

A CONTRIBUIÇÃO DO PROGRAMA CONSULTA POPULAR AO DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO NORDESTE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, BRASIL.

Ilton Nunes dos Santos

Professor da Área das Ciências Sociais Aplicadas - ACSA
Universidade do Oeste de Santa Catarina - UNOESC
iltonnunes@yahoo.com.br

José Elmar Feger

Doutorando do Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Regional
Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC
joseelmar.feger@unoesc.edu.br

Adriana Marques Rossetto

Coordenadora do Programa de Mestrado Profissional em Gestão de Políticas
Públicas - PMGPP
Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI
arossetto@univali.br

RESUMO

O tema do estudo de insere na discussão sobre as políticas públicas voltadas ao desenvolvimento regional. O foco da pesquisa foi o Programa Consulta Popular e sua aplicação pelo Conselho Regional de Desenvolvimento da Região Nordeste do estado do Rio Grande do Sul no período compreendido entre 2006 e 2009. A orientação do estudo se pautou na questão: qual a destinação dada pela comunidade domiciliada no Conselho Regional de Desenvolvimento da Região Nordeste do Rio Grande do Sul, aos recursos obtidos via programa Consulta Popular no período compreendido entre os anos 2006 e 2009? Trata-se de um estudo de caso único, que pode ser classificado como de cunho quali-quantitativo, pois buscou analisar a situação com base no montante de recursos aplicados em quatro edições do programa objeto de estudo, bem como, a visão das lideranças locais, quanto às razões do investimento nas áreas priorizadas, por meio de pesquisa de campo. Conclui-se que a aplicação dos recursos do programa estudado se concentra nas áreas de saúde e de infra-estrutura, sendo que a primeira já possui obrigatoriedade de aplicação de parte do orçamento. Além disso, se procura direcionar os investimentos para aspectos localizados nos municípios, deixando de priorizar a geração de renda ou meio ambiente que também são caros ao desenvolvimento e recebem pouca dotação orçamentária nos municípios.

Palavras-chave: Consulta Popular, Desenvolvimento Regional, Rede de Articulação Regional.

RESUMEN

El tema de lo estudio se insiere en la discusión sobre las políticas públicas voladas al desarrollo regional. La investigación tuvo como objeto el Programa Consulta Popular y su aplicación en lo Consejo Regional de Desarrollo de la Región Nordeste de lo estado del Rio Grande do Sul, Brasil, en lo período comprendido entre los años 2006 y 2009. La conducción del estudio baso-se en la cuestione: ¿cual la destinación de los presupuestos del Consulta Popular por lo Consejo de Desarrollo

de la Región Nordeste del Estado del Rio Grande do Sul en lo periodo comprendido entre los años 2006 e 2009? La pesquisa se ajusta en lo design caso único, y clasifica como cualitativa y cuantitativa, pues busco comprender la situación basada en lo montante de los presupuestos invertidos en cuatro ediciones de lo referido programa, como también, en la percepción de los líderes locales cuanto a las razones de la aplicación de los recursos en las áreas priorizadas, por medio de una pesquisa en campo. Observó-se que la aplicación de los recursos de lo referido programa se concentra en las áreas de salud y de infra-estructura, siendo que la primera ya recibe imposición legal de inversión de presupuesto por los entes federativos. Sé verificó también, que las inversiones son dirigidas a aspectos localizados en los municipios, no priorizando la generación de rienda o medio ambiente que son importantes al desarrollo, los cuales no reciben también dotación en los presupuestos municipales.

1 INTRODUÇÃO

Uma tendência contemporânea, ao tratar da temática do desenvolvimento, consiste na aceitação de que as decisões são tomadas com mais acerto por quem está mais próximo dos problemas. Assim, nas suas estratégias de gestão, os governos procuram atuar de forma descentralizada, buscando a participação da sociedade via entidades representativas locais, tanto na identificação de prioridades, como, muitas vezes, na decisão de aplicação de determinada parcela do seu orçamento.

Nesse contexto, na história recente do Estado do Rio Grande do Sul, com vistas à promoção do desenvolvimento, foram instituídas 28 regiões denominadas Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDE, cada uma delas aglutinando municípios com peculiaridades, potencialidades e problemas comuns. O almejado objetivo de propiciar melhores condições de vida para as populações regionais tem se pautado em ações subsidiadas por recursos endógenos, dentre eles, a aplicação dos orçamentos dos próprios municípios, como também, no incentivo à inversão por parte da iniciativa privada. Em virtude da amplitude dos problemas, todavia, há necessidade de obter recursos exógenos, muitas vezes junto ao governo estadual e/ou federal, via apresentação de projetos para captação de recursos voluntários desses entes públicos. No caso do Rio Grande do Sul, uma ação de descentralização e fonte de recursos exógenos para as regiões consiste no Consulta Popular, um programa do Governo Estadual, por meio do qual, um percentual do orçamento é destinado à região e ela, através de seu COREDE, determina de que forma e onde ele será investido.

O tema abordado no estudo que originou este artigo se concentra no referido programa, objetivando compreender a sua aplicação no seio das regiões. Diante da dificuldade em se obter dados com a devida profundidade em todos os Conselhos de Desenvolvimento, delimita-se o estudo a um deles, o Conselho Regional de Desenvolvimento da Região Nordeste, composto por dezenove municípios, doravante neste trabalho, identificado como COREDE NORDESTE. No que tange a delimitação temporal, buscou-se acompanhar a aplicação do programa em quatro períodos, abrangendo os anos de 2006, 2007, 2008 e 2009.

O principal objetivo do programa Consulta Popular é o combate às desigualdades regionais via investimentos em necessidades de cada localidade. Nesse sentido, a orientação do estudo se pautou na questão: qual a destinação dada pela comunidade domiciliada no COREDE NORDESTE aos recursos obtidos via programa Consulta Popular no período compreendido entre os anos 2006 e 2009?

Assim, tem-se como objetivo geral do estudo verificar a destinação dos recursos do programa consulta popular na região objeto de estudo entre os anos 2006 e 2009. Especificamente, pretendeu-se com a pesquisa verificar as áreas que receberam a maior fatia dos recursos no período; identificar as dimensões do desenvolvimento sustentável que receberam inversões de recursos do referido programa; e, identificar que razões, na visão das lideranças da região, levaram as populações a optarem pela destinação dos recursos para as áreas por ele priorizadas.

O artigo foi estruturado em cinco seções, sendo que a primeira consistiu desta introdução em que se apresentou em linhas gerais o escopo do estudo. Na segunda seção aborda-se o referencial teórico que deu suporte a análise dos dados. Na terceira trata-se dos aspectos metodológicos adotados, encaminhando, para na quarta seção, apresentar os dados colhidos e sua análise. A quinta seção ficou reservada para as considerações finais, na qual se discute o alcance dos objetivos e se delinea suas limitações e possibilidades de novas incursões sobre o tema.

2. DESENVOLVIMENTO REGIONAL, DESCENTRALIZAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Ao longo da história emergiram inúmeros conceitos de região e espaço, uma

vez que não se consegue isolá-los devido ao elevado número de disciplinas envolvidas na análise regional. Conforme Haddad (1989), nenhum conceito de região satisfaz, ao mesmo tempo, geógrafos, cientistas políticos, economistas, antropólogos, dentre outros, pois enquanto para alguns autores, as regiões são entidades concretas e objetivas, que podem ser facilmente identificadas, para outros, elas são abstratas, sendo apenas formas de classificação que facilitam análises espaciais.

Lencioni (1999) aborda o tema numa perspectiva dialética demonstrando que a região é parte de um todo maior [global] em constante movimento. Daí a grande dificuldade metodológica do recorte regional único e geometricamente pré-estabelecido. Ao tratar desse assunto, Santos (1997) se referiu à região como o lugar de realização de determinadas atividades que, a cada momento histórico, admite novas formas-conteúdo, materializando, assim, subespaços de um espaço nacional. Paiva (2005) entende a região não como uma entidade física, mas como uma construção social. Define-a como o resultado de um processo de regionalização. Esse processo é função dos objetivos daqueles que o colocam em curso, logo, “um mesmo território pode e deve ser objeto das mais distintas regionalizações”.

Em face desse entendimento concebe-se que a promoção do desenvolvimento ocorre com maior fertilidade quando abrange limites que superam os municipais. Ao se referir em estimular o desenvolvimento de um país ou região, o impulso inicial aponta para o aspecto econômico, entendendo que sua busca consiste em elaborar estratégias que tornem tal espaço competitivo economicamente frente ao mundo globalizado, capaz de produzir e comercializar produtos de alta tecnologia e valor agregado. Sob este ângulo, os agentes limitam a promoção do desenvolvimento a questões de política econômica e tributária (MARTINELLI; JOYAL, 2004).

Outros autores ampliam a discussão introduzindo outros capitais como o humano e o social. O Capital Humano se refere à capacidade de as pessoas fazerem coisas novas, de ampliarem sua capacidade de mobilização, buscando desenvolver atitudes e adquirirem conhecimentos úteis e necessários que permitam a busca pelo desenvolvimento da comunidade. Ele tem um papel importante como instrumento de mudança social, por esse motivo, pode-se dizer que o capital humano representa a capacidade do homem ser o construtor do próprio futuro (SEN,

2000). Já o Capital Social é definido como o conjunto das características da organização social, que engloba as redes de relações entre indivíduos, suas normas de comportamento, laços de confiança e obrigações mútuas. O capital social, quando existente em uma região, torna possível a tomada de ações colaborativas que resultem no benefício de toda a comunidade (PASSADOR, 2003).

Uma abordagem mais recente alude que o desenvolvimento de uma região implica em possuir na sua área pessoas que compreendem que ele (o desenvolvimento) precisa estar direcionado a satisfação das necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades, lançando os preceitos do desenvolvimento sustentável.

Com base nesse entendimento, passa-se a pensar na idéia de desenvolvimento local, ou seja, na regionalização das políticas sociais, na qual, a função do governo não é mais a de resolver os problemas da população, mas estimular e incentivar as comunidades a se mobilizarem para que elas desenvolvam suas potencialidades e vocações e, a partir daí, resolvam os seus problemas. A participação é considerada um instrumento fundamental no sentido de promover a articulação entre os atores sociais, com o fortalecimento da coesão da comunidade e com a melhoria da qualidade das decisões, tornando mais fácil atingir objetivos comuns (SOUZA, 1999).

Embora se reconheça que a regionalização representada pelos COREDEs tenha que ser um dos pontos de partida de qualquer regionalização para o planejamento do desenvolvimento territorial no Rio Grande do Sul, isso deve ser defendido mediante um planejamento estabelecido a partir de perspectivas que considerem o debate científico. Na visão de Amorim (2007) nem todos os recortes regionais podem ser caracterizados, de fato, por regionalizações, mas sim por identidades territoriais, marcadas por uma divisão do trabalho, por características culturais, de ordenamento do território que perpassa os recortes estudados. Esta identidade territorial, como já destacado por vários autores é elemento importante na definição das regionalizações. O mesmo autor ressalta que “historicamente produzidas e politicamente recortadas, entende-se que as regionalizações ou simplesmente os recortes regionais, constituem uma resposta a interesses específicos e delimitados. Nesse caso, correspondem a recortes onde a manifestação do poder político encontra espaços para territorializar-se, o que

promove um ordenamento do território usado, à medida que estes acabam por ser espaços de implantação de projetos baseados em políticas públicas (AMORIM, 2007).

Assim, as políticas públicas têm origem em necessidades manifestadas pelos diversos atores sociais e se destinam a encontrar soluções conciliatórias para resolver demandas de assuntos públicos incluídos na agenda do governo. Na ausência de políticas públicas, o que se observa é um espaço de conflitos de interesses competitivos em relação ao uso do bem público. No conceito tradicional, as políticas públicas correspondem ao programa de apoio de uma autoridade pública ou ao resultado da atividade de uma autoridade investida de poder público e de legitimidade governamental. Esta definição tem amplo desenvolvimento no campo da ciência política e administrativa, dando ao Estado papel central na resolução dos problemas coletivos (PARADA, 2002, p. 16).

Nos últimos anos, surge um novo conceito de gestão da coisa pública devido, principalmente, à necessidade de reconsiderar as estratégias tradicionalmente adotadas na formulação de políticas públicas. As abordagens regionais passaram a ser, gradativamente, substituídas por iniciativas de abrangência sub-regional ou local, cuja problemática tende a ser mais homogênea (BANDEIRA, 2000, p. 31). As análises locais permitem diagnósticos mais precisos da situação e das potencialidades de uma área. Outro aspecto importante incorporado à nova visão de gestão pública é a co-responsabilidade entre o Estado e a sociedade por meio da criação de espaços de participação na construção do público, utilizando instrumentos democráticos que possibilitam o exercício da cidadania ativa. Assim, a concepção atual de política pública permite melhorar os serviços públicos, o acesso à informação da administração pública, ampliar a participação cidadã e avaliar de forma mais adequada os resultados.

A ação do governo deve se orientar em torno de políticas estratégicas, a partir de uma hierarquização de prioridades que, geralmente, são limitadas por circunstâncias econômicas e políticas e que se condicionam mutuamente. Além disto, o governo municipal deve cuidar para que as políticas públicas setoriais estejam concatenadas entre si e integradas com as políticas regionais e nacionais, permitindo aperfeiçoar o uso de recursos humanos e financeiros e a conquista de ações mais concretas e eficazes na direção do desenvolvimento sustentável.

Os COREDEs – Conselhos Regionais de Desenvolvimento –, criados

oficialmente pela Lei 10.283 de 17 de outubro de 1994, são instâncias de planejamento regional que têm por objetivo discutir alternativas para o desenvolvimento das regiões do Estado. A divisão regional, inicialmente composta por 21 regiões, foi sendo alterada ao longo dos anos fazendo com que atualmente existam 28 regiões no Estado (ATLAS SOCIOECONÔMICO DO RIO GRANDE DO SUL, 2006).

No Rio Grande do Sul, o planejamento regional vem sendo articulado especialmente pelos Conselhos Regionais de Desenvolvimento - COREDEs. Eles buscam ser um fórum de discussão e decisão a respeito de políticas e ações voltadas ao desenvolvimento, articulando em nível local e setorial estratégias próprias e específicas para as regiões do Estado.

O Conselho Regional de Desenvolvimento do Nordeste riograndense foi instituído oficialmente em 05 de fevereiro de 1996 e atualmente é composto por 19 municípios. Dentre suas atribuições regimentais encontram-se: promover a participação de todos os segmentos da sociedade regional, no diagnóstico de suas necessidades e potencialidade, para formulação e implementação das políticas de desenvolvimento integrado; elaborar e manter atualizado o plano estratégico de desenvolvimento de sua área de abrangência; manter espaço permanente de participação democrática, resgatando a cidadania, através da valorização da ação política; constituir-se em instância de regionalização do orçamento do Estado; orientar e acompanhar, de forma sistemática, o desempenho das ações dos Governos Estadual e Federal em sua região de abrangência.

Em virtude do processo de regionalização e dos objetivos assumidos pelos conselhos de desenvolvimento regional, cabe ao COREDE NORDESTE articular na sua área de abrangência os programas do Governo estadual. O programa do Governo do Estado do Rio Grande do Sul denominado Consulta Popular, instituído pela Lei Nº. 11.179, de 25 de junho de 1998, estipula “[...] 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”. Esse processo ocorre todos os anos, quando parte do orçamento estadual é designado a programas votados pela população de cada região. Os critérios são definidos por Decreto Estadual e regras instituídas pelas próprias Assembléias de cada COREDE.

3 - METODOLOGIA

O tema abordado foi a aplicação de recursos públicos com vistas a induzir o desenvolvimento regional, no caso, o Programa Consulta Popular, que faz parte das estratégias do governo do Estado do Rio Grande do Sul, visando descentralizar a aplicação de parte dos recursos do seu orçamento anual.

Definido o tema do estudo, delimitou-se a sua abrangência espacial (GIL, 2009). No caso desta pesquisa o foco foi a área pertencente ao COREDE NORDESTE, uma das 28 regiões em que o Estado do Rio Grande do Sul encontra-se dividido com vistas a promoção do desenvolvimento. No tocante a delimitação temporal (GIL, 2009), o estudo se concentra em quatro edições do programa pauta da pesquisa, correspondendo às ocorridas entre os anos de 2006 e 2009. O estudo se enquadra na tipologia de pesquisa estudo de caso, pois o interesse dos pesquisadores foi analisar a aplicação dos recursos do Programa Consulta Popular, na região de abrangência do COREDE (GIL, 2009).

A opção pelo método de pesquisa visa atender aos objetivos da pesquisa (GODOY, 1995). Nesse caso pretendeu-se abordar o tema por duas perspectivas, sendo que a primeira consistiu na descrição da situação e na análise da interação e do comportamento dos agentes no território, nesse caso, o método qualitativo se apresentou como o mais adequado (ALVEZ-MAZZOTTI, 2001). A segunda consistiu em quantificar a distribuição dos recursos ao longo dos anos e verificar a sua aplicação setores ou áreas de interesse do desenvolvimento. Nesse caso, o método quantitativo se mostrou mais adequado (GODOY, 1995). No que concerne ao levantamento e tratamento de dados, portanto, a presente pesquisa classifica-se como de abordagem quali-quantitativa.

No tocante aos dados, esses foram originários de fontes primárias e secundárias. Em virtude dos objetivos do estudo tornou-se necessário analisar os processos de distribuição dos recursos nos quatro períodos, portanto, a busca de informações em documentos. Nesse caso, trata-se de pesquisa documental e, por conseguinte, implicou na utilização de dados secundários (GIL, 2009). A coleta desses dados ocorreu nas dependências do Conselho objeto de análise, no período de maio a dezembro de 2009, utilizando-se de documentos e materiais da diretoria que estão à disposição da população para consulta.

Para compreender as razões da decisão das comunidades por investir nos setores e projetos escolhidos, foi necessário realizar uma pesquisa de campo,

valendo-se, portanto, de dados primários, visto que foram colhidos junto a população e não estavam previamente disponíveis (GIL, 2009). A coleta desses dados ocorreu por meio do envio de questionários aos 32 (trinta e dois) conselheiros do Corede estudado, no mês de novembro de 2009 com prazo para devolução até dia 18 de dezembro de 2009. Dos 32 formulários distribuídos retornaram 13 (treze), cuja análise subsidiou esta pesquisa, tendo como respondentes dois prefeitos, sete funcionários públicos, dois professores universitários, um vereador e um advogado. Para manter o sigilo quanto aos respondentes faz-se na análise dos dados obtidos referência aos conselheiros nominando-os com a letra "C" seguida de um número que varia de 01a 13.

Os dados quantitativos foram organizados em tabelas e quadros de forma a permitir a análise da proporção dos investimentos e o direcionamento dado aos recursos. No tocante aos dados qualitativos, analisam-se as falas dos respondentes, consistindo na análise do seu discurso.

4. AS EDIÇÕES DA CONSULTA POPULAR NO COREDE NORDESTE

Para uma melhor compreensão dos dados aqui tratados, elaborou-se a Tabela 01 que trás os valores investidos na região nos anos de 2006, 2007, 2008 e 2009 pelo Programa Consulta Popular e sua respectiva percentagem no ano e período do estudo.

A Consulta Popular do ano de 2006 foi executada num período onde o Governo do Estado destinava grandes recursos para as regiões. Não houve nesse processo uma busca por programas estruturantes que alavancassem esta região. Os municípios ficaram livres para escolher quais as áreas a serem contempladas com recursos e com isso nota-se uma dispersão de valores em diversas linhas. Esse processo teve como recurso o valor de R\$ 2.251.040,48. Nota-se que onze áreas foram priorizadas para receber investimentos e nesse ano a maior parte foi para saneamento com 28,40% do recurso, seguida pela área da agricultura infra-estrutura com 17,99% e em terceiro lugar com 13,33% encontra-se a área da saúde.

A partir da Consulta Popular de 2007 o estado passa a adotar o sistema de financiamento a três projetos estruturantes regionais. Nesse ano entrou em cena na região Nordeste do RS um novo modelo, buscando-se eleger projetos que pudessem aumentar a geração de renda na região, optando-se por investir em um

projeto ligado a agricultura e/ou pecuária. Assim, a maior parte dos recursos financiaram programas municipais voltados a fruticultura e bovinocultura leiteira. Esse processo teve como recurso o valor de R\$ 761.283,32. Nesta edição do programa, em primeiro lugar contemplou-se a agropecuária com 61,91%, em segundo com 26,27% a saúde e em terceiro a área da justiça e segurança com 11,82% do recurso destinado para o ano.

Tabela 01 – Valores da Consulta Popular no COREDE NORDESTE

Área	2006		2007		2008		2009		Total %
	*R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%	
Segurança	223,00	9,91	90,00	11,82	55,00	5,97	300,00	13,44	11,01
Turismo	50,27	2,23							0,82
Saúde	300,00	13,33	200,00	26,27	867,25	94,03	699,74	31,36	33,52
Meio Ambiente	120,00	5,33							1,95
SEDAI	159,72	7,10							2,59
Cultura	80,00	3,55							1,30
Educação	133,77	5,94							2,17
Ciência e tecnologia	80,00	3,55							1,30
Agricultura Investimento	405,00	17,99					753,42	33,77	18,73
Agricultura Geração de renda		-	471,28	61,91			478,20	21,43	15,35
Pesquisa	60,00	2,67							0,97
Saneamento	639,26	28,40							10,37

Fonte: Organizada pelos autores. * Valores em 1.000 reais

Na Consulta Popular de 2008 a região decidiu investir a maioria dos recursos na área da saúde. Esse processo teve como recurso o valor de R\$ 922.259,24. Do montante repassado, 94,03% foram destinados a área da saúde e 5,97 % dos recursos para área da segurança.

A Consulta popular do ano de 2009 tornou-se um marco não só para esta região, mas para o Estado do Rio Grande do Sul como um todo, pois o Governo implanta bônus para regiões que mais se dedicassem, aumenta para quatro as demandas estruturantes a receberem recursos. Analisando-se os dados desse ano, foram eleitas como prioridade a conservação de estradas de interior com 33,77%, a área da saúde com 31,36%, um projeto regional de geração de renda voltado para famílias de agricultores com um montante de 21,43%, e, a área da segurança com

um projeto voltado a aquisição de material para Brigada Militar recebendo 13,44% do valor daquele ano. Para esse processo a região contou com um recurso no valor de R\$ 1.822.000,00.

Analisando a última coluna da Tabela 01 verifica-se que nos quatro anos da Consulta Popular ora estudado a região do COREDE NORDESTE investiu 33,52% dos recursos na área da saúde, seguida da área da agricultura investimentos (conservação de estradas, máquinas e outros) com 18,73%. Em terceiro lugar aparece a área da agricultura geração de renda com 15,35% seguida pela de segurança com 11,01% e de saneamento com 10,37% dos recursos. No outro extremo encontram-se as áreas de Turismo, Pesquisa, Ciência e Tecnologia, Cultura e Meio ambiente que não chegaram a atingir o montante de 2% dos recursos destinados pelo programa nesse período.

Para ampliar a compreensão do tema, buscaram-se informações junto ao site do Tribunal de Contas do Estado do RS a cerca da aplicação pelos municípios de recursos orçamentários próprios nas áreas da Saúde, Educação e Agricultura. Esse levantamento teve como objetivo verificar valores destinados a projetos pelos cofres públicos municipais sem a interferência do programa Estadual em questão, visto que são determinados pela legislação brasileira. Na área da Saúde, os municípios aplicaram juntos nos três anos pesquisados um percentual de 18,88% de todo o recurso orçamentário ficando acima do percentual previsto pela Emenda Constitucional 29 que prevê a aplicação do percentual mínimo de 15% do produto da arrecadação de impostos nessa área.

Em Educação juntos, os municípios desta região alcançaram um percentual de 24,69%, muito próximo do percentual exigido pela Constituição Federal, em cujo art. 212 dispõem que a União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

No referido levantamento observou-se que há uma média de valores aplicados na área da Agricultura semelhantes nos 3 anos ou seja: 4,53% no ano de 2006, 4,50% no ano de 2007 e 4,61% no ano de 2008. Porém é possível verificar uma grande disparidade entre municípios. Ao verificar os dados do ano de 2006, observa-se que o município de Paim Filho, com um orçamento total no montante de R\$ 5.997.717,49 aplicou 11,83% em Agricultura, enquanto Capão Bonito do Sul,

com um orçamento total no montante de R\$ 5.327.140,25, aplicou somente 0,66% na mesma área. No ano de 2007 há uma repetição, ou seja, Paim Filho com um orçamento total no montante de R\$ 6.796.694,17, aplica 14,60% e Capão Bonito do Sul, com um orçamento total de R\$ 5.335.779,56 aplica 0,98% na área analisada. No ano de 2008 segue-se a mesma tendência, Paim Filho com um orçamento total de R\$ 7.969.896,92, aplica 9,74% e Capão Bonito do Sul com um orçamento no montante de R\$ 6.377.093,24, aplica 0,53% em Agricultura.

Esses dois municípios, Paim Filho e Capão Bonito do Sul, conforme dados do PIB (produto interno bruto), apresentam índices da produção setorial da agricultura correspondes a 60,47% para o primeiro e 77,88% para o segundo município determinando assim que sua economia basicamente é agropecuária. Em linhas gerais os outros municípios do COREDE NORDESTE seguem essa mesma tendência, ou seja, sua economia gira em torno das atividades agropecuárias, sendo estas as maiores geradoras de renda ao setor público.

Para verificar as razões da concentração dos investimentos nas mesmas áreas determinadas constitucionalmente, optou-se pela realização de uma pesquisa de campo com os conselheiros do COREDE NORDESTE. Uma primeira questão foi elaborada para saber se o respondente participou da última edição do Programa Consulta Popular e ou nos anos anteriores. Esse aspecto era importante, visto que o conhecimento do processo permite ao respondente opinar com maior propriedade sobre o tema. Nesse caso, todos os respondentes alegaram ter participado das edições do programa.

Quando questionados quanto as razões de participação, se por iniciativa própria, por influência de outros ou por obrigação devido ao cargo que exerce, a resposta foi bastante diversa, variando de posições como: “por iniciativa própria” sendo que três destes, o “C13” acrescenta que “devido a acreditar que é preciso participar das oportunidades democráticas de escolhas, visando ter cada vez mais acesso nas decisões sobre questões de interesse da comunidade” o “C10” coloca que “por iniciativa própria e por sempre participar de processos de participação popular” e o “C4” acrescenta a resposta com a expressão “por acreditar na proposta”; Um Conselheiro responde que “por ter sido convidado pelo Prefeito”. Dois Conselheiros respondem que participam por serem presidentes de COMUDEs (Conselho Municipal de desenvolvimento). Dois Conselheiros responderam que participam “por uma obrigação devido ao cargo que ocupam” e, um Conselheiro o

“C7” coloca a seguinte resposta: “a convite e decisão própria por entender da importância em participar, ajudar acima de tudo o interesse coletivo de forma voluntariamente”. Em síntese, as respostas a esse questionamento evidenciam a maioria dos conselheiros participam por iniciativa própria, acreditando no projeto e sentindo-se importantes por participar, todavia não se constituindo em unanimidade, pois alguns participam por solicitação de superiores.

Os respondentes foram questionados quanto aos objetivos do programa em estudo a fim de verificar se a sua visão coadunava com os seus propósitos. Para “C1” o objetivo desse programa é “a melhor divisão dos recursos e uma maior participação da população nas decisões que envolvem o município”, o entrevistado “C4” coloca que: “direcionar a destinação dos recursos de acordo com as demandas regionais e, indiretamente, comprometer a comunidade quanto a aplicação dos mesmos, como conquista, levando à responsabilizar-se e suscitando cuidado”. Para os respondentes “C3”, “C5”, “C6”, “C7”, “C10” e “C12” todos concordam que é uma maneira da população regional escolher em quais áreas o Governo do Estado deve investir recursos. Alguns opinam que o recurso é aquém do necessário para os projetos. Para o entrevistado “C8”, “a consulta popular representa um processo de construção de projetos de desenvolvimento regional com objetivos característicos de cada município ou da própria região de acordo com as demandas”. Para a maioria dos conselheiros entrevistados, o objetivo do programa Consulta Popular é uma maneira da população regional opinar em quais áreas o Governo do Estado deve investir a parte do orçamento definido. Das 13 respostas, dez estão em acordo com o objetivo legal do programa que é repassar a cada região do Estado, um percentual do orçamento para que através dos votos de seus eleitores, este recurso financie projetos com potencialidade para desenvolver este território, indicando que oitenta por cento dos respondentes entendem os objetivos do programa como é pretendido pelo Estado. Todavia, 3 conselheiros respondem diferentemente: o “C2” coloca que o objetivo do programa é “enrolar a população com um volume muito baixo de recursos e com morosidade eterna para serem liberados”, o entrevistado “C9” coloca que o objetivo é “proporcionar recursos do Governo do Estado aos municípios. O objetivo está desfocado, não podemos mais usar este dinheiro para Polícia Civil, Militar, Escolas Estaduais, etc”, e “C11” o objetivo do programa Consulta Popular é assim respondido: “ainda tenho dúvidas – o real interesse da Consulta – se politiquero ou realmente participativo – até porque o montante repassado é muito

pequeno”.

Também se pretendeu na pesquisa verificar o entendimento do respondente quanto ao conceito de desenvolvimento sustentável. Grande parte das respostas coaduna com a do entrevistado “C13” o qual alega que “É o desenvolvimento que busca atender as necessidades da sociedade de forma racional (econômica, social e ambientalmente) para que as futuras gerações ainda possam usufruir dos recursos naturais e sociais. Portanto, é um desenvolvimento pensado para a melhoria da qualidade de vida da população atual e que visa garantir uma vida saudável para o futuro, o que requer constante debate e avaliação sobre os danos causados no meio ambiente e sobre a disponibilidade dos recursos não renováveis”, porém uns respondentes colocaram opiniões ligadas ao programa, ao município e a região, o entrevistado “C1,” por exemplo, coloca que “ é onde o município se auto sustenta e consegue fazer uma aplicação melhor dos seus recursos repassados a ele”, para “C5” desenvolvimento sustentável “seria a sustentabilidade própria da comunidade, não ficando tão dependente das outras esferas de governo”, o entrevistado “C6” responde assim: “quando os recursos são suficientes para atender as demandas existentes”. Para o entrevistado “C12”, desenvolvimento sustentável “é quando o Município/Região cresce uniforme, tanto na área econômica, social e ambiental”

Visando saber em quais ações os conselheiros respondentes teriam votado nas últimas edições, apresentou-se um rol de áreas propostas nos anos analisados, solicitando-se que o respondente assinalasse até quatro opções, conforme lembrasse em qual votou. As áreas apresentadas foram: Saúde Serviço; Saúde Equipamentos; Agricultura infra-estrutura; Agricultura geração de renda; Educação acervo bibliográfico; Educação equipamentos; Habitação UBS (Unidades Básicas de Saúde); Habitação redes de água; Justiça e Desenvolvimento Social; Meio Ambiente; Turismo e FUNDERGS (Fundação do Esporte e Lazer do Rio Grande do Sul). Dos treze questionários foram apresentados 10 votos para “Saúde Serviço”; 07 votos para “Justiça e Segurança”; 07 votos para “agricultura geração de renda”; 06 votos para “Meio Ambiente”; 05 para “Agricultura”; 04 para “agricultura infra-estrutura”; 02 votos para “saúde equipamentos”; 01 voto para “habitação redes de água” e 01 voto para “turismo”.

Analisando as respostas pode-se verificar que a demanda que obteve maior número de votos (saúde serviço) é uma das que mais recebeu recursos do programa. A segunda mais votada pelos conselheiros consultados, “Justiça e

segurança”, basicamente em todos os anos recebeu recursos. A terceira mais votada “agricultura geração de renda”, recebeu recursos em dois dos quatro anos analisados. A quarta com maior votação foi “Meio Ambiente” podendo-se inferir que para os conselheiros entrevistados é uma área de preocupação, porém para a comunidade, segundo o levantamento das demandas eleitas nas quatro edições estudadas não é priorizada.

Como grande parte dos recursos do programa foram aplicados nas áreas de Saúde, Educação e Segurança, cujos investimentos já são garantidos constitucionalmente, solicitou-se que o respondente explicasse as razões que o levaram a escolhê-las, caso tivesse votado em uma delas. A grande maioria dos entrevistados votou nestas áreas e respondem que seu voto é justificado “pela grande necessidade de recursos nestas áreas”, “por ser prioridade em meu município”, “tendo em vista ser as áreas que requerem um nível maior de recursos”, “ainda carecemos de mais investimentos em áreas sociais”. Pelas respostas dos entrevistados entende-se que um dos motivos que leva a população regional a apoiar tais áreas, consiste na grande necessidade de recursos para as áreas em questão.

Alertando-se os respondentes quanto a outras possibilidades de aplicação dos recursos do Programa Consulta Popular, solicitou-se que os mesmos indicassem que razões na sua visão levam a população da região nordeste a priorizar as áreas de saúde, educação e segurança (que já possuem dotações significativas por força legal), deixando de aproveitar a oportunidade de investir em outros projetos estruturantes. Dentre as várias respostas, observa-se uma mesma tendência na explicação coadunando com a de “C3”, o qual alega que o “motivo que as dotações existentes nessas áreas são pequenas diante da necessidade da população, por isso necessita-se de um reforço. Além destas, encontrou-se outras respostas que merecem ser registradas. Para o “C4” “geralmente há um “loby” de representantes das áreas de Saúde, Educação e Segurança que têm o poder de convencimento da população, penso que a questão de projetos estruturantes como geração de renda e meio ambiente devam ser trabalhados com as lideranças municipais além dos COMUDES, envolvendo também os representantes da Saúde, Educação e Segurança”. A resposta do conselheiro “C7” a seguinte: “Sim, entendo existir, pois esses outros seriam prioridades para o desenvolvimento sustentável da região, seriam estruturantes, mas para isso talvez haveria a necessidade de maior

conscientização através da divulgação da importância”. O entrevistado “C9” é mais crítico, “Falta de visão futura. O nosso povo ainda é imediatista e paternalista. A região Nordeste só vai crescer quando tiver um plano de desenvolvimento coletivo a médio e longo prazo”. Nas respostas dos conselheiros à essa questão pode-se verificar que todos se preocupam em apoiar projetos de outras áreas que tragam um maior desenvolvimento à região, porém na interpretação das respostas, há que se trabalhar a conscientização da população para isso e, buscar junto às entidades ligadas às áreas de saúde, educação e segurança, disseminar o conceito mais abrangente de desenvolvimento, uma vez que esses buscam de todas as formas recursos para suas pastas/entidades sem avaliar o verdadeiro foco do programa. Outros pontos levantados nas respostas são a falta de planejamento local e regional, falta de visão futura e gestores descomprometidos com o “regional”.

Os respondentes foram solicitados a opinar quanto as dificuldades que podem decorrer do fato da população ao ser consultada não demonstrar preocupação em considerar o propósito de um projeto com finalidade de desenvolver a Região Nordeste, voltado a geração de emprego e renda, ou meio ambiente, questionando se esses não correspondem a problemas para a região. Dentre as respostas foram separadas algumas que abrangem praticamente todas as demais. Conforme relatou o conselheiro “C4”: “A região, na nossa opinião ainda não tem a visão do “Desenvolvimento Regional”, por isso cada município tenta beneficiar-se com o maior montante possível garantindo e suprimindo necessidades básicas da população, como saúde, educação e segurança. As dificuldades decorrentes certamente são o retardamento do desenvolvimento regional (se não o impedimento) levando ao êxodo para centros maiores com riscos significativos de marginalização”. As respostas a esta questão trazem à tona novamente a falta de um planejamento estratégico regional e a baixa consciência da população em apoiar ações de nível macro, preocupando-se mais com o recorte municipal na tentativa de sanar problemas locais, os quais caso recebessem ações desencadeadas regionalmente poderiam ser sanadas mais facilmente.

As respostas dos conselheiros aos questionamentos propostos foram de grande importância para esse estudo e pode-se traçar um comparativo com os levantamentos de dados sobre as ações apoiadas pela Consulta Popular nesses anos. Pode-se tirar como conclusão que os conselheiros têm em mente a concepção do regional, de programas estruturantes, porém pelas respostas percebe-se que são

desviados desses ideais pelos gestores municipais e seus subordinados, que trabalham para que a Consulta Popular se torne uma fonte de recurso para projetos de interesse próprio e local, deixando para o futuro a questão do desenvolvimento regional. Ao consultar anotações de trabalhos elaborados pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul denominado de Rumos 2015, e pela Assembléia Legislativa do mesmo Estado, sob o título de Sociedade Convergente, bem como de entidades privadas chamado de Agenda 2020, todos com o foco no desenvolvimento do Estado gaúcho, nota-se que a mola propulsora da região do COREDE NORDESTE é a agropecuária com lavouras de grãos, produção de leite, criação de animais de pequeno, médio e grande porte, atividades que despontam como geradoras de riqueza e renda para este território. Esses estudos também apontam carência de investimentos públicos nestas que atualmente ordenam a economia da maioria dos municípios da região estudada. Por ser esta região basicamente ligada às atividades agropecuárias fica o questionamento se os percentuais aplicados pelos municípios são suficientes para promover o desenvolvimento da região.

4 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo aqui apresentado buscou analisar a aplicação do Programa Consulta Popular do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, na área de abrangência do Conselho Regional de Desenvolvimento da Região Nordeste no período de 2006 a 2009. O objetivo principal foi verificar a utilização desta política pública para o desenvolvimento da área em estudo.

Após a análise dos dados pode-se concluir que a região do COREDE NORDESTE, neste programa, prioriza investimentos em áreas que naturalmente possuem repasses constitucionais obrigatórios deixando de aplicá-los em programas que poderiam propiciar à região um incremento em outras áreas de interesse ao desenvolvimento regional.

De acordo com os dados levantados, verificou-se que os recursos destinados à região Nordeste do RS pelo Governo de Estado através deste programa, na sua maioria foram investidos em projetos que pouco ou quase nada trouxeram de melhoria para esses municípios, contrariando o princípio da Consulta Popular que é investir recursos em projetos eleitos pela comunidade e que sejam propulsores de desenvolvimento, geração de renda e emprego.

Dos valores aplicados nos quatro anos considerados para essa pesquisa, a região investiu na área da saúde (33,52%), da agricultura investimentos (18,73%), da agricultura geração de renda (15,35%), da segurança (11,01%) e de saneamento (10,37%) dos recursos. No outro extremo encontram-se as áreas de Turismo, Pesquisa, Ciência e Tecnologia, Cultura e Meio ambiente que não conseguem atingir o montante de 2% cada um dos recursos destinados. Com esses dados atende-se o objetivo específico de verificar em que áreas esses recursos estão sendo aplicados.

No tocante ao desenvolvimento sustentável, pode-se dizer que os recursos estão sendo aplicados com ênfase no desenvolvimento social, deixando em segundo plano o desenvolvimento econômico e o ambiental. Ao se analisar a canalização dos recursos, observa-se que quando há um direcionamento em termos de aplicação dos recursos, por parte das lideranças que coordenam o COREDE NORDESTE, estes são aplicados seguindo o seu direcionamento. Pelas respostas dadas pelos conselheiros do COREDE aos questionamentos, percebem-se preocupações importantes e que se levadas em consideração poderiam modificar esse cenário frente ao programa. Um dos pontos levantados é a falta de um planejamento estratégico regional, sem o qual, a população deste COREDE e seus gestores públicos atuam focados em seus municípios, afastando-se do propósito maior que é o desenvolvimento da região.

Observa-se, pela distribuição dos recursos, que a prioridade dada pela população leva à utilização desses recursos para solução de problemas municipais. Isso ocorre devido a ação de lideranças, que através de sua rede de poder instiga a população a votar em áreas que auxiliam a operacionalizar suas estratégias/objetivos, fazendo com que os poucos recursos sejam aplicados em áreas já bastante contempladas nos orçamentos anuais dos municípios. É visível nos argumentos dos consultados, que existe ainda na região estudada, uma visão focada em problemas municipais entre a população e gestores públicos, havendo necessidade de reverter esse quadro para que se consiga implantar programas de cunho regional. Com essas considerações atende-se o segundo e terceiro objetivo específico delineados para o estudo, verificando-se que as áreas sociais, saúde e de infra-estrutura investimentos as que recebem a maior parcelas dos recursos. A razão do investimento nessas áreas, de um lado pode ser atribuída a inexistência de um planejamento regional e de outro pela capacidade de mobilização dos ocupantes de

cargos nessas áreas que buscam recursos para as suas pastas. Não se deve, no entanto, minimizar a necessidade da população, pois transparece nos argumentos dos conselheiros que a área de saúde é uma das que mais necessita de investimentos.

Antes de finalizar este artigo, há necessidade de reconhecer os limites do estudo aqui proposto. Em se tratando de um estudo de caso único, deve-se considerar a impossibilidade generalizar os resultados para os demais conselhos do Estado visto que, cada região possui suas peculiaridades, cultura e visão desenvolvimentista. Nesse caso, fica como sugestão replicar o estudo em outras áreas e verificar se esse resultado se repete. Apesar das limitações, os objetivos propostos foram alcançados, sendo possível concluir que alcançar o objetivo da participação é importante em termos de política pública. Todavia, como já apontado pelos autores consultados não garante que os recursos sejam aplicados de maneira coerente pela população. Verifica-se, pelo menos no caso estudado, que quando há um direcionamento por parte dos líderes que fazem parte do conselho ou de lideranças locais, a população se mobiliza para aprovar propostas orientadas por elas.

5 - REFERÊNCIAS

ALVEZ-MAZZOTI, A. J.; GEWANDSZNAJOER, F. *O método nas ciências naturais e sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa*. São Paulo: Pioneira, 2001.

AMORIM, Cassiano Caon. Discutindo o conceito de região. *Estação Científica Online*, Juiz de Fora, n. 04, abr./mai. 2007.

ATLAS SOCIOECONÔMICO DO RIO GRANDE DO SUL. *Regiões dos COREDES*. 2006. Disponível em: <http://www.seplag.rs.gov.br/atlas/atlas.asp?menu=631>. Acesso: 02 set 2009.

BANDEIRA, P.S. Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional. In: BECKER, D.F; BANDEIRA, P.S. *Determinantes e desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2000.

GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. – 6. ed. São Paulo : Atlas, 2009.

GODOY, Arilda Schimidt. Introdução a pesquisa qualitativa e suas possibilidades. *Revista de Administração de Empresas, EAESP / FGV, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, mar./abr. 1995.*

HADDAD, P.R. (org.). *Economia Regional: teorias e métodos de análise*. Fortaleza, BNB, 1989.

LENCIONI, Sandra. *Região e Geografia*. São Paulo: EDUSP, 1999.

MARTINELLI, Dante P; JOYAL, André. *Desenvolvimento local e o papel das pequenas e médias empresas*. Barueri: Manole, 2004.

PAIVA, C.A.N. Regionalização com vistas ao planejamento do desenvolvimento endógeno sustentável. In: PRIMEIRAS JORNADAS DE ECONOMIA COMPARADA, 1, Porto Alegre 2005. *Anais...* Porto Alegre, FEE/PUCRS. Disponível em: <http://www.fee.tche.br/sitefee/download/jornadas/2/e4-07.pdf>. Acesso em: 30 jul 2009.

PARADA, E.L. *Introducción a las políticas públicas*. Santiago, Chile: Fondo de Cultura Económica, 2002.

PASSADOR, Cláudia Souza. *O projeto escola do campo (1990-2002) do estado do Paraná: capital social, redes e agricultura familiar nas políticas públicas*. 2003. 176 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

SANTOS, Milton. Cidades na era global. In: *Revista Cidades*. São Paulo, 2 (13): 12-14, maio de 1997.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SOUZA, Maria Luiza de. *Desenvolvimento de comunidade e participação*. 6 ed. São Paulo: Cortez, 1999.