidariedade diacrônica e sincrônica face aos aspectos multidimensionais (social, espacial, ecológico, econômico, cultural) no processo de mudança e permanência (PECQUEUR, 2005).

Nestes termos toma-se o desenvolvimento territorial sustentável como a análise das transformações virtuosas em um substrato espacial. Quando visto em sua dimensão política (sustentabilidade política) opera intencionalmente transformações que implicam em relações de poder e cultura política. E, visto em sua dimensão administrativa (sustentabilidade administrativa) implica em prover organizativamente capacidade de alocar e implementar os imperativos politicamente assumidos em termos sustentabilistas (MANTOVANELI JUNIOR; SAMPAIO, 2010). Sobre essas características, cumpre observar que:

A sustentabilidade política, social e cultural depende, [...] da capacidade de o Estado transferir poder aos indivíduos e aos grupos sociais, a fim de poderem dispor e decidir sobre seu bem estar, melhorar seus direitos, através de soluções particulares que respeitem as especificidades de cada cultura, de cada comunidade e de cada ecossistema, o que significa o fortalecimento da Sociedade Civil. O fortalecimento da Sociedade Civil, e consequente sustentabilidade, implica ajudar sistemas sociais a se organizarem cada vez mais para alcançar objetivos, que promovam a confiança e o bem estar aos seus exigentes. [...] Significa promover canais de comunicação com organizações, e entre elas, e com seus exigentes; para promover entendimento sobre valores/objetivos que levam ao bem da região, e que estratégias devem ser desenvolvidas para alcançá-los. Além disso, a sustentabilidade das regiões, e de suas organizações, exige um esforço cooperativo, e aceitação da delegação de responsabilidades do Estado e do Mercado, quando lhes forem vantajosas (SOUTO-MAIOR, 2013, p. 149).

A dimensão política assume relevância na implementação do desenvolvimento local e regional, por estar baseada no processo democrático que se faz com a participação nas



decisões e garante sustentabilidade institucional ao superar as lógicas particularistas em prol do desenvolvimento e dos interesses das comunidades (SACHS, 1993).

Por isso, cabe avaliar que o desafio do desenvolvimento e da sustentabilidade, antes de mais nada, é um problema político e de exercício de poder, que coloca em pauta a questão das instituições político-administrativas, da participação e do processo político (FREY, 2001). Numa mesma perspectiva, compreende-se que “as dimensões política e administrativa fortalecem diretamente à idéia de responsabilidade individual e social quando o agir intencional se concretiza nos processos que visam a sustentabilidade” (MANTOVANELI JUNIOR; SAMPAIO, 2010, p. 86).

Assim, a sustentabilidade difere da sustentação no sentido de que é muito mais abrangente. A sustentabilidade abrange a noção de atendimento às questões atuais, sem comprometer àquelas que surgirão futuramente. Já a sustentação está mais ligada às questões de continuidade e de permanência. Assim, a evolução de uma sustentação para uma sustentabilidade política ocorre quando se ultrapassa a dinâmica de poder e interesses subjacentes, reordenando a arquitetura institucional e correlacionando as diretrizes da sustentabilidade e da democracia (FRANÇA; MANTOVANELI JUNIOR; SAMPAIO, 2012).

3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS E A PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA

As políticas públicas são elementos fundamentais para a efetivação das garantias legais com a finalidade de amparar os direitos de sujeitos e grupos. São considerados conjuntos de disposições, medidas e procedimentos com a finalidade de orientar a política do Estado e regular as atividades governamentais relacionadas às tarefas de interesse público, constituindo-se naquilo que o governo escolhe fazer ou não fazer (DYE, 1984).

Falhas nos resultados das políticas públicas devem-se a dissociação entre elaboração e implementação, sendo que sua avaliação consiste em métodos e técnicas que estabelecem relação de causalidade entre programas e resultados (OLIVEIRA, 2006).

A avaliação do desempenho em políticas públicas pode ocorrer em três níveis – efetividade, eficácia e eficiência. A efetividade relaciona implementação, seus impactos e/ou resultados (sucesso ou fracasso). A eficácia relaciona objetivos declarados e resultados; e a eficiência relaciona alocação e resultados (ARRETCHE, 1998).



Para Souto-Maior (2012), eficácia é critério interno ao sistema social, e efetividade é capacidade de satisfação dos seus legítimos exigentes. Sobre a efetividade, Mantovaneli Junior (2006) ressalta que o desempenho de uma política pública pode ser considerado em termos de seu conteúdo (resultados) e/ou de processos (ciclo), o que permite falar em efetividade processual. Assim, para o autor, a efetividade dos processos decisórios considera a possibilidade da realização de uma gestão pública participativa que acontece a partir da integração e interação de todos os envolvidos. Contudo, o ciclo das políticas pode apresentar permeabilidade positiva, em relação a demandas socialmente substantivas, ou ao mesmo tempo, a participação pode conduzir a ações que se degeneram em utilitarismos e particularismos, gerando baixa efetividade nos processos.

A participação popular no ciclo das políticas pode ser permeada por uma série de variáveis que afetam a forma como ela é desenvolvida. Arnstein (2002) apresenta uma “escada” de ações que, dependendo da forma como são desenvolvidas, podem comprometer a participação. A manipulação, primeiro degrau, onde pessoas são convidadas a participar de comitês ou conselhos consultivos sem real poder de decisão com o propósito explícito de educá-las ou obter o seu apoio. Outro degrau, terapia grupal, objetiva é envolver cidadãos com profissionais especialistas cuja finalidade é mudar formas de pensar e atuar. A informação, fundamental à legitimação da participação não abre canal de retorno ou negociação entre gestores e cidadãos. A consulta, cujo propósito implicaria em solicitar a opinião dos cidadãos sem outras formas de participação, não é processo neutro e refratário às peculiaridades anteriores. A pacificação (escolha de algumas pessoas em conselhos municipais consultivos que não foram legitimadas pela comunidade) e a parceria (negociação entre cidadãos e tomadores de decisão com base em finalidades comumente divididas) completa a “escada” proposta pelo autor. Contudo no processo de participação a delegação de poder e o controle cidadão são importante desafio à democracia, com ou sem sustentabilidade.

3.1 A Consulta Popular e os COREDES do Rio Grande do Sul

A consulta popular surgiu como um mecanismo de participação no âmbito da formulação de políticas públicas locais e regionais, tendo em vista o processo de institucionalização dos anos 1990 (MILANI, 2008). Seus pressupostos estão alicerçados no



paradigma da democracia deliberativa, cujos principais dogmas são os debates sobre as questões políticas com base numa análise racional, produzindo decisões que representam um ponto de vista imparcial baseado no interesse de todos (MOUFFE, 2010).

A experiência gaúcha se iniciou em 1998 com a promulgação de lei específica para orientar a destinação de parcela do Orçamento do Estado para investimentos regionais. Os Conselhos de Desenvolvimento Regional (COREDE) compõem a chamada política territorial, que segundo Sayago (2007) ampara-se em: organização e participação da sociedade civil através da formação de redes sociais territoriais de formação e capacitação; fortalecimento institucional inspirado na construção de políticas articuladas e; gestão compartilhada entre o setor público e o setor privado na busca do desenvolvimento, ou seja, da concertação social em torno das potencialidades (econômicas, sociais, culturais, institucionais, ambientais) de uma região.

Criados para suprir a falta de instâncias de articulação regional, os conselhos de desenvolvimento, constituem-se instrumentos de mobilização da sociedade, capazes de aprofundar a compreensão dos problemas regionais, bem como canais de comunicação com a administração pública voltados à participação da comunidade na formulação e na implementação de iniciativas que visam a promoção do desenvolvimento das localidades (BANDEIRA, 1999).

Os COREDES/RS caracterizam-se como elementos para a gestão social dos territórios (TENORIO, 1998) a partir de uma instância institucional de articulação regional com vistas à definição das estratégias de desenvolvimento de cada uma das 27 regiões em que é dividido o Estado do Rio Grande do Sul. Os principais objetivos são a promoção do desenvolvimento regional harmônico e sustentável; a integração dos recursos e das ações do governo na região; a melhoria da qualidade de vida da população; a distribuição equitativa da riqueza produzida; o estímulo à permanência do homem em sua região; e a preservação e recuperação do meio ambiente (BECKER, 2002).

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa caracterizou-se como um estudo de caso (YIN, 2001), com abordagem qualitativa (MINAYO, 2008), tendo em vista que buscou descrever as características do problema e a interação das variáveis, compreendendo processos vividos por grupos sociais (RICHARDSON, 2008). Amparou-se em pesquisa bibliográfica (DIEHL; TATIM, 2004),



observação direta, entrevistas e questionários, sendo as observações realizadas nas reuniões do COREDE Nordeste RS, durante no ano de 2014, seguindo o cronograma estabelecido pelo Conselho. Os questionários foram aplicados aos presidentes dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento (COMUDES), que fazem parte do COREDE Nordeste/RS dos 19 municípios de abrangência, além de entrevistas realizadas com o presidente do COREDE Nordeste e presidente da Associação dos Municípios do Nordeste do Rio Grande do Sul (AMUNOR), com a finalidade de coletar informações acerca da realidade, desafios e perspectivas do conselho.

A análise dos dados foi desenvolvida a partir de análise de conteúdo. (RICHARDSON, 2008). As limitações do estudo foram relacionadas à participação dos conselheiros, pois muitos não retornaram contatos feitos ou responderam ao questionário enviado.

5 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

5.1 Caracterizando a Institucionalidade da Experiência de Consulta no COREDE Nordeste do Rio Grande do Sul

O COREDE Nordeste até o ano de 2006 era composto por 23 municípios. Naquele ano, houve um desmembramento, conforme o Decreto nº. 44.827, de 28/12/2006, que também oficializou a criação de dois novos COREDEs, assim, atualmente, o COREDE Nordeste é composto por 19 municípios: Água Santa, Barracão, Cacique Doble, Capão Bonito do Sul, Caseiros, Ibiaçá, Ibiraiaras, Lagoa Vermelha, Machadinho, Maximiliano de Almeida, Paim Filho, Sananduva, Santa Cecília do Sul, Santo Expedito do Sul, São João da Urtiga, São José do Ouro, Tapejara, Tupanci do Sul e Vila Lângaro (PÜFLLER; SANTOS, 2010).

A região possui 127.314 habitantes. Em sua estrutura produtiva predomina a agropecuária (47%), seguida pelos serviços (33,11%) e indústria (19,89%) (RIEDL *et al.*, 2008 apud PÜFLLER; SANTOS, 2010).

A Consulta Popular inicia-se com o lançamento do programa onde participam os conselheiros municipais e regionais, diretoria do Conselho e integrantes do Governo do Estado do RS. Na seqüência é disponibilizada aos municípios uma lista de projetos que o Governo Estadual poderá apoiar no ano subsequente e em assembléias municipais são



eleitas algumas como prioridades. Encerradas as assembleias municipais reúnem-se os conselheiros regionais em assembleia para escolher a lista priorizada pelos municípios, demandas que farão parte da cédula de votação que será levada à população para escolha final dos projetos a serem desenvolvidos. Ultrapassadas estas etapas o Conselho Regional divulga as demandas a serem colocadas para votação na data previamente determinada. Após a população participar da votação os Conselhos Municipais realizam a contagem dos votos e transferem a informação ao COREDE que lança em um sistema informatizado do Governo do Estado. Como uma das últimas etapas, os conselheiros voltam a se reunir em assembleia para o chamado “rateio” dos recursos a serem investidos nas demandas com maior votação.

Entre as atividades do COREDE o programa Consulta Popular ganha lugar de destaque. Os critérios para a Consulta, que ocorre desde 1999 são definidos por Decreto Estadual e regras instituídas pelas próprias assembleias de cada COREDE.

No período analisado, referente ao ano de 2014, o governo estadual disponibilizou 15 (quinze) áreas temáticas para que cada região escolhesse inicialmente 10 (dez) destas para o início das discussões¹. Nesse processo, as áreas eleitas foram: Cultura e Inclusão Digital, Desenvolvimento Rural, Saúde, Segurança Pública e Defesa Civil, Meio Ambiente e Recursos Hídricos, Esporte, Lazer e Turismo, Educação Superior. Estas prioridades disputaram recursos de R\$ 3.630.747,11 (três milhões, seiscentos e trinta mil, setecentos e quarenta e sete reais e onze centavos).

O processo de votação (02, 03 e 04 de junho, 2014), ocorreu, nos dois primeiros dias somente pela internet e no último por votação tradicional. Nas últimas etapas, conselheiros reúnem-se em assembleia para o “rateio” dos recursos a serem investidos nas demandas eleitas pela população. Neste são levados em conta a seguinte proporção: 25% distribuído uniformemente entre os municípios, 25% distribuído proporcionalmente conforme população de cada município, e 50% proporcionalmente por percentual de voto de cada eleitor. Evidenciando a importância da participação na eleição e nas escolhas das demandas.

Embora o desenho institucional do processo de Consulta seja inovador e participativo, não traz em si condições de blindar a dinâmica de certos vícios políticos. Ao longo da observação e acompanhamento das assembleias municipais, pode-se verificar *in*

¹ Maior detalhamento sobre temáticas, diretrizes, áreas, projetos escolhidos e resultados sinóticos da experiência, consultar Getelina, R. (2015).



loco, certo bairrismo local dos conselheiros e presentes nas escolhas das demandas.

A Direção do COREDE direciona para os programas já definidos como prioridades e de interesse regionais, definidos preliminarmente pelos membros da diretoria do Conselho e defende os mesmos diante do público presente, o que ajuda a direcionar alguns votos para estes programas. Da mesma forma, através de discussão prévia, a direção do COREDE direciona para demandas que disponibilizarão recursos mínimos para o efetivo aproveitamento no rateio pelos municípios (demandas com poucos recursos, dificilmente são eleitas). Resguardados estes apontamentos, as assembleias municipais tendem a aprovar projetos que trazem benefícios específicos para suas comunidades, esquecendo as demandas de cunho regional. Exemplo disso, no ano de 2014, na assembleia municipal da cidade de São José do Ouro, representantes da educação daquele município recusaram a proposta regional de recursos para laboratórios da Universidade do Estado do Rio Grande do Sul (UERGS), cuja unidade se encontra no município vizinho de Sananduva, sob a alegação de que o recurso iria para outra cidade. Nestas assembleias municipais já se percebe a articulação dos setores envolvidos com a segurança pública e saúde que exercem forte *lobby* para aprovação das demandas relacionadas com seus interesses.

Há uma precariedade nos projetos de desenvolvimento regional propostos pelo COREDE, pouca discussão das reais potencialidades, vocações, vantagens, oportunidades, ou chances de médio e longo prazo nos municípios e regiões (VEIGA, 2006). Tudo isso, aliado a falta de comprometimento dos conselheiros faz com que os recursos sejam utilizados em ações que não se voltem ao desenvolvimento sustentável da região, e sim, a necessidades imediatistas e de responsabilidade governamental. Nesse sentido, é compreensível a preocupação da direção do COREDE Nordeste/RS em priorizar demandas estruturantes.

O estudo de Santos (2011) já havia destacado a necessidade de alertar a região para a necessidade de se rever o Programa Consulta Popular no território, pois conforme o autor, o foco aparentemente se encontra distorcido do objetivo a que foi criado, sendo necessária conscientização por parte dos atores regionais para direcionar este “pequeno” recurso a propósitos multiplicadores ou mais sinérgicos.

Observou-se que os COMUDES não cumprem a missão para a qual foram criados. As entrevistas sugerem presidentes que exercem quase na sua totalidade, algum cargo público, efetivo ou de confiança, ou ainda um cargo eletivo. Assim, os COMUDES estão



ligados umbilicalmente com as administrações públicas municipais e distantes da sociedade civil organizada ficando ociosos durante o restante do ano.

Chama atenção também a forma de apuração dos votos da consulta popular. Como sua contagem fica a cargo de cada COMUDE, os mesmos definem quem são as pessoas e como será feita a apuração. Normalmente feita em salas fechadas e sem participação e controle da população problematizando sua idoneidade. Questões como essa compromete a eficácia dos COREDE como política pública voltada à promoção do desenvolvimento regional. A análise do ciclo de consulta indica que, maior efetividade implicará em apuração dos votos feita na forma de audiência pública, com a presença dos vereadores e da população em data, local e horários previamente definidos e amplamente divulgados pela imprensa local.

5.2 A Sustentabilidade Política e Administrativa da Consulta Popular

As discussões acerca da sustentabilidade política e administrativa da consulta partem dos resultados da pesquisa realizada junto aos 19 (dezenove) municípios do COREDE Nordeste/RS. Contudo, apenas 13 (treze) questionários foram devolvidos preenchidos, o que compôs a amostra de análise.

Para a maioria dos entrevistados a Consulta Popular, é “levantar, discutir e aprovar projetos de interesse regional e coletivo, visando o desenvolvimento das comunidades locais” (PESQUISADO 1); “proporcionar à população a oportunidade de decidir sobre a aplicação de parte dos recursos públicos” (PESQUISADO 2); e “proporcionar a população o poder de escolha em onde deve ser aplicado parte do orçamento do Estado” (PESQUISADO 3). Ressalta-se seu caráter democrático sobre parcela do orçamento do estado (PESQUISADO 5), potencializa o “[...] desenvolvimento de uma região” (PESQUISADO 6), oportuniza espaços democráticos de discussão popular (PESQUISADOS 7, 9, 10, 11 e 12).

Apesar da relevância do processo, a consulta popular é criticada, pois “deveria ser para saber o que realmente é prioritário para a população, mas ela vem” com demandas pré-formatadas (PESQUISADO 13). Ademais, a lógica da sustentação política e não da sustentabilidade se destaca neste depoimento:



Honestamente é um programa criado há muitos anos segundo coordenadores, para que a população possa decidir sobre recursos financeiros do Estado e serem aplicados nos municípios e região conforme as necessidades dos mesmos. No meu entendimento é simplesmente uma maneira de criar cargos políticos e automaticamente cabos eleitorais. Os governos estaduais poderiam simplesmente destinar recursos aos municípios, proporcional ao número de habitantes, exigindo que esses consultassem a sua população quanto ao investimento, economizando assim com cargos em comissão, material de divulgação, deslocamento e combustível. Nas regiões poderia ser discutido com as associações de municípios (PESQUISADO 4).

As críticas à consulta popular estão relacionadas ao modo como o processo é conduzido, especialmente com relação ao conteúdo político das discussões. Cumpre salientar, conforme Mantovaneli Júnior (2006), que a consulta pública pode variar de acordo com o tipo de abordagem, podendo ser dirigida ou discutida. No modo como se observa, o processo no COREDE Nordeste/RS a participação parece implicar em nível médio ou baixo de discussão.

A participação é considerada como um dos pilares do processo da consulta popular. Bandeira (1999) ressalta que o principal argumento em defesa da participação popular está relacionado ao aumento da eficácia das ações governamentais, sendo que a falta de participação da comunidade é apontada como uma das principais causas do fracasso de políticas, programas e projetos de diferentes modalidades.

Contudo, a partir das respostas obtidas junto aos pesquisados evidencia-se que a participação da população dos municípios do COREDE Nordeste/RS é positiva, mas ainda aquém do esperado. Tem se considerado pequena a participação da população. Contudo, nota-se um crescimento ao longo dos anos, ficando entre 25% a 32% dos eleitores da região (PESQUISADO 11). Nos municípios com número menor de eleitores o percentual de participação é maior se comparado àqueles que possuem uma população eleitoral mais expressiva.

A mobilização tem se mostrado fundamental nos municípios favorecendo o desenvolvimento de um sentimento de “responsabilidade dos munícipes” (PESQUISADO 7), o que pode ampliar a conscientização e o sentimento de participação cidadã. Destaca-se o papel das assembleias municipais, onde nascem as indicações dos projetos e ocorre uma participação de diversos segmentos da comunidade (PESQUISADO 10). Além disso, em municípios com um “menor número de habitantes fica muito mais fácil a mobilização da população tendo um percentual maior no processo de consulta popular, fazendo com que



levem vantagens perante os outros municípios maiores” (PESQUISADO 4). Essas vantagens estão relacionadas à aprovação dos projetos de demandas municipais, pois a própria população tem o entendimento de que os projetos cujos recursos ficam no próprio município são a prioridade. Apesar da abertura do governo há certo limite no atendimento das reivindicações, o que compromete sua efetividade.

Em certos municípios existe participação ativa quando há entidades de classe ou associações envolvidas na mobilização. Nesse cenário, os COMUDES e as lideranças comunitárias têm se empenhado em chamar a população para que participe. “Como exemplo, um projeto voltado à agricultura, movimenta toda a classe trabalhadora da agricultura, além de sindicatos e secretarias da agricultura” (PESQUISADO 5).

Por outro lado, a não obrigatoriedade da votação, a falta de conhecimento das demandas e dos projetos envolvidos e a falta de credibilidade da consulta têm dificultado a organização das comunidades e o processo de participação. Muitas vezes “a população não está organizada por entender que é um programa de um partido e que os governos não levam a sério o processo, deixando muitas decisões pendentes de um governo para outro” (PESQUISADO 4).

Nesse sentido observa-se que certos elementos da consulta popular desenvolvida pelo COREDE Nordeste/RS comprometem a “escada” de ações que visa uma participação efetiva, proposta por Arnstein (2002). Esse fato está relacionado, principalmente, com relação à manipulação dos envolvidos no processo e a informação sem retorno. Isso se verifica tendo em vista que a maioria dos participantes é servidor público. Dos treze pesquisados, cinco exercem cargo político, incluindo a função de vereador, secretário municipal e também prefeito. Essa realidade marca as formações dos conselhos municipais e regionais de desenvolvimento, sendo que a motivação para a participação está relacionada ao fato de que os membros estão envolvidos com cargos da administração pública. Assim, amplia-se apenas o papel de representação e não de ação efetiva dentro do processo de governança participativa. Além disso, a questão da legitimidade está relacionada ao fato de que muitos participantes dos conselhos municipais e do próprio conselho regional são escolhidos a partir de relações partidárias. Esse tipo de viés democraticamente problemático causa prejuízos à composição balanceada de alguns setores decisivos como empreendedores privados, instituições educacionais e outros movimentos sociais (VEIGA, 2006).



A população não entende ou não sabe como funciona o processo: “precisa entender que quanto maior o número de votantes, maior será o valor arrecadado pelo município” (PESQUISADO 3). Apesar das constatações e críticas, a maioria dos pesquisados avalia de forma positiva o papel do Estado do Rio Grande do Sul no desenvolvimento do processo de participação popular (PESQUISADO 4) por acompanhar e assessorar o programa proporcionando autonomia aos COREDES e criando condições para que a população discuta temas relevantes e de interesse das comunidades e regiões.

Alguns entrevistados entendem que um percentual mais expressivo do orçamento atrairia maior interesse e geraria maior percentual populacional no processo. Do mesmo modo o cumprimento daquilo definido (eficácia) na consulta (efetividade) e pontualidade nos prazos de destinação dos recursos (eficiência) foi destaque. Conforme exemplo, “de forma geral avalio de forma boa, porém deveria ser cumprido o que se é votado, pois se o orçamento é o de 2015, por exemplo, deveria ser pago dentro do ano de 2015” (PESQUISADO 8). Outro entrevistado afirma que “o estado precisa tornar-se mais eficiente especialmente no atendimento (pagamento) dos recursos votados e contemplados” (PESQUISADO 12).

O fato de existir certo direcionamento com relação aos projetos e demandas por parte do Estado ou do COREDE pode gerar desconfiança a respeito da idoneidade do processo, tendo em vista que a escolha das necessidades deveria partir apenas da própria comunidade: “ainda estamos longe de termos demandas de interesse regional, lutamos todos os anos para que isso aconteça, mas, sempre são discutidas e destinadas a maior parte do orçamento para demandas municipais” (PESQUISADO 11) e, pode-se completar: “embora o cenário esteja mudando, ainda predominam os interesses locais em detrimento de demandas e projetos estruturantes” (PESQUISADO 12).

Nessa perspectiva, construir uma identidade e ampliar o senso de regionalidade no ciclo desta política é um desafio (FRANÇA; MANTOVANELI JUNIOR; SAMPAIO, 2012). A identidade regional surge como resultado de processos políticos, sociais e culturais, que fazem que os habitantes de um determinado território consolidem a percepção do fato de que, apesar das diferenças e divergências que possam ter, também têm fortes afinidades e muitos interesses em comum. A presença de uma identidade regional, ou senso de regionalidade, é funcional para a promoção da competitividade da região, na medida em que facilita a gestão da conflitividade e a formação de consensos básicos entre os atores sociais



(BANDEIRA, 1999). Desse modo, a dinâmica do desenvolvimento regional com vistas à promoção das territorialidades deve ser relacionada à construção pelos atores, e não, apenas, uma forma de otimizar dotações em fatores supostamente pré-existent (PECQUEUR, 2005).

Na região do COREDE Nordeste as territorialidades estão relacionadas ao modo, crenças e valores das atividades cotidianas (SAQUET, 2007). Verificou-se na pesquisa que ainda há deficiências por parte da ação dos COMUDES e também do próprio COREDE em determinar as peculiaridades do território construído, avaliando-as a partir do processo de desenvolvimento. A falta de uma identificação das territorialidades proeminentes e determinantes para o desenvolvimento da região prejudica o processo e sua efetividade. Ademais, não se observa um movimento acerca do desenvolvimento regional a partir da base territorial, uma vez que não são incorporadas as territorialidades como dimensão coletiva, mas sim, a partir das necessidades individuais de cada município. Evidencia-se um processo baseado em relações de poder, onde os interesses políticos se sobrepõem à gestão política sustentável.

O Quadro 1 retrata sinopticamente o elenco de méritos de problemas percebidos a partir deste estudo:

Pontos positivos	Pontos negativos
1. O processo como um todo	1. Poucos recursos financeiros
2. Oportunidade de expressão da comunidade	2. Atrasos e falta de pagamentos
3. Benefícios e recursos destinados aos municípios	3. Demora na liberação dos recursos
4. Assembleias, votação e resultados	4. Pouco interesse da população
5. Participação da população	5. Escolha de áreas que seriam obrigatoriamente do governo como saúde, segurança e educação
6. Integração dos municípios durante o processo	6. Cédula de votação extensa e complexa
7. Ampliação do ideal democrático	7. Prioridades pré-determinadas
8. Discussão de questões regionais e locais	8. Forma de divisão dos recursos
9. Possibilidade de interagir e escolher prioridades	9. Descrédito da população sobre o processo
10. Incentivo para maior participação nas decisões	10. Falta de fiscalização no dia da eleição
11. Desperta solidariedade e participação conjunta dos municípios em prol das demandas	11. Falta de visão dos municípios em prol de um projeto regional
12. Alocação de recursos para projetos	12. Não aplicação dos recursos
	13. Complexidade do caderno de diretrizes
	14. Falta de informações prévias sobre o processo
	15. Falta de estrutura dos COMUDES
	16. Desconhecimento por parte da população
	17. Manipulação político partidária

Quadro 1 - Pontos positivos e negativos da Consulta Popular
Fonte: Getelina, R. (2015)



Observa-se que são mais pontos negativos do que pontos positivos acerca da consulta popular. Evidencia-se a relevância da política como processo de participação e ampliação da discussão democrática entre a população, buscando escolher prioridades e demandas locais e regionais. Contudo, os pontos negativos mostram grandes deficiências, desde a complexidade do programa e a não disponibilidade de informações prévias, alterações durante o processo, indisponibilidade de informações acerca das contrapartidas e definição de diretrizes e áreas de investimento por parte do governo.

Os processos esbarram no individualismo das pessoas e no insulamento das instituições e dos municípios expresso no “cada um por si” implicando em limitações à sustentabilidade administrativa. Ademais, evidencia-se a falta de hábito de trabalhar em conjunto, a cultura do imediatismo e a inapetência em construir processos, preferindo a tradicional relação vertical, bem como a transferência de responsabilidades aos outros, inclusive aos governos e a descrença em investimentos integrados, preferindo a intervenção governamental em esferas superiores (BIRKNER, 2008).

As dificuldades operacionais dos COMUDES também refletem e inviabilizam a votação, desde o apoio das entidades parceiras e municípios, até a própria estrutura do conselho e a qualificação técnica dos envolvidos e voluntários engajados.

Também é um problema a falta de fiscalização no dia das eleições, pois alguns municípios chegam a atingir percentuais entre 80% a 90% de eleitores votando no processo de consulta popular, o que é caso de desconfiança entre os próprios municípios. Nesse sentido, destaca-se como exigência, para que a consulta popular torne-se mais efetiva, que as demandas, as críticas e as sugestões dos atores envolvidos sejam levadas em conta, com vistas à melhoria dos processos. Isso por que “a efetividade e, conseqüentemente, a sustentabilidade organizacional, dependem da satisfação das expectativas e das necessidades dos exigentes” (SOUTO-MAIOR, 2013, p. 153).

Verificou-se que o desempenho do Estado e o cumprimento de suas atribuições é fator essencial na adesão e credibilidade do processo. Mantovaneli Junior e Sampaio (2010), destacam que a sustentabilidade de um processo de gestão (ou a boa governança, a governança responsável) para o desenvolvimento territorial sustentável têm, nos encaminhamentos decisórios, padrões determinantes. Desse modo, um processo de gestão é sustentável, em primeiro lugar, quando se volta a um projeto de vida associada em bases sustentabilistas, e não quando contribui com ele em função de um acaso ou



circunstancialmente. É por isso que para esses autores, não basta apenas a participação para que se tenham encaminhamentos decisórios satisfatórios, mas deve haver uma ação administrativa amparada por um fato administrativo delineado de acordo com princípios sustentáveis, o que não parece ser a realidade do COREDE Nordeste.

Os resultados discutidos até aqui mostram que o processo da consulta popular sugere ter certa sustentação política, ou seja, buscam uma continuidade e permanência da ação do governo num processo tipo participativo. A consulta precisa ampliar a participação no processo decisório da população e dos atores e melhor qualificação de todo o ciclo da política para que as variáveis da sustentabilidade política e administrativa possam se fazer presente.

Cumpre salientar que a efetividade está relacionada com as necessidades dos exigentes (SOUTO-MAIOR, 2013), sendo a base para a sustentabilidade no sentido político, pois depende de uma intencionalidade expressa na territorialização. No caso da consulta popular do COREDE Nordeste/RS essa territorialização é problemática, pois como se observou os municípios se sobrepõem à região. Por sua vez a dimensão política se sustenta por aportes partidários que pouco legitimam uma parcela dos exigentes, mas não dá sustentabilidade pela ausência do caráter intencional multidimensional. E, a dimensão administrativa é expressa em sustentação e não em sustentabilidade, devido ao modo como o COREDE funciona, fundamentado em uma institucionalidade administrativa.

O problema da efetividade da consulta popular está relacionado ao fato de que há conflito entre as exigências legítimas da região e àquelas realmente declaradas e expostas no processo, bem como na forma como se legitimam as demandas e ocorre a ação dos representantes.

Cabe salientar que a sustentabilidade política e administrativa é uma evolução do processo de sustentação política e administrativa. O foco deste estudo é no processo decisório, avaliando de forma qualitativa as ações administrativas e políticas para além dos critérios de eficiência e eficácia, a partir do fortalecimento dos elos entre a sociedade civil organizada e as instâncias de governo (FRANÇA; MANTOVANELI JUNIOR; SAMPAIO, 2012). Sem dúvida o papel do COREDE é importante nesse processo, sendo que o grande desafio é superar as questões técnicas e políticas da consulta popular com vistas à construção de um desenvolvimento territorial sustentável para a região Nordeste/RS, tendo



em vista as premissas que a sustentam. A participação popular é necessária, bem como a evolução do sistema de consulta e sua capacidade de autogestão.

Assim, possivelmente “o grande mérito da idéia de sustentabilidade política seja o aprofundamento do debate sobre a democratização nos processos de decisão que afetam mais diretamente a vida pública” (MANTOVANELI JUNIOR; SAMPAIO, 2010, p. 81), por meio da qualidade deste processo democrático, ao vislumbrar ou não dimensões de sustentabilidade no desenvolvimento. Ademais, destaca-se que a sustentabilidade ainda é apenas um discurso para alguns e para outros uma aspiração, pois é um termo utilizado com frequência, mas poucos sabem seu real significado.

Nesse sentido, acredita-se que uma análise mais aprofundada sobre as diretrizes e também um maior comprometimento dos conselhos, das administrações municipais e do governo estadual são essenciais para que sejam modificadas tanto a estrutura quanto os resultados da consulta, em prol da sustentabilidade administrativa e política, e do desenvolvimento regional a partir de suas territorialidades.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo principal deste estudo foi avaliar a efetividade das experiências da consulta popular do COREDE Nordeste/RS e sua convergência com a idéia de desenvolvimento territorial sustentável, em sua dimensão política. Evidencia-se sua relevância para o desenvolvimento regional, mas apesar de estar em sintonia com seus objetivos, a mesmo tem a sua efetividade e sustentabilidade comprometidas pela incapacidade de produzir os resultados esperados, gerando ainda desconfiança e incredibilidade.

Os agentes operadores, membros do COREDE Nordeste/RS, são unânimes em apontar os poucos recursos financeiros, os atrasos e o não pagamento das demandas como um fator desestimulador da participação popular e de todo o programa em si, sendo necessário urgentemente sanar este passivo financeiro para reversão do atual quadro de desgaste do processo. Ainda, a definição por parte do Estado, das áreas que deveriam receber recursos, em virtude de serem estas áreas obrigações constitucionais como saúde, educação e segurança pública, prejudica outras demandas consideradas estruturantes para toda a região.



A apuração dos votos da consulta popular também merece melhor qualificação, com garantias de votação única e minimização de possíveis fraudes, criando sistemas de fiscalização e auditoria do processo, o que ampliaria sua efetividade.

Não é possível afirmar a existência da sustentabilidade política, ficando evidente a necessidade de uma maior preocupação e interesse nesta relação entre democracia e sustentabilidade como caminho ainda a ser seguido. Quanto à sustentação administrativa, os atores demonstram ter pleno conhecimento dos processos e de sua gestão, mas o caderno de encargos determinados pelo governo estadual engessa parte do processo, inviabilizando sua capacidade de avaliar, corrigir e fazer os ajustes que são demandados dos operadores e da população que se beneficia da consulta.

Assim, discutindo a problemática que fundamenta o objetivo do trabalho, destaca-se que a consulta popular tem contribuído para a discussão das demandas regionais, mas com importantes limitações na efetividade ancoradas no gap entre demandas dos exigentes *versus* projetos implementados. Além disso, a arena de idéias, debates e relacionamentos propiciam territorialidades, exemplificadas na supremacia das exigências locais face aos temas estruturantes regionais, que ainda não alcançaram a sua plenitude dentro do COREDE Nordeste/RS, bem como o processo da consulta popular não apresentar sustentabilidade, mas sim sustentação política e administrativa. Isso traz implicações na eficácia da Consulta Popular como política pública para o desenvolvimento regional, uma vez que gera resultados diferentes daqueles declarados.

Diante do exposto destaca-se a necessidade de mobilização maior dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento e das lideranças locais, juntamente com os gestores públicos, no sentido de ampliar os níveis de informação, debate popular e relevância da participação dos cidadãos. Ao mesmo tempo, acredita-se ser fundamental uma maior abertura por parte do Governo Estadual para que amplie a sustentação administrativa do processo, para o alcance integral das demandas eleitas, implicando em maior efetividade.

A expressão político territorial revela o fato dos municípios não atuarem em conjunto, não focando o desenvolvimento em base regional. Ao contrário, decisões sobre recursos e projetos contemplados são individualizados e locais, comprometendo a eficácia da consulta popular e o fortalecimento das territorialidades. Uma política de desenvolvimento regional se qualifica quando institucionalizada por arquitetura administrativa que ampare dinâmicas



voltadas ao regionalismo, que se expresse desde exigências municipais legítimas e convergentes.

Destaca-se, por fim, a relevância de novos estudos, uma vez que o debate acerca da participação popular sempre é relevante para o desenvolvimento regional na interface entre efetividade dos processos, territorialidades e a finalidade de atingir a tão sonhada sustentabilidade (política e administrativa).

Se o desenvolvimento se determina politicamente, sua sustentabilidade se ampara na qualidade desta política. E, a capacidade operativa da boa política implica em adequada arquitetura institucional e processual. Portanto, a capacidade do COREDES Nordeste/RS e, analogamente todo o sistema de Consulta Popular contribuir para o Desenvolvimento Territorial Sustentável depende de três fatores: a) intencionalidade das ações e mediações político administrativas; b) capacidade de absorver as demandas efetivas do sistema político social (legítimos exigentes) pelo ciclo proposto; c) ter, no conceito de efetividade a chave para a superação intencional da mera sustentação político administrativa.

REFERÊNCIAS

ARNSTEIN, Sherry R. Uma escada da participação cidadã. **Revista da Associação Brasileira para o Fortalecimento da Participação – PARTICIPE**, Porto Alegre/Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 2, p. 4-13, jan. 2002.

ARRETCHE, Marta. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo. **Avaliação de políticas sociais: uma questão de debate**. São Paulo: Cortez, 1998.

BANDEIRA, Pedro S. **Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional**. Texto para discussão nº. 630, Brasília, fevereiro de 1999.

BECKER, Dinizar Fermiano (coord.). **Conselho Regional de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul**. Pró-RS II: por uma organização social pró-desenvolvimento regional do Rio Grande do Sul. Vol. I e II. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2002.

BIRKNER, Walter Marcos Knaesel. Desenvolvimento regional e descentralização político-administrativa: um estudo comparativo dos casos de Minas Gerais, Ceará e Santa Catarina. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, v. 16, n. 30, p. 297-311, jun. 2008.

DIEHL, Astor Antonio, TATIM, Denise Carvalho. **Pesquisa em ciências sociais aplicadas: métodos e técnicas**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2004.

DYE, Thomas R. **Policy analysis: what governments do, why they do it, and what difference it makes**. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1984.



FRANÇA, Luciano Marcelo; MANTOVANELI JUNIOR, Oklinger; SAMPAIO, Carlos Alberto C. Governança para a territorialidade e sustentabilidade: a construção do senso de regionalidade. **Saúde & Sociedade**, São Paulo, v.21, supl.3, p. 111-127, 2012.

FREY, Klaus. A dimensão político-democrática nas teorias de desenvolvimento sustentável e suas implicações para a gestão local. **Ambiente & Sociedade**, a. IV, n. 9, p. 1-34, 2001.

GETELINA, Rodrigo. **Políticas públicas, efetividade e desenvolvimento territorial sustentável: uma análise sobre a experiência da consulta popular no COREDE Nordeste/RS**. Dissertação de Mestrado. Universidade Regional de Blumenau, Blumenau/SC, 2015.

MANTOVANELI JUNIOR, Oklinger. **Políticas públicas no século XXI: a perspectiva da gestão multicêntrica [à luz da experiência de Porto Alegre]**. Blumenau: Edifurb, 2006.

_____; SAMPAIO, Carlos Alberto Cioce. Governança para o desenvolvimento territorial sustentável. **Revista Brasileira de Ciências Ambientais**, n. 18, p. 77-88, Dezembro/2010.

MILANI, Carlos R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **RAP – Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, a. 42, n. 3, p. 551-79, maio/jun. 2008.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 27. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

MOUFFE, Chantal. **Agonistic politics in a multipolar world**. Documentos CIDOB, Dinámicas interculturales, Abril de 2010.

OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **RAP**, Rio de Janeiro, 40(1), p. 273-88, mar./abr. 2006.

PECQUEUR, Bernard. O desenvolvimento territorial: uma nova abordagem dos processos de desenvolvimento para as economias do sul. **Raízes**, Campina Grande, Vol. 24, nºs 01 e 02, p. 10–22, jan./dez. 2005.

PFÜLLER, Ernani Ervino; SANTOS, Ilton Nunes dos. **Planejamento estratégico regional: Conselho de Desenvolvimento do Nordeste**. Sananduva, RS: COREDE RS, 2010.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

RICHARDSON, Roberto Jarry *et al.*. **Pesquisa Social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

SACHS, Ignacy. **Estratégias de transição para o século XXI: desenvolvimento e meio ambiente**. São Paulo: Nobel, 1993.

VIII Seminário Internacional sobre

Desenvolvimento regional

Territórios, redes e
Desenvolvimento Regional:
Perspectivas e Desafios



Programa de Pós-Graduação
**Desenvolvimento
Regional**
mestrado e doutorado



SANTOS, Ilton Nunes dos. **A consulta popular na região nordeste do RS: análise e perspectivas.** Monografia. Universidade Federal de Santa Catarina. Videira, 2011.

SAQUET, Marcos Aurélio. **Abordagens e concepções sobre território.** São Paulo: Expressão Popular, 2007.

SAYAGO, Doris. Os conselhos de desenvolvimento territorial: entre a participação e a representação. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, SP, v. 3, n. 4 (número especial), p. 9-21, nov./2007.

SOUTO-MAIOR, Joel. **Planeação estratégica e comunicativa.** João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2012.

_____. Estratégias comunicativas para efetividade e sustentabilidade. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, Blumenau, v. 1, n. 2, p. 141-155, 2013.

VEIGA, José Eli da. Vicissitudes da governança cidadã: os conselhos regionais gaúchos (COREDE). **RDE - Revista de Desenvolvimento Econômico**, a. VIII, n. 13, p. 19-27, Janeiro de 2006.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos.** 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.