

A CONSULTA POPULAR NO RIO GRANDE DO SUL: UMA AVALIAÇÃO DE 1998 A 2018

POPULAR CONSULTATION IN RIO GRANDE DO SUL: EVALUATION FROM 1998 TO 2018

Luciane Menezes de Moraes*

Lucélia Ivonete Juliani†

Tanise Brandão Bussmann‡

Resumo: O presente artigo apresenta uma análise do elemento Consulta Popular dentro do Orçamento Participativo do estado do Rio Grande do Sul, analisando a participação popular na construção parcial do orçamento do estado, bem como suas fases e desafios. O surgimento dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento ocorreu em 1994. Desde então houve o processo de consolidação dos mesmos, com as sucessivas trocas de governo existentes, a descentralização das ações, os novos interlocutores de dados, bem como a regionalização. A análise realizada é bibliográfica e documental, complementada pela coleta e análise de dados secundários, expondo elementos da regionalização que ocorre com a participação popular no orçamento estadual de forma descentralizada. A partir dos dados, é possível concluir que foram os Conselhos Regionais de Desenvolvimento que tornaram o elemento da consulta popular efetiva.

Palavras-chave: Orçamento Público. Participação Popular. Coredes. Consulta Popular.

Abstract: This article presents an analysis of the Popular Poll element within to the Participative Budget of Rio Grande do Sul state, analyzing popular participation in the partial construction of the state budget, its phases and challenges. The emergence of Regional Development Councils occurred in 1994. Since then, there was a consolidation process of them, with the successive changes of existing government, the decentralization actions, the new data interlocutors, as well as regionalization. An analysis carried out is bibliographic and documentary, complemented by the collection and analysis of secondary data, exposing regionalization elements that occurs with popular participation in the state budget in a decentralized way. From the data, it's possible

* Possui especialização em Admiração Pública (2017) pela Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA) e graduação em Gestão Pública (2016) pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Atualmente é Agente Administrativo na Prefeitura Municipal de Novo Cabrais. E-mail: luciane.novocabrais@gmail.com.

† Possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (2000), mestrado em Modelagem Matemática pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (2003) e doutorado em Energia pela Universidade Federal do ABC (2014). Atualmente é professora adjunta da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA). E-mail: luceliajuliani@unipampa.edu.br.

‡ Atua no Departamento de Estudos Econômicos, no Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Tem graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2011), mestrado em Economia pela Universidade Federal de Minas Gerais (2014) e doutorado em Economia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (2017). É professora do magistério superior, vinculada à Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA). E-mail: tanisebussmann@gmail.com.

to conclude that it was the Regional Development Councils that made the element of effective consultation effective.

Keywords: Public budget. Popular Participation. Regional Development Councils. Popular Query.

1 Introdução

O processo da participação popular no Brasil iniciou na discussão da Assembleia Nacional Constituinte, sendo formalizado posteriormente pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). Nesta, está explícita a descentralização das entidades político-administrativas, de acordo com o *caput* do Art. 1º., bem como o fortalecimento da democracia por meio do empoderamento da participação das comunidades locais no processo de decisão sobre as políticas públicas. Nesse sentido, é possível ver que a descentralização é citada em diversos momentos: na seguridade social (Art. 194), na Saúde (Art. 198), na Assistência Social (Art. 203), dentre outros.

Ao longo do período de democratização, foram criados diversos fóruns, conselhos de direitos e de políticas públicas e organizações da sociedade civil com poder de diálogo e ingerência nos rumos da gestão do Estado. A sistemática do orçamento participativo foi internacionalmente reconhecida como um exemplo de cidadania, no qual as comunidades definem as prioridades de investimentos públicos a cada ano. Em 1989 é implementado o Orçamento Participativo em Porto Alegre. Esse tipo de participação popular, vigente até os dias atuais na cidade, inspirou diversas cidades, tanto no Brasil quanto no Uruguai e na Argentina, bem como na França, no Canadá e na Índia (SANTOS, 2002).

De forma a congregar com a noção de que é necessária a participação popular para a gestão do Orçamento Público, para Costa (2008) a visão adequada do Orçamento Público diz respeito ao reconhecimento do seu papel como instrumento de planejamento, imbuída de seu caráter político e social. Nesse sentido, sua principal função está relacionada ao cuidado dos recursos públicos e às escolhas de gastos para que as demandas prioritárias da população e do município sejam atendidas (COSTA, 2008). Assim, é redutor afirmar que o Orçamento Público é um instrumento apenas de gestão econômica.

Inspirado pela iniciativa de sua Capital, em 1998 o Estado do Rio Grande do Sul instituiu a Consulta Popular (RIO GRANDE DO SUL, 1998), sendo que, com base nessa lei, uma parcela do orçamento governamental é destinado para demandas escolhidas pela população. Nesse sentido, para proporcionar uma maior representatividade, a escolha ocorrerá por intermédio dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs) e aos Conselhos Municipais de Desenvolvimento (COMUDEs). Observa-se que, apesar de a Consulta já estar vigente há mais de vinte anos, ao contrário do Orçamento Participativo para Porto Alegre, a literatura que analisa tal consulta é bastante escassa e localizada em um ou outro COREDE.

Com vistas a suprir essa lacuna, este artigo objetiva analisar, de forma descritiva, a Consulta Popular nos primeiros 20 anos de vigência. Nesse plano, são exibidos os desafios

encontrados nos processos de participação popular, mostrando a efetiva participação dos eleitores gaúchos nos diversos processos de consulta à população. Observa-se a execução das demandas, sendo essa utilizada como *proxy* para a aceitação do governo estadual. Também é examinado de que forma cada governo geriu o elemento da Consulta Popular. Desse modo, são coletados e analisados todos os processos de votação, bem como o número de pessoas envolvidas e o percentual de votantes em relação à população. Além disso, são verificados os valores orçamentários disponibilizados e então executados ao longo dos primeiros anos de vigência da Consulta Popular.

No período recente, há necessidade de que existam mecanismos de participação de forma a permitir que a comunidade sinta-se efetivamente envolvida na formulação e no detalhamento das políticas públicas. Em conjunto, a noção de que os governantes precisam prestar contas está cada vez mais presente no conceito de *accountability* na administração pública. No entanto apenas a criação de leis, como a Consulta Popular, não é suficiente para garantir que efetivamente a população esteja envolvida. Nessa lógica, entende-se que é de suma importância a avaliação da trajetória de tal lei, sendo essa a contribuição do presente trabalho.

Após esta seção introdutória, a próxima trata, de forma breve, da dicotomia entre o Orçamento Público e a participação popular, bem como a exposição de outras informações para se entender o caso analisado. Então se passa para a seção metodológica, em que os materiais e métodos são expostos. Na sequência, descrevem-se os resultados e faz-se uma discussão sobre os mesmos, e por último apresentam-se as considerações finais.

2 Orçamento Público e participação popular

O Orçamento Público, em sentido amplo, é um documento legal aprovado por lei contendo a previsão de receitas e a estimativa de despesas a serem realizadas por um governo, em um determinado exercício, geralmente um ano. Conforme Slomski (2001, p. 213), as despesas devem estar de acordo com o Plano Plurianual:

O orçamento público é uma lei de iniciativa do Poder Executivo que estabelece as políticas públicas para o exercício a que se referir; terá como base o plano plurianual e será elaborado respeitando-se a lei de diretrizes orçamentárias aprovada pelo poder legislativo.

As experiências precursoras no Brasil de controle e participação social sobre orçamento público em governos locais datam do final da década de 1970 (FEDOZZI, 1998), embora nem todas fossem (ou sequer tivessem a pretensão de ser) conhecidas à época como experiências de orçamento participativo. O exemplo de Porto Alegre iniciou no ano de 1989, com assembleias regionais, para que fossem coletadas demandas da população. A inovação da participação popular no orçamento público apresenta desafios, principalmente no alinhamento do calendário legislativo para aprovação do orçamento público com as consultas à população.

Entende-se que o Orçamento Participativo é uma forma de inovação administrativa, em que é permitido que os cidadãos atuem de forma ativa na definição de prioridades em termos dos

gastos. Essa ferramenta de cidadania objetiva o fortalecimento dos recursos públicos no tocante à distribuição de fundos orçamentários, consistindo ainda numa experiência relativamente nova no contexto das políticas públicas no Brasil (OLIVEIRA, 2005).

O Observatório da Justiça e da Cidadania (2006, p. 12) expõe que essa é uma forma de exercício do poder político de forma direta pelo povo, ou seja, “a própria Constituição garante ao cidadão o direito de participar das decisões da Administração Pública através de várias formas”. Hoje, no Brasil, considera-se a prática de atuação no Orçamento participativo como uma das principais formas de participação nas decisões sobre a política pública mais importante naquele momento. Apesar de seus diversos limites e potencialidades, estes devem ser compreendidos como práticas participativas. A participação no orçamento utiliza a cogestão entre Estado e Sociedade (ALBUQUERQUE, 2004).

Luce e Medeiros (2006), quando tratam da gestão democrática, retomam o caráter ativo da participação com o fazer parte da sociedade, bem como sua importância política, já salientada também por Bordenave (1994). Para Luce e Medeiros (2006), mesmo que as pessoas façam parte de uma sociedade, não basta ser parte de forma passiva. É preciso avançar para níveis de participação de caráter mais decisório, que envolvem tanto a apropriação de informações quanto a atuação nas deliberações e também o controle e a avaliação dos processos de planejamento e execução orçamentária.

O Rio Grande do Sul é responsável por importante capítulo na história das novas experiências de democracia participativa e deliberativa, pois foi em sua capital, Porto Alegre, que foi criado, em 1989, o Orçamento Participativo. Essa experiência democrática, após grande difusão estimada em mais de 300 municípios gaúchos e brasileiros (WAMPLER, 2008), conta hoje com pelo menos 795 casos em nível global (SANTOS, 2002). Nesse contexto de definições sobre participação social, insere-se o caso da participação por meio da Consulta Popular nos COREDEs (SILVEIRA *et al.*, 2015).

2.1 Desenvolvimento Regional, descentralização e participação da sociedade

O tema desenvolvimento regional e a participação da sociedade possui registros de discussões e estudos desde a década de 1990, sendo debatido em diversos pontos. Nesses termos, há a necessidade de revisar as estratégias tradicionalmente adotadas na formulação de políticas regionais no Brasil para que o conteúdo seja adequado às realidades e necessidades de uma economia globalizada e aos novos papéis assumidos pelo setor público, bem como para que tenha uma melhor focalização. Nessa direção, há um documento da Secretaria Especial de Políticas Regionais do Ministério do Planejamento e Orçamento onde se afirma que, nas novas políticas regionais que vierem a ser adotadas no país, deve-se considerar a questão local na formulação, visando a uma atuação capaz de atender às especificidades locais. Conforme o Ministério do Planejamento e Orçamento (1995, p. 22),

A incorporação ao processo de planejamento de uma pesquisa aprofundada de esquemas de regionalização, em função da qual as atuais macrorregiões

do país — cuja grande extensão geográfica e consequente heterogeneidade de características físicas e econômicas não permitem uma intervenção mais apropriada do Governo — seriam divididas em sub-regiões, áreas-programa e áreas de desenvolvimento local, para as quais pudessem ser definidos programas governamentais mais adequados às especificidades de cada segmento do espaço regional.

Quanto ao estilo, vem-se tornando cada vez mais evidente a inadequação das ações formuladas de cima para baixo (*top-down*), sem envolvimento dos segmentos relevantes da sociedade civil. A existência, em alguns órgãos encarregados da execução de políticas relevantes para o desenvolvimento regional, de conselhos consultivos ou deliberativos em que há representação da sociedade civil, em pouco altera essa situação (AFFONSO, 2000). Isso ocorre porque, na maior parte dos casos, essa representação da comunidade é amplamente minoritária em relação ao número de membros indicados por órgãos oficiais. Além disso, como em geral as ações desenvolvidas por esses órgãos referem-se a uma base territorial muito abrangente, reduz-se significativamente a eficácia real da participação e da articulação dos atores locais. A presença de representantes da sociedade civil nesses conselhos pode contribuir para que se expressem alguns interesses setoriais mais abrangentes, mas fica demasiadamente distante das forças locais, no sentido de que muitas vezes o esforço não é capaz de contribuir de forma mais eficaz para a melhor focalização e calibragem das decisões (AFFONSO, 2000).

O processo de descentralização no Brasil se deu de forma diferente dos demais países da América Latina. Nos outros países, os processos de redemocratização ocorreram com uma crise federal dos governos centralizadores que levaram à perda de governabilidade. Aqui o pano de fundo foi a Reforma do Estado, em que Estados e Municípios aumentaram seu poder (AFFONSO, 2000).

A descentralização é um processo político no sentido social quando envolve a modificação para fora dos limites do governo de parte do poder decisório, atribuições, responsabilidades e recursos (transferência de atividades, poderes, encargos e recursos para outra esfera do poder político-administrativo). Em geral, sua implementação tem como base a utilização de organizações de caráter intermediário na comunidade (associações, conselhos comunitários, conselhos regionais etc.) como instrumentos de políticas públicas, tendo apoio na participação comunitária, com certo nível de responsabilidades e poderes redistribuídos pelo governo (FELICÍSSIMO, 1992).

Cabe destacar que o registro maior participação da sociedade civil não se constitui em fato novo. Na década de 1980, Haddad (1980, p. 14) já sugeria que houvesse um aumento do “grau de participação das comunidades, dos vários grupos sociais, dos diferentes níveis de Governo, a fim de que possa haver maior mobilização de recursos para as soluções alternativas que são melhor conhecidas, em geral, pelos próprios grupos afetados”.

Essa preocupação, com o passar do tempo, reforça-se e se renova na necessidade de uma participação ampla e efetiva da sociedade civil na formulação e implementação das ações de governo, não apenas para produzir melhores programas e projetos, mas também como instrumento para a construção de uma sociedade mais dinâmica, mais justa e mais democrática. Há várias linhas de argumentação que destacam a importância da participação da sociedade

civil e da articulação de atores sociais nas ações voltadas para a promoção do desenvolvimento, seja em escala nacional, regional ou local (BANDEIRA, 1999).

São três vertentes distintas: a primeira, que expõe a necessidade da consulta aos segmentos da comunidade diretamente afetados, quando da concepção, elaboração, implementação e avaliação de programas e projetos específicos, relacionados com o desenvolvimento, com o intuito de assegurar sua eficiência e sustentabilidade; a segunda mostra que é importante estabelecer conexões entre a operação de mecanismos participativos na formulação e implementação de políticas públicas com o fortalecimento da competitividade de um país ou região; por fim, a última versa sobre o dever de ser ressaltado o papel desempenhado pela participação no processo de formação e consolidação das identidades regionais, a fim de facilitar a construção de consensos básicos entre os atores sociais que são essenciais para o desenvolvimento (RUESCHMEYER, 1997).

Essas vertentes, em partes sobrepostas, acabam por destacar diversos meios da participação. Um deles é sua essencialidade dentro da ideia de democracia. O outro é o seu papel instrumental, devido à funcionalidade da participação para a articulação de atores sociais e para a viabilização de processos de capacitação e de aprendizado coletivo, sendo esse papel extremamente relevante para a promoção do desenvolvimento (RUESCHMEYER, 1997).

Outro ponto a ser lembrado é que os processos participativos só são práticas efetivamente democráticas se forem abrangentes e se possibilitarem a expressão dos interesses de todos os segmentos afetados, direta ou indiretamente, pelas questões em discussão. A relevância dessas preocupações, uma vez que é bastante fácil desvirtuar o processo, pode ser atestada por Tenório e Rozemberg (1997, p. 5):

Antes que a participação popular e a parceria Estado-sociedade sejam encaradas como solução universal para todos os problemas, é indispensável promover a separação do joio do trigo. Em outras palavras, é necessário evitar a homogeneização e vulgarização dessas experiências, procurando distinguir a legítima participação da mera manipulação, formas válidas de cooperação Estado-sociedade da simples cooptação ou, o que é mais grave, da pseudoparticipação.

A Constituição Federal de 1988 consolidou os princípios de participação e descentralização do poder decisório em função das diversas esferas de governo. As Constituições Estaduais seguiram esses princípios, e, com isso, houve um novo papel político atribuído às regiões, devido ao fortalecimento de certas instituições intermediárias.

Nesse cenário, durante o Governo Collares (1991-1994), foram propostas regionalizações que objetivavam “implantar, em cada região, um processo de planejamento para o seu desenvolvimento” (NYGAARD, 1990, p. 185). A regionalização para fins de planejamento e para fins orçamentários teve início com as atividades de implantação informal dos COREDEs, em 1991, sendo que estes só foram formalmente estabelecidos durante o último ano de governo desse governador, em 1994 (RIO GRANDE DO SUL, 1994a).

2.2 Conselhos Regionais de Desenvolvimento — COREDS

A implementação do orçamento participativo no Rio Grande do Sul ocorreu com a Consulta Popular, que foi instituída em 2008. Essa consulta deve ser organizada pelos COREDES e COMUDES. Os investimentos orçamentários são divididos em dois: um mais amplo, considerado geral do Estado, e a segunda parte de interesse regional (RIO GRANDE DO SUL, 1998). A periodicidade, de acordo com a legislação, é anual.

Há dois princípios constitucionais que embasam a criação dos Coredes no Estado do Rio Grande do Sul, de acordo com o disposto na Constituição Estadual de 1989: primeiro, no Art. 147, em que é dito que uma das finalidades do orçamento é a redução das desigualdades regionais, e o Art. 167, que expõe que as diretrizes da política de desenvolvimento será definida em órgão em que tanto a sociedade quanto o governo estão representados. De acordo com o Rio Grande do Sul (1989),

§ 8 — os orçamentos anuais e a lei de diretrizes orçamentárias, compatibilizados com o plano plurianual, deverão ser regionalizados e terão, entre suas finalidades, a de reduzir as desigualdades sociais e regionais [...] A definição das diretrizes globais, regionais e setoriais da política de desenvolvimento caberá a órgão específico, com representação paritária do Governo do Estado e da sociedade civil, através dos trabalhadores rurais e urbanos, servidores públicos e empresários, dentre outros, todos eleitos em suas entidades representativas.

Também, de forma coerente com os artigos citados acima, os COREDES foram instituídos em 1994, e seus objetivos estão relacionados com o desenvolvimento a partir da gestão de recursos públicos, com o intuito de evitar a migração. De forma mais específica, no Art. 2º, tem-se que os COREDES buscam:

desenvolvimento regional, harmônico e sustentável, através da integração dos recursos e das ações de governo na região, visando à melhoria da qualidade de vida da população, à distribuição equitativa da riqueza produzida, ao estímulo à permanência do homem em sua região e à preservação e recuperação do meio ambiente (RIO GRANDE DO SUL, 1994a).

A lei de criação da Consulta Popular também coloca na organização da Consulta Popular os COMUDES, sendo então a competência tanto do COMUDE quanto do COREDE (RIO GRANDE DO SUL, 1998). Os COMUDES são normatizados em 2000, sendo que é atribuição do COREDE implantar os COMUDES nas cidades que fazem parte da sua composição. Quanto às suas atribuições, elas estão descritas no Art. 2º da sua criação. É importante a ênfase ao parágrafo 6º: “O COMUDE obedece à legislação que criou e rege os COREDES, assumindo no município as atribuições do Conselho Regional de Desenvolvimento” (RIO GRANDE DO SUL, 2000).

As políticas visando à redução das desigualdades regionais ganharam força durante o processo de redemocratização brasileira no interior do Estado do Rio Grande do Sul. Nesse

período, algumas regiões buscaram maior igualdade na distribuição do orçamento para as regiões, lideradas pelas universidades comunitárias. Além disso, também estava se criando uma identidade regional, a partir de uma agregação dos municípios contíguos com elementos socioculturais, bem como características econômicas e produtivas comuns (BANDEIRA, 2007). Por conta desse processo, Pedro Simón, governador do Estado naquele momento, adota no seu governo uma visão descentralizadora, que é inserida por meio do Programa Estadual de Descentralização Regional (ALLEBRANDT, 2010).

Esse movimento também influenciou o então candidato a governador Alceu Collares, que, após reuniões com os representantes dessas universidades regionais, faz a inclusão em seu plano de governo da criação dos COREDEs para atuar no desenvolvimento de políticas regionais e na regionalização do orçamento estadual (ALLEBRANDT, 2010). Collares é eleito, e no ano de 1991 são instituídos 17 COREDEs. Inicialmente, optou-se por não institucionalizar os Conselhos, dando espaço ao processo de maturação coletiva entre o governo estadual, as universidades e a sociedade civil e política regional. Assim, cada COREDE apresentou neste momento características próprias, com variados níveis de inserção e formas de atuação, bem como uma composição diversificada. O nível de pluralismo interno à composição dos COREDEs foi distinto de acordo com a região em que o COREDE estava inserido. Por conta da liberdade em sua formação, em muitos COREDEs alguns setores da sociedade civil não estavam representados (SILVEIRA *et al.*, 2015). O fato de universidades estarem envolvidas nesse processo fez com que fosse buscada independência e autonomia do COREDE em relação ao governo estadual, bem como o respeito à pluralidade de pensamentos, e a tentativa de manter o Conselho afastado de polêmicas de cunho político-partidárias (ALLEBRANDT, 2010).

No período entre 1991 e 1994, os COREDEs atuaram diretamente no auxílio à elaboração do orçamento estadual, ainda que sem o elemento de participação direta da população. Durante o período de constituição e mobilização em torno do estabelecimento dos Conselhos, a sociedade civil e política de algumas regiões do estado passaram a atuar ativamente em busca de sua institucionalização, visando não mais a depender da vontade dos governantes, como uma política de Estado e não de Governo (ALLEBRANDT, 2010).

Nesse sentido, em 1992 foi criado o Fórum dos Coredes, uma organização para a articulação dos interesses dos diversos conselhos, composta pelos seus presidentes, que, desde então, se reúne mensalmente, geralmente na cidade de Porto Alegre. A institucionalização dos COREDEs apresentou resistência dos parlamentares, bem como de todo o poder legislativo estadual pela percepção de que os COREDEs seriam capazes de aumentar a competição com os deputados estaduais, que tradicionalmente têm base eleitoral em determinadas regiões (GUIMARÃES; MARTINS, 2013).

Após uma tentativa frustrada de institucionalização, o Fórum dos COREDEs elabora uma nova proposta de lei que é sustentada pelo governador e então submetida à Assembleia Legislativa. Houve o esforço dos próprios líderes dos COREDEs no sentido de garantir sua aprovação, que ocorreu em 1994, no último ano do governo Collares (RIO GRANDE DO SUL, 1994a).

Na lei são mantidas algumas particularidades que emergiram durante a fase de conso-

lidação dos conselhos, tais como a liberdade de cada conselho em decidir sobre sua composição e sobre seus mecanismos internos de participação e de deliberação. Conforme o Rio Grande do Sul (1994a), no Art. 4º, “Cada Conselho Regional de Desenvolvimento elaborará o seu Regimento Interno, estabelecendo sua composição, formas de deliberação, representação e participação, observadas as normas desta Lei”. Ainda a lei aponta expressamente os COREDEs como sendo a instância responsável pela regionalização do orçamento do estado, bem como pela definição das diretrizes objetivando o desenvolvimento regional (RIO GRANDE DO SUL, 1994a). As atribuições são relativas à participação regional, à criação de planos estratégicos, ao acompanhamento das ações do governo estadual e ao respaldo dos atos do governo estadual, com o objetivo de buscar uma maior participação nas resoluções nacionais.

Art. 3º — Compete aos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, dentre outras, as seguintes atribuições:

- I — promover a participação de todos os segmentos da sociedade regional no diagnóstico de suas necessidades e potencialidades, para a formulação e implementação das políticas de desenvolvimento integrado da região;
- II — elaborar os planos estratégicos de desenvolvimento regional;
- III — manter espaço permanente de participação democrática, resgatando a cidadania, através da valorização da ação política;
- IV — constituir-se em instância de regionalização do orçamento do Estado, conforme estabelece o artigo 149, parágrafo 8º da Constituição do Estado;
- V — orientar e acompanhar, de forma sistemática, o desempenho das ações dos Governos Estadual e Federal na região;
- VI — respaldar as ações do Governo do Estado na busca de maior participação nas decisões nacionais. (RIO GRANDE DO SUL, 1994a)

Quanto à divisão regional nos COREDEs, ela ocorre em 1994 (RIO GRANDE DO SUL, 1994b). Nesse momento, foram criados 21 COREDEs, sendo as cidades que compunham cada COREDE exposta no decreto. A primeira alteração ocorreu em 1998, com a criação do 22º COREDE: Metropolitano Delta do Jacuí. Em 2003, foram criados os COREDEs: Alto da Serra do Botucaraí e Jacuí Centro. Em 2006 houve a inclusão de mais dois COREDEs: Campos de Cima da Serra e Rio da Várzea. Por fim, em 2008, são adicionados os COREDEs: Vale do Jaguari e Celeiro, totalizando 28 COREDEs.

Desde a divisão territorial realizada em Rio Grande do Sul (1994b), uma nova região somente pode surgir pelo desmembramento ou fusão de regiões já existentes. Para evitar que interesses políticos levassem a esse desmembramento, foi decidido que nenhuma nova região que viesse a ser criada fosse configurada por um número de municípios inferior à região com menor número de municípios — sete — existente na época (Campanha). O Quadro 1 demonstra a divisão atual dos COREDEs no estado e as respectivas datas de fundação de cada um.

2.3 Consulta Popular, elemento para verificação de demandas populares

Ainda na década de 1990, mais precisamente em 1998, foi encaminhado à Assembleia Legislativa um projeto com o objetivo de introduzir um sistema de consulta à população, através

Quadro 1 — Data de fundação, número de municípios e nome dos COREDEs

Ano	Data	Ordem	Região	Nº atual de municípios
1991	14 de julho	1	Central	19
		2	Noroeste Colonial	11
		3	Produção	23
	26 de julho	4	Hortênsias	7
	03 de agosto	5	Fronteira Noroeste	20
	16 de agosto	6	Norte	32
	18 de agosto	7	Litoral Norte	21
	30 de agosto	8	Missões	25
		9	Nordeste	19
	20 de setembro	10	Fronteira Oeste	13
	25 de outubro	11	Alto Jacuí	14
	09 de novembro	12	Médio Alto Uruguai	23
	22 de novembro	13	Sul	22
	05 de dezembro	14	Serra	31
	19 de dezembro	15	Vale do Rio Pardo	23
20 de dezembro	16	Vale do Taquari	36	
	17	Centro Sul	17	
1992	09 de janeiro	18	Vale do Caí	19
	25 de fevereiro	19	Campanha	7
1993	02 de julho	20	Paranhana - Encosta da Serra	10
1994	05 de julho	21	Vale do Rio dos Sinos	14
1996	09 de dezembro	22	Metropolitano do Delta do Jacuí	10
2002	14 de junho	23	Alto da Serra do Botucaraí	16
2004	07 de julho	24	Jacuí-Centro	7
2006	28 de dezembro	25	Campos de Cima da Serra	10
		26	Vale do Rio da Várzea	17
2008	10 de janeiro	27	Celeiro	21
		28	Vale do Rio Jaquari	9

Fonte: Fórum dos COREDES-RS (2020).

da qual a população deveria indicar alguns investimentos e prioridades regionais que constariam no orçamento do Estado, com a denominação de Consulta Popular. Esse projeto foi aprovado em 1998 (RIO GRANDE DO SUL, 1998). Nesse documento, foi definido que essa consulta funcionaria a partir de listas elaboradas pelos COREDEs com as opções de investimento, em que haveria a indicação dos valores envolvidos e também os municípios beneficiados. Após a lista de prioridades ser elaborada pelo COREDE, os eleitores são convocados a votar em cada região, elegendo as preferências locais e, ao final dos resultados apurados, os COREDEs deveriam encaminhar o resultado de forma detalhada à Secretaria do Planejamento.

Anualmente o Governo do Estado fixa o valor submetido à deliberação da população. Esse valor é distribuído entre os 28 COREDEs, de acordo com critérios como a população de cada região e o desenvolvimento regional, mensurado pelo Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE). Definido o valor para cada região, o governo e os COREDEs organizam o processo de discussão em Assembleias Públicas Regionais, Assembleias Públicas Municipais e Assembleias Regionais Ampliadas. Após este período, é construída a votação por meio de uma cédula de votação regional, que é encaminhada aos eleitores gaúchos na votação da Consulta Popular, sendo a cédula específica para cada COREDE, contendo os projetos definidos pelos cidadãos da

respectiva região.

Realizada a votação e apurados os votos, os resultados são remetidos para a Secretaria Estadual do Planejamento e Desenvolvimento Regional, responsável pela elaboração do projeto da Lei Orçamentária Anual (LOA) do ano subsequente. A LOA compreende as receitas e despesas da administração direta e indireta do Estado do Rio Grande do Sul, seus fundos, órgãos — inclusive suas fundações e autarquias — e contém um anexo com os projetos definidos através da Consulta Popular. O orçamento deve ser compatível com o Plano Plurianual (PPA) e estar em conformidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), sendo votado pela Assembleia Legislativa. Sendo assim, a Consulta Popular pode ser definida como um processo pelo qual os cidadãos gaúchos podem decidir de forma direta na escolha de políticas públicas por meio da votação nas prioridades, para posterior inclusão no orçamento (CÔRTEZ, 2004; SILVA, GUGLIANO, 2014).

3 Metodologia

A análise do elemento Consulta Popular apresentou dificuldades, pois não existem muitos registros bibliográficos sobre o tema em questão, sendo a maioria dos documentos produzidos com referências externas e dados fornecidos por setores do governo. Além disso, no contato direto com a equipe administrativa estadual, foi visível uma deficiência na documentação, ocasionada pelas sucessivas trocas de governos, cada qual com uma gestão partidária distinta. Sendo assim, a coleta de dados utilizou-se de múltiplas fontes, para permitir uma análise para todo o período.

Os dados coletados foram analisados qualitativamente no sentido de identificar o público atingido e o grau de participação no processo de construção das prioridades indicadas e votadas por região e sua evolução nas gestões de Antônio Britto (1995-1998), Olívio Dutra (1999-2002), Germano Rigotto (2003-2006), Yeda Crusius (2007-2010), Tarso Genro (2011-2014) e Germano Rigotto (2015-2018). Além disso, houve uma troca de nomes: Olívio Dutra substituiu a Consulta Popular pelo Orçamento Participativo Estadual e Tarso Genro implantou o SISPARCI.

Assim este artigo apresenta uma pesquisa qualitativa, descritiva, com técnicas de análise bibliográfica e documental referentes ao elemento Consulta Popular, sendo a pesquisa bibliográfica e documental relacionadas ao aparato desses temas perante o Estado do Rio Grande do Sul, com vistas a constatar de que forma cada gestão estadual desenvolveu essa sistemática da participação popular na construção do orçamento do estado e também na participação das políticas de governo.

4 Resultados e discussões

Apesar da instituição dos COREDEs em 1994, os conselhos não assumiram um papel central nos primeiros três anos do governo de Antônio Britto. Nos anos iniciais desse governo, a participação ocorreu de forma indireta no processo orçamentário, por meio do preenchimento de fichas indicando ações e projetos de interesse regional, que eram posteriormente avaliadas

pelo núcleo central do governo, que então decidia sobre sua incorporação ou não no orçamento (ALLEBRANDT, 2010).

O papel dos COREDEs de promover a participação de todos os seguimentos da sociedade no diagnóstico das necessidades e potencialidades, bem como de constituir-se em instância de regionalização do orçamento do Estado foi efetivado somente a partir de 1998, quando, devido a mudanças na conjuntura política, os conselhos voltaram a ganhar centralidade. No entanto isso ocorreu apenas no último ano do governo Britto (ALLEBRANDT, 2010).

Os COREDEs, desde sua fundação, influenciaram e atuaram nas campanhas eleitorais. Em linhas gerais, tal ação consiste em reunir-se com os principais candidatos ao governo do estado, das várias linhas políticas, apresentando os diagnósticos e as propostas políticas para o desenvolvimento regional defendido pelos conselhos como insumos para preparação dos planos de governo. Essa ação fez com que os diversos candidatos apoiassem a continuidade dos COREDEs, bem como auxiliassem no estabelecimento de compromissos formais com as ações de Desenvolvimento Regional (BANDEIRA, 2007).

A Consulta Popular foi instituída enquanto resposta ao favoritismo eleitoral do Partido dos Trabalhadores ao governo do Estado, esculpido pelas experiências bem-sucedidas do Orçamento Participativo de Porto Alegre, que foi implementado na gestão desse partido (ALLEBRANDT, 2010). No entanto, houve resistência dos COREDEs em atuar na Consulta Popular, devido ao fato de que a proposta foi desenhada internamente por atores governamentais e por alguns membros do governo. Nesse período, membros de outros partidos criticaram a proposta, considerando a mesma um simulacro imperfeito do Orçamento Participativo, com menor intensidade democrática (ALLEBRANDT, 2010; SILVA; GUGLIANO, 2014). Por fim, os conselhos aceitaram fazer parte dessa experiência justificando que tal política ampliaria o papel e a importância dos COREDEs e acrescentaria um elemento de participação direta a uma instituição que atuava sobre base representativa.

Na Consulta Popular (RIO GRANDE DO SUL, 1998), é atribuído aos COREDEs um papel central de coordenação, em que, após a definição pelo governo estadual do montante do orçamento a ser submetido à Consulta, os conselhos promovem uma consulta às associações de municípios, às administrações municipais e às demais organizações representativas da sociedade em suas respectivas regiões, com o objetivo de elaborar uma lista de investimentos de interesse regional. Essa lista de investimentos, composta por, no mínimo, dez e, no máximo, vinte indicações de ações seria submetida à votação popular em que cada cidadão poderia votar em até cinco propostas de investimento.

Ao longo dos 20 anos de existência do processo de Consulta Popular no Estado do Rio Grande do Sul, pode ser visto que houve oscilações e modificações na sistemática de realização do processo, sendo que a importância do processo foi maior ou menor, de acordo com o governante. Cabe salientar que o fato de a Consulta estar estabelecida em lei garantiu a permanência da execução, mesmo com as crises financeiras e com o descrédito das políticas administrativas. A Tabela 1 demonstra a evolução do total de votos apurados em cada processo, o percentual de eleitores atingidos, o total de recursos disponibilizados e o governante do período.

Apesar do pouco tempo transcorrido entre a aprovação da Lei e a votação popular, em

1998, os COREDEs organizaram assembleias, definiram as listas de investimento, mobilizaram a população e realizaram a votação, tendo a primeira votação contado com 379.205 votantes (Tabela 1). Esse valor corresponde a 5,7% dos eleitores gaúchos (ALLEBRANDT, 2010). Esse foi o único processo conduzido por Antônio Britto, pois este perdeu a eleições para o candidato Olívio Dutra, do Partido dos Trabalhadores, que tinha sido prefeito de Porto Alegre anteriormente.

Quadro 1 — Data de fundação, número de municípios e nome dos COREDEs

Ano	Votos em urna	Votos via internet	Total de Votos	Total de eleitores no Estado	Percentual de Eleitores	Recursos destinados a Consulta Popular	Gestão Estadual
1998	379.205		379.205	6.846.077	5,7%	100	Antônio Britto
1999	188.528		188.528	6.846.077*	2,7%	milhões	(PMDB)
2000	281.926		281.926	7.112.134	3,9%	Não definido	
2001	378.340		378.340	7.112.134*	5,3%	Não definido	Olívio Dutra (PT)
2002	333.040		333.040	7.358.482	4,5%	Não definido	
2003	459.155	3.137	462.292	7.385.758	6,3%	310 milhões	
2004	574.891	6.224	581.115	7.543.493	7,7%	337 milhões	Germano Rigotto (PMDB)
2005	629.526	44.549	674.075	7.616.127	8,9%	202 milhões	
2006	640.998	85.982	726.980	7.731.530	9,4%	310 milhões	
2007	329.680	39.737	369.417	7.811.693	4,7%	40 milhões	
2008	428.809	49.501	478.310	7.912.172	6,0%	50 milhões	Yeda Crusius (PSDB)
2009	813.700	136.377	950.077	7.967.648	11,9%	115 milhões	
2010	1.039.471	177.596	1.217.067	8.087.116	15,7%	165 milhões	
2011	998.145	135.996	1.134.141	8.110.528	13,9%	165 milhões	
2012	907.146	121.551	1.028.697	8.308.800	12,3%	165 milhões	Tarso Genro (PT)
2013	967.610	157.549	1.125.159	8.312.225	13,5%	165 milhões	
2014	1.059.642	255.751	1.315.393	8.380.549	15,6%	165 milhões	
2015	443.761	121.797	565.558	8.396.096	6,7%	60 milhões	
2016		405.541	405.541	8.352.835	4,8%	50 milhões	José Ivo Sartori (PMD)
2017		705.835	705.835	8.347.342	8,5%	60 milhões	
2018		794.312	794.312	8.354.732	9,5%	80 milhões	

Fonte: Elaborada pelo autor com base em dados de Allebrandt (2010), Silva e Gugliano (2014), Rio Grande do Sul (2002, 2014), dados fornecidos pela Secretaria Estadual de Planejamento e Corede Jacuí-Centro e Brasil (2020).

No governo de Dutra, a Consulta Popular, em tese, foi executada pela sistemática do Orçamento Participativo Estadual, porém foi centralizada a coordenação do processo no governo e não transferida para os COREDEs. Para coordenar o processo, o governo estadual criou o Gabinete de Relações Comunitárias e o Gabinete de Orçamento e Finanças e trouxe para sua direção indivíduos que tinham sido fundamentais na experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre (CÔRTEs, 2004).

Na busca por ampliar a escala, o Orçamento Participativo Estadual criou coordenadorias regionais, responsáveis pela convocação e mobilização do processo. Para dividir as coordenadorias, foi usada a divisão regional elaborada e consolidada pelos COREDEs, em 22 regiões. Houve um certo conflito do governador com os COREDEs por conta da sobreposição de autoridades nas regiões, que já atribuíam importância aos COREDEs, bem como aos seus coordenadores regionais. No Processo de Consulta Popular, a lista de investimentos era definida pelos COREDEs e o voto era universal. Já no processo de orçamento participativo, a lista de investimentos era construída em assembleias juntamente com a população, sendo que a votação era realizada com o público presente nas assembleias. Essas diferenças fizeram com que houvesse oposição ao governo estadual, pela visão de que a Consulta Popular era mais democrática que o Orçamento Participativo Estadual, pois a primeira tinha votação universal, permitindo o envolvimento de todos os cidadãos, ao passo que o Orçamento Participativo Estadual reduzia a participação apenas aos que teriam tempo e disponibilidade para estarem presentes em assembleias (CÔRTEs, 2004).

Conforme aponta Côrtes (2004), na Consulta Popular — notadamente na construção das propostas e das listas de votação —, os participantes preferenciais eram as elites políticas e culturais das regiões. No Orçamento Participativo Estadual, por sua vez, havia maior envolvimento

mento de lideranças regionais e locais pertencentes aos movimentos populares e sindicais. A Consulta Popular geralmente fazia com que houvesse a busca do voto para uma opção apresentada já definida, em que as prioridades a serem submetidas para a votação eram construídas pelos COREDEs. Já no Orçamento Participativo Estadual, a definição de uma necessidade de investimento era definida diretamente pela vontade da população presente, permitindo o debate público de argumentos e a construção coletiva de soluções.

Sendo assim, o Orçamento Participativo Estadual substituiu a Consulta Popular entre os anos de 1999 a 2002, no governo Olívio Dutra, e o processo de votação universal típico da Consulta Popular foi substituído pelo modelo do Orçamento Participativo, em que as deliberações eram em assembleias municipais, regionais e estaduais. Analisando esse período, devido às particularidades do modelo utilizado, o quantitativo de votos caiu e o percentual sobre a população estadual variou de 2,7 até 4,5% da população (Tabela 1), representando uma redução no quantitativo de participantes, porém pode-se afirmar que há maior representatividade da vontade popular daqueles presentes nas assembleias sobre as demandas incluídas no orçamento, devido à construção coletiva das prioridades de investimento. Nesses anos o valor orçamentário disponibilizado para Consulta Popular não foi definido.

No governo de Germano Rigotto (2003-2006), há o retorno à sistemática da Consulta Popular, sendo esta denominada como “Processo de Participação Popular/Consulta Popular”, que tinha como princípios a autonomia dada aos COREDEs e a ênfase em uma política formalmente institucionalizada, o que contrasta com o modelo anterior do Orçamento Participativo Estadual, que não chegou a ser institucionalizado.

Conforme descrito por Allebrandt (2010, p. 181-183), tal modelo tinha início com a definição de linhas gerais e orçamento da Consulta Popular por parte do governo estadual. Posteriormente, tais linhas gerais eram discutidas com os COREDEs em audiências públicas regionais para estabelecer diretrizes indicativas regionais e para o início da mobilização popular. Na sequência realizavam-se assembleias públicas municipais organizadas pelos COMUDEs, abertas à participação direta e universal (voz e voto) de todos os cidadãos residentes nos municípios, em que eram sugeridos prioridades e escolhidos representantes (delegados). Posteriormente, os COREDEs coordenavam assembleias públicas ampliadas em cada uma das 28 regiões do estado. As assembleias eram abertas a todos os cidadãos, que tinham direito à voz. Já o voto era restrito aos membros da assembleia geral dos COREDEs e aos delegados eleitos nas etapas municipais. A votação era realizada para inclusão das demandas que iriam então ser votadas pela população toda. Após processo de mobilização realizado pelos COREDEs e COMUDEs, tais conselhos organizavam a votação universal, que se dava por meio de urnas disponíveis nos 497 municípios do RS e também via internet. Cada eleitor votava para escolher as demandas prioritárias em cada região. Por fim, os COREDEs sistematizavam os resultados da votação e encaminhavam os mesmos para o governo, em que estes passavam a integrar a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o ano subsequente.

Na gestão de Germano Rigotto, o quantitativo de população participante variou entre 6,3 e 9,4% da população (Tabela 1), registrando um crescimento da participação popular tanto em relação aos votos quanto em relação à voz ativa nas fases de construção do processo e definição

de demandas. Um problema foi o fato de que o valor orçamentário fixado foi elevado, porém houve uma disparidade entre esse valor e a disponibilidade financeira. Apesar do sucesso em torno da institucionalização e da consolidação do modelo da Consulta Popular e da boa relação e sinergia entre os COREDEs e o vice-governador, o governo Rigotto não conseguiu responder adequadamente no contexto de implementação das demandas votadas, aumentando aquilo que pode ser denominado de “passivo” da consulta popular, o que gerou críticas oriundas dos COREDEs e certo descrédito na efetividade do instrumento (ALLEBRANDT, 2010). Embora os recursos destinados à Consulta Popular tenham sido superiores a 300 milhões de reais em três dos quatro anos de mandato, a execução das demandas foi muito baixa, chegando, por exemplo, apenas a 34% (ou 118 milhões de reais) em 2005 (ALLEBRANDT, 2010, p. 188).

No período de 2007 a 2010, a governadora foi Yeda Crusius, do Partido Social Democrata Brasileiro. Nesse período, houve a tentativa de reduzir o alto déficit público e o endividamento do estado do Rio Grande do Sul. Mesmo com tal programa de ajuste, Crusius incluiu, durante a campanha eleitoral, o compromisso de “manter e aprofundar o ‘Processo de Participação Popular/Consulta Popular’, ancorado na atuação dos COREDEs”. A mudança governamental fez com que as relações entre o governo e os COREDEs fossem alteradas e a continuidade da Consulta Popular foi ameaçada. Dois fatos vieram à tona nesse momento. Em primeiro lugar, o governo — voltado para austeridade e cortes fiscais — afirmava que não tinha recursos suficientes para manter o montante de recursos anuais que até então era destinado à Consulta Popular. Além disso, os COREDEs e outras entidades, como a Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul, pressionavam pela execução das demandas pendentes em anos anteriores da Consulta Popular (ALLEBRANDT, 2010).

Apesar da ameaça, a extinção da Consulta Popular não se concretizou. No governo de Yeda Crusius, o percentual de participação da população variou de 4,7% a 15,7% (Tabela 1), de modo que, nos primeiros anos, o valor orçamentário disponibilizado teve uma brusca queda. Essa redução do montante, em conjunto com o alto índice de passivos do governo anterior, justificam a redução no percentual de participação popular.

Ao final do mandato do PSDB, o modelo da Consulta Popular estava consolidado na política estadual, sendo importante na identidade regional, sobretudo em COREDEs do interior e em municípios menos populosos, que contavam firmemente com os repasses da Consulta Popular para a implementação de ações (BANDEIRA, 2007).

No período de 2011 a 2014, Tarso Genro era o governador, e este tinha um histórico respeitável na temática da participação social, pela atuação como prefeito de Porto Alegre por dois mandatos marcados pela atuação do Orçamento Participativo dessa cidade (1993-1997 e 2001-2002). Genro criou um Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã, o SISPARCI, através de decreto, em que o artigo 1º define sua função:

formado por um conjunto de instrumentos de participação, que atuarão de forma sistêmica na elaboração, monitoramento e avaliação das políticas públicas desenvolvidas no estado do Rio Grande do Sul (RIO GRANDE DO SUL, 2012).

O SISPARCI foi uma tentativa de permitir uma maior participação e um fluxo de comunicação mais adequado, conforme Rio Grande do Sul (2014, p. 24):

Construção de um sistema organizado que contemplasse a relação entre os diferentes processos participativos para estabelecer um fluxo de comunicação capaz de vincular o diálogo, tanto no método quanto no conteúdo e na sua estruturação administrativa, buscando romper com as fragmentações. Ao mesmo tempo, para superar os limites da participação, buscou-se atrair uma nova geração de agentes sociais e públicos para uma atuação em ambientes presenciais e virtuais.

Com temores de repetir o conflito que ocorreu durante o Orçamento Participativo Estadual do governo Dutra, Genro optou por dialogar e potencializar as formas de participação historicamente constituídas, institucionalizadas e culturalmente apropriadas pela sociedade gaúcha. Assim sendo, a dinâmica na relação envolvendo o governo estadual e os COREDEs na execução da Consulta Pública foi bastante produtiva. A Consulta passou a ser denominada de Processo de Participação Popular e Cidadã ou mesmo Orçamento Participativo com Consulta Popular (RIO GRANDE DO SUL, 2014, p. 21).

Em 2011, o processo da Consulta Popular estava em seu auge. Coordenada pelos COREDEs, a CP do ano anterior (2010) mobilizou mais de 1,2 milhões de eleitores durante a votação das prioridades, sendo que este quantitativo que permaneceu no governo Tarso entre 13,9 e 15,6% do eleitorado (Tabela 1), salientado também por Rio Grande do Sul (2014, p. 45):

a forte participação nas diversas instâncias do Sistema, culminando com a votação das prioridades do orçamento estadual, após um processo preparatório de centenas de atividades municipais e regionais, somou mais de um milhão de pessoas a cada ano, ou seja, cerca de 15% do eleitorado gaúcho.

Genro apostou em uma abordagem mais conciliadora, modificando pouco a estrutura e aproveitando todas as potencialidades da experiência prévia (RIO GRANDE DO SUL, 2014, p. 40). Uma das principais mudanças se deu na coordenação da Consulta Popular. Enquanto, nos governos anteriores, a Consulta foi “terceirizada” aos COREDEs, que a realizavam de forma quase independente, o atual governo agiu no sentido de gerar uma articulação permanente entre a Secretaria de Planejamento e Gestão e os COREDEs, sendo criada, então, a Coordenação Estadual do Processo de Participação Popular e Cidadã, composta por membros da Secretaria de Planejamento e pelo fórum dos COREDEs. Nesse novo desenho, governo e COREDEs atuaram em parceria, dando maior centralidade ao processo.

O SISPARCI trabalhava sempre em cima da votação de prioridades, sendo essa a justificativa para que lhe fosse atribuído o Prêmio Nações Unidas para o Serviço Público (por considerar o processo de participação social no orçamento estadual como sendo o maior Orçamento Participativo que existiu até o momento, em escala global), reconhecimento ocorrido em 2013. O governo Genro utilizou-se das bases edificadas em anos anteriores e atuou para aumentar a mobilização e aperfeiçoar algumas etapas da Consulta Popular em que havia ainda

uma baixa densidade e intensidade participativa, tais como as assembleias regionais e municipais. Nesse governo, um ponto negativo é o fato de que também foram deixados passivos e que posteriormente não foram saldados.

A mudança de governo que ocorreu entre 2014 e 2015 com a eleição do Governador José Ivo Sartori (2015-2018) acarretou mudanças significativas nas formas de participação em vigor em âmbito estadual, houve o fim da perspectiva sistêmica (SIPARCI) e a redução da participação popular. Mas a Consulta Popular foi mantida, graças à sua institucionalização e à pressão dos COREDEs.

Devido ao cenário de corte de gastos e ao alto passivo herdado do governo anterior, a intenção inicial do governo de Sartori era não realizar a Consulta Popular. No entanto o custo político em não realizar a mesma era muito alto. Por pressão dos COREDEs e, conforme apontado por políticos, burocratas e membros de COREDEs, pelo fato de a Consulta Popular ser obrigatória e institucionalizada em lei, o governo reviu sua posição inicial e optou por realizá-la.

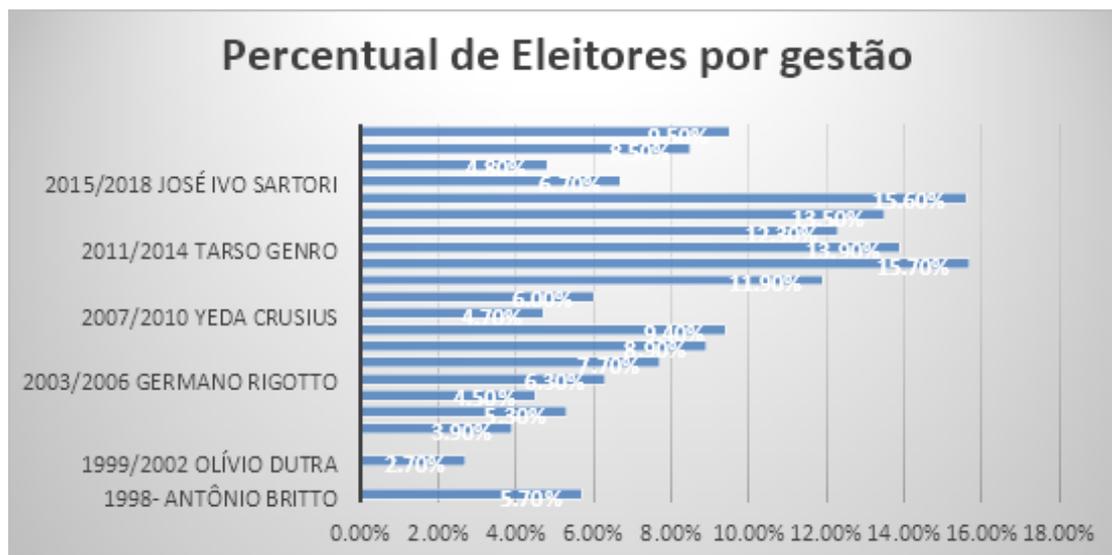
Nesse período, novamente houve uma política de cortes de gastos por conta da crise econômica em âmbito estadual, sendo que a Consulta Popular estabeleceu novo equilíbrio, com diferentes ênfases e algumas modificações em relação ao governo anterior. A primeira delas, de caráter operacional, foi a adoção do voto exclusivamente digital, vigente a partir do ano de 2016. Aproveitando a plataforma desenvolvida durante o governo anterior, os eleitores podem votar via internet desde sua residência ou trabalho, mas, no governo Genro, também era possível votar de forma presencial por meio de urnas eletrônicas off-line espalhadas pelos municípios e também por mensagem de texto, a partir de telefones móveis. A participação popular variou de 4,8% a 9,5%.

No governo Sartori, a coordenação da Consulta Popular enfatizou a preocupação com a execução das demandas eleitas, na busca por aumentar a efetividade da Consulta Popular e não criar novos passivos. Conforme o Gráfico 1, pode ser verificado que a participação popular no elemento de construção orçamentária, Consulta Popular, oscilou em quantitativo de votantes dentro de cada governo, devido a fatores como a não priorização e a relevância dos gestores e também na transição de um governo para o outro, como no caso das gestões Germano Rigotto e Tarso Genro, devido à existência de um volume elevado de passivos.

No Gráfico 2, pode ser identificada a consolidação da Consulta Popular, em que há na sistemática de votação com urnas as oscilações do quantitativo de votantes que foram mais constantes. Após a implantação da votação pela internet, esse processo teve maior estabilidade, com crescimento nos últimos anos, devido à sistemática ter passado a ser somente por voto de forma digital, fator que gera maior autonomia na liberdade de escolha das demandas, bem como comodidade na participação.

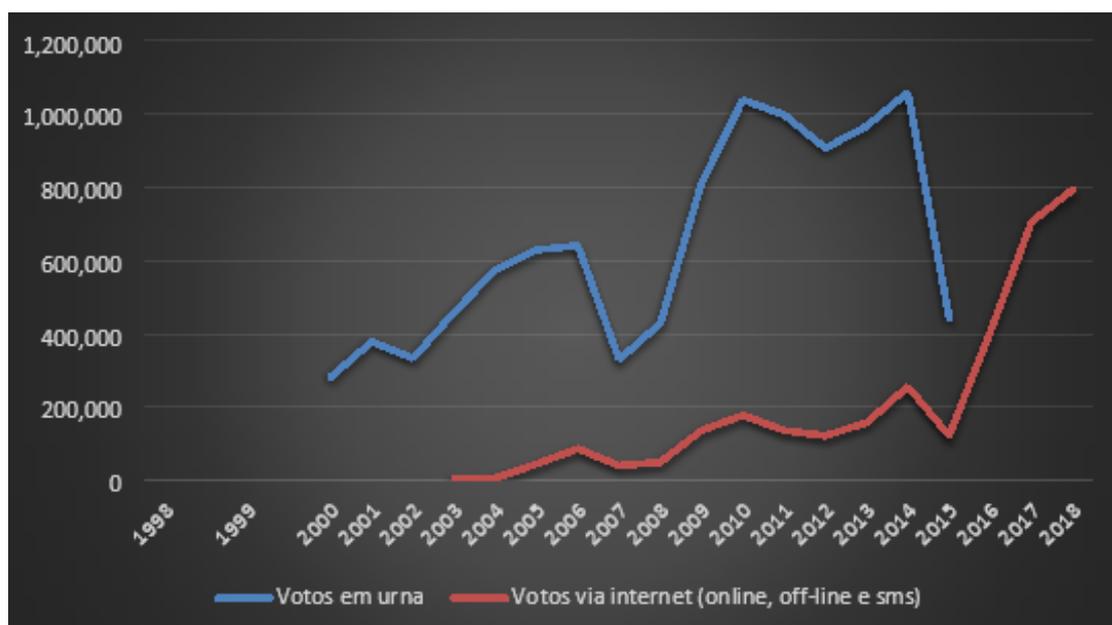
Dessa forma, pela pressão política dos COREDEs, seu papel social e, sobretudo, pela obrigatoriedade legal, a Consulta Popular continua em atividade e a ocupar um espaço relevante na política estadual, mesmo em condições de adversidade para as políticas participativas. Institucionalizadas, as Consultas Populares são processos participativos supralocais que contam com 20 anos de existência, fazendo parte da tradição política gaúcha que emergiu após a redemocratização brasileira (ALLEBRANDT, 2010; BANDEIRA, 2007).

Gráfico 1 — Percentual de eleitores por gestão de governo estadual no RS, de 1998 a 2018



Fonte: Elaborado pelo autor, com base em dados de Allebrandt (2010), Silva e Gugliano (2014), Rio Grande do Sul (2002, 2014) e dados fornecidos pela Secretaria Estadual de Planejamento e Corede Jacuí-Centro e Brasil (2020).

Gráfico 2 — Comparativo de votação em urna e pela internet ou por meio de aplicativos de forma off-line, com posterior transmissão on-line



Fonte: Elaborado pelo autor, com base em dados de Allebrandt (2010), Silva e Gugliano (2014), Rio Grande do Sul (2002, 2014), Secretaria Estadual de Planejamento e Corede Jacuí-Centro e Brasil (2020).

5 Considerações finais

A Consulta Popular passou a ser vista como um canal de acesso direto da população às políticas públicas, a partir de um modelo que é uma interessante alternativa metodológica para processos de participação e deliberação, ainda que em um registro participativo menos intenso do que instrumentos tradicionais como o Orçamento Participativo. Conforme Côrtes (2004), nenhuma outra iniciativa em nível estadual no Brasil alcançou o mesmo patamar de institucionalização, permanência e envolvimento de participantes quanto a Consulta Popular no

Rio Grande do Sul.

Entende-se que, no Rio Grande do Sul, a falta de continuidades dos governos é um problema bastante grave na condução de políticas públicas. Nesse sentido, a instituição em 1998 da Consulta Popular e sua manutenção até o presente momento podem ser vistas como uma vitória. Também se observa que, nos 20 anos iniciais da Consulta Popular, houve um aumento da importância dos COREDEs, e isso fez com que os mesmos também pressionassem para que esse processo de escolha por parte da população da gestão do orçamento público continuasse.

Este estudo realizou uma reconstrução de momentos e aspectos-chave da trajetória dessa política pública, com especial ênfase às suas formas de escalonamento e de institucionalização. Atingiu-se o objetivo deste trabalho ao concluir-se que o processo de participação popular se tornou um elemento consolidado nas gestões governamentais do estado do Rio Grande do Sul, em que, mesmo com a modificação do grau de importância por parte dos diferentes governos, seu processo decisório foi mantido, permitindo que pelo menos uma pequena parcela do orçamento possa ser alocada localmente.

Observa-se que, em geral, não há um quantitativo expressivo de votos, mas sim são votos que expressam a real intenção e a necessidade da população local. Assim como é importante fazer com que o governo se preocupe com a gestão orçamentária, em que o valor orçamentário disponibilizado seja empenhado, liquidado e pago, ou seja, o processo seja conduzido na sua integralidade, também é importante a participação popular na votação, de forma a refletir a real necessidade dos beneficiários, a população.

Referências

ALBUQUERQUE, M. do C. *Participação Cidadã nas Políticas Públicas*. In: Participação cidadã: novos conceitos e metodologias. Fortaleza: Expressão gráfica e Editora, 2004.

ALLEBRANDT, S. L. *Cidadania e gestão do processo de desenvolvimento: um estudo sobre a atuação dos conselhos regionais e municipais de desenvolvimento do Rio Grande do Sul, de 1990 a 2009*. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional) – Santa Cruz do Sul, UNISC, 2010.

BANDEIRA, P. S. *Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional*. Texto para discussão do IPEA. Brasília, n. 630, fev. 1999.

BANDEIRA, P. S. *Uma experiência de institucionalização de regiões no Brasil: os COREDEs do Rio Grande do Sul*. Colóquio Internacional sobre Desenvolvimento Territorial Sustentável. Florianópolis, SC: UFSC, 2007.

BORDENAVE, J. E. D. *O que é participação*. 8. ed. São Paulo: Braziliense, 1994.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 9 abr. 2020.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO). *Indicações para uma nova estratégia de desenvolvimento regional*. Brasília: Editora Universa, 1995.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). *Estatísticas do eleitorado*: consulta por região/UF/município. Brasília/DF. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/consulta-quantitativo>. Acesso em: 10 dez. 2020.

BÜTTENBENDER, P. L.; SIEDENBERG, D. R.; ALLEBRANDT, S. L. Conselhos Regionais de Desenvolvimento - Coredes/RS: articulações regionais, referenciais estratégicos e considerações críticas. *DRd: Desenvolvimento Regional em Debate*, v. 1, n. 1, p. 81-106, 2011.

COREDES. In: Fórum dos Coredes. Porto Alegre, RS. Disponível em: <https://forumdoscoredes.org.br/coredes/>. Acesso em: 12 nov. 2020.

CÔRTEZ, S. V. O governo do Estado como protagonista da regionalização e da participação: o caso do Rio Grande do Sul - 1991 a 2003. *Caderno CRH*, Salvador, v. 16, n. 39, p. 83-103. jul./dez. 2003.

COSTA, D. M. D. *Novas tendências para a administração pública*: ações práticas em orçamento Participativo e governança local solidária. Notas de aula. Viçosa: UFV, 2008.

FEDOZZI, L. Espera pública e cidadania: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre. *Ensaio FEE*, v. 19, n. 2, p. 246-271, 1998.

FELICÍSSIMO, R. J. Os impasses da descentralização política administrativa na democratização do Brasil. *Revista de Administração de Empresa*, n. 32, n. 1, 1992.

GUIMARÃES, M.; MARTINS, T. C. Participação social e desenvolvimento: conselhos regionais no Chile e no Rio Grande do Sul. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, v. 9, n. 3, p. 130-153, 2013.

HADDAD, P. R. *Participação, justiça social e planejamento*. Rio de Janeiro: Zahar Editora, 1980.

LUCE, M. B.; MEDEIROS, I. L. P. de. *Gestão Escolar Democrática*: concepções e vivências. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

NYGAARD, P. D. As regionalizações e o planejamento estadual: uma discussão sobre as dificuldades e possibilidades de um ajustamento. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 11, n. 1, p. 184-197, 1990.

OLIVEIRA, F. M. de. Orçamento Participativo: instrumento de democratização da gestão pública. In: FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER. *O poder, o controle social e o Orçamento Público*. Fortaleza: Expressão gráfica e Editora, 2005.

RIO GRANDE DO SUL. *Decreto 35.764 de 28 de dezembro de 1994*. Regulamenta a Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994, que criou os Conselhos Regionais de Desenvolvimento - CRDs. 1994a. Disponível em: http://www.al.rs.gov.br/Legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=12439&hTexto=&Hid_IDNorma=12439/. Acesso em: 10 abr. 2020.

Conexão Política, Teresina v. 9, n. 2, 95 – 116, jul./dez. 2020

RIO GRANDE DO SUL. *Decreto estadual 49.795, de 30 de outubro de 2012*. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/filerepository/replegis/arquivos/dec%2049.765.pdf>. Acesso em: 18 set. 2018.

RIO GRANDE DO SUL. *Lei 10.283 de 1994*. Dispõe sobre a criação, estruturação e funcionamento dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento e dá outras providências. 1994b. Disponível em: http://www.al.rs.gov.br/Legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=12666&hTexto=&Hid_IDNorma=12666. Acesso em: 10 abr. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. *Lei 11.451 de Março de 2000*. Acresce dispositivos à Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994, e cria os Conselhos Municipais de Desenvolvimento - COMUDEs. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/11.451.pdf/>. Acesso em: 10 abr. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. *Lei nº 11.179, de 25 de junho de 1998*. Dispõe sobre a consulta direta à população quanto à destinação de parcela do Orçamento do Estado do Rio Grande do Sul voltada a investimentos de interesse regional. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/FileRepository/repLegisComp/Lei%20n%C2%BA%2011.179.pdf/> Acesso em: 9 abr. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. *Orçamento Participativo do Rio Grande do Sul - Brasil: quatro anos de gestão democrática (1999/2002)*.** Porto Alegre: Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 2002.

RIO GRANDE DO SUL. *Sistema Estadual de Participação: construção e desafios*. Porto Alegre: Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 2014.

RIO GRANDE DO SUL. *Texto constitucional de 3 de outubro de 1989*. Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=9p-X_3esaNg%3d&tabid=3683&mid=5358. Acesso em: 10 abr. 2020.

RUESCHMEYER, D. *The self-organization of society and democratic rule: specifying the relationship*. Paper apresentado no encontro anual da American Political Science Association, Washington, agosto de 1997.

SANTOS, B. de S. *Democracia e Participação*. Porto: Edições Afrontamento, 2002.

SILVA, R. S.; GUGLIANO, A. A. Rio Grande do Sul, o estado da participação popular: a trajetória da participação no orçamento estadual. In: XI CONGRESSO NACIONAL Y IV CONGRESSO INTERNACIONAL SOBRE DEMOCRACIA. *Anais* [...]. Rosário, Argentina, set. 2014.

SILVEIRA, R. L. *et al.* A sociedade civil e o planejamento regional no RS/Brasil: uma análise a partir dos COREDEs. *Desenvolvimento Regional em debate*, v. 5, n. 2, p. 71-85, 2015.

SLOMSKI, V. *Manual de Contabilidade Pública*. São Paulo: Atlas, 2001.

TENÓRIO, F. G.; ROZEMBERG, J. E. Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, Escola Brasileira de Administração Pública/FGV, v. 7, 1997.

WAMPLER, B. A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: “boas práticas” devem ser promovidas? *Opinião Pública*, v. 14, n. 1, p. 65-95, 2008.