

## Consulta popular na perspectiva da gestão social: evidências em um conselho regional de desenvolvimento entre 2010-2019

### RESUMO

O presente artigo tem por objetivo fazer uma análise do processo deliberativo da consulta popular – regulamentada pela Lei Estadual nº 11.179/1998 que prevê a consulta direta à sociedade para fins de estruturação de parte do orçamento anual do estado do Rio Grande do Sul que é destinado para investimentos regionais – no âmbito do Conselho Regional de Desenvolvimento (COREDE) Rio da Várzea no período de 2010 a 2019. Partindo-se do pressuposto que o COREDE é um mecanismo de gestão social, buscou-se compreender qual o nível de participação dos eleitores desta região e identificar as pautas mais votadas, objetivando verificar as prioridades eleitas pela população para fins de investimentos que fomentem o desenvolvimento regional. Realizou-se pesquisa descritiva e documental a partir de dados oficiais da consulta popular e do plano de estratégico de desenvolvimento do COREDE para o período de 2015 a 2030. Identificou-se que a participação dos eleitores no processo da consulta popular regrediu consideravelmente durante esta última década, passando de 25.036 em 2010 para 10.736 em 2019, além disso, as demandas mais votadas se relacionam às áreas da saúde, segurança, educação, desenvolvimento rural e agricultura, todas envolvendo projetos estratégicos de desenvolvimento da região previstos no plano de ação do conselho.

**PALAVRAS-CHAVE:** Gestão social. Consulta popular. Conselho Regional de Desenvolvimento.

**Bianca Bigolin Liszbinski**[biancabigolin@gmail.com](mailto:biancabigolin@gmail.com)Universidade Federal de Santa Maria.  
Palmeira das Missões. Rio Grande do Sul.  
Brasil.**Larissa Zanela Mendes**[lary\\_zanela@hotmail.com](mailto:lary_zanela@hotmail.com)Universidade Regional do Noroeste do  
Estado do Rio Grande do Sul. Ijuí. Rio  
Grande do Sul. Brasil.**Fernando Guilherme Tenório**[fernandoguilhermet@gmail.com](mailto:fernandoguilhermet@gmail.com)Fundação Getúlio Vargas, Escola  
Brasileira de Administração Pública e de  
Empresas. Rio de Janeiro. Rio de Janeiro.  
Brasil.**Maria Margarete Baccin Brizolla**[marqa.brizolla@unijui.edu.br](mailto:marqa.brizolla@unijui.edu.br)Universidade Regional do Noroeste do  
Estado do Rio Grande do Sul. Ijuí. Rio  
Grande do Sul. Brasil.**Airton Adelar Mueller**[airton.mueller@unijui.edu.br](mailto:airton.mueller@unijui.edu.br)Universidade Regional do Noroeste do  
Estado do Rio Grande do Sul. Ijuí. Rio  
Grande do Sul. Brasil.

## 1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento regional se tornou pauta no Rio Grande do Sul na década de 1980, momento em que o modo de planejamento e gestão das atividades realizadas unicamente pelas administrações municipais se mostraram insuficientes para resolver o problema da desigualdade entre as regiões (BANDEIRA, 2007). Aliando-se a este fato, com a redemocratização no Brasil houveram o estabelecimento de diversos mecanismos de participação da coletividade na gestão de políticas públicas na Constituição Federal de 1988, sendo que o surgimento dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES) nos anos 90 é fruto dessa nova concepção (ALLEBRANDT et al., 2011).

Os COREDES buscam possibilitar a associação e o diálogo entre as regiões do estado por meio de deliberações sobre demandas compartilhadas visando atender às necessidades regionais e impulsionar o desenvolvimento socioeconômico dos municípios (GONÇALVES, 2010). Diante deste contexto de participação e busca pelo bem comum, o conceito de gestão social vem sendo cada vez mais utilizado nas últimas décadas tanto no plano acadêmico, como nas atividades sociais de atores governamentais e não-governamentais, da sociedade civil organizada e até mesmo de grupos privados que utilizam os espaços públicos para deliberar e dialogar a respeito de diferentes temas que são de interesse coletivo. Dessa forma, os COREDES traduzem-se em significativos espaços nos quais se desenvolvem processos deliberativos e democráticos e públicos, isto é, abertos a todos os cidadãos (FRITZEN et al., 2017), colocando em prática o sentido de gestão social.

Dentre os processos desenvolvidos no âmbito dos COREDES está o denominado consulta popular. No âmbito do Rio Grande do Sul, esta prática foi instituída pela Lei 11.179/1998 e prevê que a população participe diretamente na definição de parte dos investimentos e serviços que constarão no orçamento do Estado, traduzindo-se assim, na constituição de um planejamento participativo.

Diante desta contextualização, este estudo tem por objetivo analisar a trajetória da consulta populares do COREDE Rio da Várzea durante o período de 2010 a 2019, afim de compreender como ocorrendo a dinâmica de participação cidadã nesse processo, assim como identificar as pautas eleitas pela sociedade nas votações e se estas corroboram com os pontos elencados como prioridades da região no Planejamento Estratégico de Desenvolvimento (2015-2030). Desse modo, este estudo pretende contribuir com as pesquisas em gestão social especialmente no sentido de observar como funcionam os processos deliberativos nos COREDES do Rio Grande do Sul, considerando que estes se configuram como um arranjo institucional que prioriza a cidadania por meio da prática da gerência social.

Além da justificativa no âmbito teórico-acadêmico, esta reflexão busca evidenciar de forma prática como se deu o processo da consulta popular no âmbito do COREDE Rio da Várzea nos últimos 10 anos. A pesquisa torna-se relevante ao passo que a proposta não foi explorada anteriormente e diferencia-se do estudo de Knob e Tonin (2015) que analisou como se deu a aplicação dos recursos da consulta popular neste conselho em um determinado período.

Este artigo está estruturado a partir destes aspectos introdutórios e após com as temáticas teóricas que o sustentam (gestão social e conselhos regionais de

desenvolvimento). Posteriormente, faz-se a análise dos dados coletados no contexto do objeto de estudo, seguindo-se das considerações finais.

## 2 GESTÃO SOCIAL

Os elementos conceituais expostos neste item são de fundamental importância para o entendimento da funcionalidade dos COREDES enquanto mecanismo democrático e de exercício da cidadania, que seguem à disposição da sociedade sul rio-grandense há 28 anos. De acordo com Tenório (1998), nos últimos anos o termo gestão social tem sido utilizado para evidenciar a relevância dos temas sociais para os “sistemas-governo” – nos termos do autor – principalmente na implementação de políticas públicas, como também para os “sistemas-empresa”, com relação à administração pertinente aos negócios. Nesse sentido, é necessário fazer a diferenciação entre gestão estratégica e gestão social, haja vista que não possuem a mesma essência.

A gestão estratégica está voltada para o universo econômico, sendo esta uma gestão típica de mercado, palco de competição e que preza pelo individualismo, buscando sempre excluir a concorrência e almejando o lucro como um fim primordial (TENÓRIO, 2016). Por outro lado, a gestão social pode ser entendida como o “processo gerencial participativo em que a autoridade decisória é compartilhada entre os envolvidos na ação. O adjetivo social qualificando o substantivo gestão será entendido como o espaço privilegiado de relações sociais no qual todos têm o direito à fala, sem nenhum tipo de coação” (TENÓRIO, 2016, p. 13, grifos do autor).

A gestão social busca a justiça social por meio da solidariedade, por isso, é um tipo de gestão na qual deve prevalecer a concordância, o consenso e a inclusão de todos os indivíduos em discussões e deliberações sobre temas de comum interesse. Logo, tal conceito evidencia o seu sentido de coletividade (TENÓRIO, 2016). Allebrandt et al. (2018) caracterizam a gestão social como um processo dialético, com uma dinâmica própria de organização no contexto da esfera pública, fundamentado pelo interesse mútuo e com a intenção de emancipar o homem intelectual, política e socialmente. Assim, pode-se compreender gestão social como “o processo gerencial decisório deliberativo que procura atender as necessidades de uma dada sociedade, região, território ou município” (TENÓRIO, 2016, p. 32).

Dessa forma, não há como pensar gestão social sem associar às percepções de cidadania deliberativa, esfera pública, sociedade civil e participação. De modo geral, cidadania deliberativa significa que, para que as tomadas de decisão sejam válidas e legítimas, estas necessitam ser originárias de um processo de discussão à luz de preceitos como o pluralismo, a inclusão, autonomia, igualdade de participação e bem comum. A esfera pública e a sociedade civil são elementos fundamentais da cidadania deliberativa (TENÓRIO, 2005).

O conceito de esfera pública presume igualdade de direitos de cunho individual – civis, políticos e sociais – e diálogo (do tipo não violento ou constrangedor), acerca de questões de interesse daqueles que são participantes (TENÓRIO, 2016), como seria o caso das assembleias municipais e regionais promovidas pelos COREDES em parceria com o poder público estadual. O autor complementa:

[...] a esfera pública deve identificar, compreender, problematizar e propor soluções aos problemas da sociedade, de uma região, de um bairro, de uma comunidade, etc., a ponto de tais soluções contribuam para o desenvolvimento ou controle de políticas públicas, ou que tais propostas possam colaborar com os poderes públicos constituídos como são os casos do poder executivo municipal (prefeito e/ou secretariado) ou da câmara de vereadores (TENÓRIO, 2016, p. 16).

No que diz respeito ao conceito de sociedade civil, pode-se dizer que este foi desenvolvido para diferenciar do Estado. O seu sentido é atribuído a um conjunto de organizações e instituições não estatais, na posição de representantes dos diversos segmentos sociais que auxiliam e impulsionam o debate juntamente com as esferas públicas, sendo assim, a sociedade civil é um setor de extrema relevância na solidificação da esfera pública em virtude de que possui conhecimento das demandas e adversidades dos cidadãos (TENÓRIO, 2016).

Diante do exposto, a cidadania deliberativa se configura na articulação entre os cidadãos com o Estado e/ou governos estaduais e municipais no âmbito da esfera pública por meio da participação. Participar, além de significar o efetivo exercício da cidadania que foi assegurado pela Constituição Federal de 1988, é uma prática social cotidiana. É confrontar o seu próprio saber com os demais, sendo um ato que prima pelo pensamento em coletividade. Nesse sentido, “a cidadania e participação referem-se à apropriação pelos indivíduos do direito de construção democrática do seu próprio destino” (TENÓRIO, 2005, p. 114).

A medida que a participação vai se intensificando e uma gestão compartilhada é feita por diferentes segmentos e atores da sociedade, cresce também o controle social. Essa ação pode ser realizada de forma individual ou coletiva, a partir de entes jurídicos ou não, que promove ao cidadão o poder de fiscalizar, examinar e solicitar informações sobre as atividades do poder público. É uma forma de monitoramento por parte dos cidadãos, fundamentado na CF/88 em forma de direitos (TENÓRIO, 2016). Conforme Fritzen et al. (2017), o papel da sociedade no que se refere ao controle social é o de exigir a prestação de contas dos governantes sobre suas ações, além de poder influenciar no ciclo da política pública, desde a sua criação e discussão, elaboração, implementação e até a sua avaliação.

Destarte, essa breve explanação sobre os conceitos expostos nesta seção vem colocar luzes sobre o objeto em questão. Os COREDES podem ser considerados um mecanismo de gestão social aberto a todos os segmentos sociais, que visa primordialmente o desenvolvimento regional e a discussão e deliberação de demandas que são consideradas importantes pelos cidadãos. No tópico que segue, apresenta-se uma breve contextualização histórica do surgimento e atribuições dos COREDES.

### **3 CONSELHOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO E A CONSULTA POPULAR**

A conscientização do tema das desigualdades em âmbito regional no Rio Grande do Sul foi uma das principais razões para o surgimento dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES). Historicamente, o estado do Rio Grande do Sul vinha sendo dividido em três grandes regiões para fins de análise, que são: a Nordeste, Norte e a Sul. Na região Nordeste, correspondente a

localização de Porto Alegre e áreas onde se estabeleceu o assentamento de imigrantes advindos da Europa no século XIX, instituiu-se um parque industrial formando um eixo entre Porto Alegre e Caxias do Sul que gradativamente superou a agricultura e adquiriu papel preponderante na economia local. Na região Norte, as lavouras de milho, trigo e soja pouco a pouco ganharam espaço e se consolidaram, o que também levou ao crescimento industrial atrelado à produção primária em alguns municípios. No entanto, a característica mais marcante da região Sul e que foi mais suprimida, foi a concentração de posse de terras. Sua estrutura agrária foi composta pela doação de sesmarias durante o período imperial brasileiro, sendo que ainda se observa traços da concentração de renda, baixa população rural e a grande magnitude da pecuária extensiva na economia (BANDEIRA, 2007).

A partir dos anos 1950, essa densificação do crescimento no eixo Porto Alegre – Caxias do Sul fez com que uma maior contingência de pessoas migrasse à procura de empregos que foram motivados pela atividade industrial e pelas modificações no setor agropecuário especialmente ao que se refere ao crescimento da mecanização da lavoura e a crise da agropecuária familiar. Diante desses fatos, as desigualdades regionais começaram a ter maior visibilidade e o interesse pelo problema aumentou, surgindo estudos que tentassem explicar as disparidades entre as regiões com relação ao desenvolvimento econômico e social. Isso refletiu principalmente no âmbito estatal, levando a criação de comissões, departamentos e secretarias a nível legislativo e executivo para a discussão do tema (BANDEIRA, 2007).

Esse contexto de discussão coincidiu com o período de redemocratização no Brasil, em que a Constituição Federal de 1988 se constituiu como um marco no que se refere a garantia dos direitos fundamentais a todos os cidadãos. Esse processo se configurou não somente pelo estabelecimento do sistema representativo, mas também, pela incorporação de diversos mecanismos de participação cidadã na gestão de políticas públicas, instituindo e legitimando um novo relacionamento entre Estado e sociedade civil. E é a partir desta dinâmica que nascem os COREDES na década de 1990 (ALLEBRANDT et al., 2011).

A estruturação dos conselhos teve início em 1991, sendo institucionalizados pela Lei Estadual nº 10.283 de 17 de outubro de 1994 – que estabeleceu as suas atribuições – e regulamentados em 28 de dezembro do mesmo ano pelo Decreto nº 35.764. A Lei dispõe que:

Art. 1º - Ficam criados os Conselhos Regionais de Desenvolvimento, observado o disposto nesta Lei. Art. 2º - Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento têm por objetivo a promoção do 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 a preservação e recuperação do meio ambiente.

No Art. 3º, aos COREDES é atribuído à promoção da participação de todos os segmentos da sociedade na identificação das carências e potencialidades de cada região para a formulação e implementação de políticas públicas visando o desenvolvimento integrado; a elaboração e atualizações dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Regional; a manutenção de um espaço permanente de

participação democrática e cidadã, a partir da valorização da atividade política ali desenvolvida; bem como a orientação e acompanhamento sistemático do desempenho das atividades desenvolvidas pelo governo estadual e federal na região (LEI ESTADUAL nº 10.283, 1994).

Dentre as demais atividades desenvolvidas pelos COREDES, cabe destacar que a estes também compete o diálogo com instituições governamentais e não-governamentais; o auxílio na identificação das dificuldades de acesso no que se refere aos serviços que são de responsabilidade do Estado; a fiscalização da qualidade dos serviços ofertados por órgãos estaduais; e a busca por apoio, diante do Governo Federal, sobre reivindicações de interesse regional que são encaminhadas pelo Governo Estadual (COREDES, 2014). Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento visam a integração entre as regiões do estado por meio de discussões e deliberações sobre demandas e políticas de comum interesse, buscando atender às necessidades regionais e promover o desenvolvimento econômico, social e cultural dos municípios (GONÇALVES, 2010).

Os COREDES são fragmentados em macrorregiões, respeitando as especificidades de cada município. Por isso, durante o processo de estruturação dos conselhos, determinou-se que tal divisão seria feita de forma que se aproximasse ao máximo da ideia de homogeneização, isto é, buscando unir as municipalidades próximas que possuem características semelhantes (SILVA et al., 2007). Dessa forma, podem ser compreendidos como “fóruns regionais de discussão sobre estratégias, políticas e ações que visam o desenvolvimento regional, constituídos como pessoas jurídicas de direito privado, organizados sob a forma de associações civis sem fins lucrativos” (BÜTTENBENDER; SIEDENBERG; ALLEBRANDT, 2011, p. 84).

Atualmente, existem 28 COREDES no Rio Grande do Sul: Alto da Serra do Botucaraí, Alto Jacuí, Campanha, Campos de Cima da Serra, Celeiro, Central, Centro-Sul, Fronteira Noroeste, Fronteira Oeste, Hortênsias, Jacuí-Centro, Litoral, Médio Alto Uruguai, Metropolitano Delta do Jacuí, Missões, Nordeste, Noroeste Colonial, Norte, Paranhana-Encosta da Serra, Produção, Rio da Várzea, Serra, Sul, Vale do Caí, Vale do Jaguari, Vale do Rio dos Sinos, Vale do Rio Pardo e Vale do Taquari. Cada conselho tem como objetivos:

I – formular e executar estratégias regionais, consolidando-as em planos estratégicos de desenvolvimento regional; II – avançar a participação social e cidadã, combinando múltiplas formas de democracia direta com representação política; III – constituir-se em instância de regionalização das estratégias e das ações dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário do Rio Grande do Sul, conforme estabelece a Constituição do Estado; IV – avançar na construção de espaços públicos de controle social dos mercados e dos mais diversos aparelhos do Estado; V – conquistar e estimular a crescente participação social e cidadã na definição dos rumos do processo de desenvolvimento gaúcho; VI – intensificar o processo de construção de uma organização social pró-desenvolvimento regional; VII – difundir a filosofia e a prática cooperativa de se pensar e fazer o desenvolvimento regional em parceria (COREDES, 2010, p. 14).

Cada vez mais as articulações para o desenvolvimento regional estão ocorrendo por meio da descentralização político-administrativa, do planejamento e gestão dos territórios. Nesse contexto, as percepções acerca das políticas

públicas, de governança, de gestão e planejamento regional rogam pela conexão entre governo e sociedade atuando nos mais diversos meios de organização social por intermédio dos mecanismos de participação. Desse modo, os COREDES são compostos por diferentes indivíduos e organizações, como deputados federais e estaduais domiciliados nas respectivas regiões na qual estão inseridos, prefeitos, representantes dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento (COMUDES), vereadores, entidades sindicais, cooperativas, a sociedade civil e instituições de ensino superior (BÜTTENBENDER; SIEDENBERG; ALLEBRANDT, 2011).

Cada COREDE tem o seu Regimento Interno ou Estatuto. Os conselhos são estruturados de acordo com a Lei que rege o seu funcionamento e compostos da seguinte forma: Assembleia Geral Regional, Conselho de Representantes, Comissões Setoriais e Diretoria Executiva. No que tange à primeira, quem participa são os membros natos e demais representantes que compõem o COREDE.

Como missão, os COREDES buscam ser entidades plurais e dispostas a criação de parcerias em âmbito regional, através da mobilização política dos interesses locais em prol de estratégias que gerem o desenvolvimento das regiões do Rio Grande do Sul. Como visão, tais conselhos têm a pretensão de unir atores políticos, econômicos e sociais das regiões, auxiliando na organização dos segmentos que estão desmobilizados, tornando-os cidadãos capazes de atuar em coletividade e de criar estratégias próprias para serem os construtores de um modelo único de desenvolvimento regional (COREDES, 2014). Sobre os princípios dos COREDES, temos:

I – promoção do desenvolvimento regional; II – autonomia; III – pluralidade e identificação de consensos; IV – confiança, cooperação e formação de parcerias; V – integração, articulação e consolidação das identidades regionais; VI – busca da regionalização das políticas de desenvolvimento; VII – aumento permanente da representatividade e o Estado do Rio Grande do Sul visto a partir do desenvolvimento regional da organização; e VIII – apoio à continuidade das políticas de interesse regional (COREDES, 2014, p. 15-16).

A criação dos COREDES pode ser apontada como uma das maiores iniciativas com vista na sistematização de uma política de cunho regional para o Estado do Rio Grande do Sul, ainda que não se perceba como tal (CARGNIN, 2011). Estes conselhos são canais de democracia participativa, que articulam diversos segmentos sociais na definição de políticas públicas visando o desenvolvimento das regiões. Dessa forma, podem ser considerados importantes mecanismos de gestão e controle social (ALLEBRANDT et al., 2018).

Salienta-se que dentre as atividades destes conselhos está a participação ativa na condução da consulta popular. Instituída no Rio Grande do Sul pela Lei nº 11.179/1998, atualizada até a Lei nº 15.246/2019, a consulta direta a população tem por objetivo definir a destinação de parcela do orçamento do estado para investimentos de interesse das regiões.

Em termos práticos, anualmente o governo estadual fixa o valor submetido à deliberação da população, o qual é distribuído entre as 28 regiões do estado, de acordo com critérios como a população de cada região e o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE). Definido o valor para cada região, o governo e os COREDES organizam o processo de discussão em audiências públicas

regionais, assembleias municipais e fóruns regionais. Nos encontros, é construída uma cédula de votação regional, que é submetida aos eleitores no dia da votação da consulta popular.

Além do exposto, segundo a legislação é de competência dos conselhos regionais o acompanhamento da execução orçamentária dos investimentos de interesse regional estabelecidos pela consulta popular. Esta funcionalidade traz transparência para a aplicação dos recursos corroborando com os princípios estabelecidos para administração pública, além de favorecer com o pressuposto da gestão social abordado por Cançado, Tenório e Pereira (2011).

#### 4 METODOLOGIA DA PESQUISA

Este artigo tem por objetivo analisar a trajetória da consulta popular no COREDE Rio da Várzea durante o período de 2010 até 2019, verificando como se deu a distribuição dos investimentos eleitos e a efetiva participação da população neste processo. Diante disso, o estudo se caracteriza como sendo descritivo e predominantemente qualitativo.

Considerando o objeto de análise, utilizou-se o método de estudo de caso como estratégia de pesquisa. Segundo Yin (2015), este é o método preferido para o exame de um evento em profundidade e em seu contexto real, sobretudo quando estes eventos não podem ser manipulados pelo pesquisador.

Como forma de coleta dos dados foram adotadas as estratégias de consulta documental e entrevista. A consulta documental ocorreu por meio dos dados disponíveis nas páginas eletrônicas da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão e do Atlas Socioeconômico do Estado do Rio Grande do Sul, além de notícias veiculadas em diversos portais eletrônicos de notícias e em jornais de circulação local. Em relação a documentação de pesquisa, conforme Godoy (2010) e Yin (2015), esta compreende desde recortes de jornais e outros textos publicados na mídia e internet, além de documentos administrativos, como memorandos, relatórios internos e externos e atas.

Além dos documentos básicos com informações acerca da consulta popular do Estado do Rio Grande do Sul, utilizou-se informações disponíveis no Plano Estratégico de Desenvolvimento do COREDE Rio da Várzea para o período de 2015-2030, para fins de identificação de características conselho e os projetos estruturantes identificados como prioridade para o período.

Quanto à entrevista realizada, esta ocorreu com uma colaboradora do COREDE Rio da Várzea de forma semiestruturada. Buscou-se por meio deste procedimento, informações adicionais e complementares que não estavam disponíveis para consulta documental de forma pública.

Os dados qualitativos foram analisados pela técnica de análise de conteúdo. Esta análise envolveu três fases principais: a) pré-análise; b) exploração do material; e c) tratamento dos resultados, inferência e interpretação (BARDIN, 2011). A partir destes delineamentos, na seção seguinte faz-se a apresentação do objeto de estudo, assim como a discussão das evidências observadas quanto à consulta popular.



## 5 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

### 5.1 Caracterização do COREDE Rio da Várzea

A região do COREDE Rio da Várzea (Figura 1) está localizada no Noroeste do Rio Grande do Sul e compreende um conjunto de vinte municípios com área total de 4.907,8 km<sup>2</sup>. A região faz fronteira com o COREDE Médio Alto Uruguai, COREDE Norte, COREDE Produção, COREDE Alto Jacuí, COREDE Noroeste Colonial e COREDE Celeiro.

Em termos populacionais, o COREDE Rio da Várzea contava em 2010 com um total de 181.879 pessoas, sendo que a população estimada em 2019 é de 192.960 (IBGE, 2019). Esses dados representam um aumento populacional nesta região de pouco mais que 11 mil pessoas em números absolutos, considerando o início e o final o período analisado.

Figura 1 – Formação do COREDE Rio da Várzea



Fonte: Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul (2019).

No que se refere ao Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE) – que mede o grau de desenvolvimento dos municípios do Rio Grande do Sul a partir da agregação de três blocos de indicadores: renda, educação e saúde – o COREDE Rio da Várzea encontrava-se na oitava posição dentre o conjunto dos demais conselhos do estado no ano de 2016, conforme exposto na Tabela 1. Salienta-se que este índice pode variar entre 0 (sem desenvolvimento) até 1 (desenvolvimento

total), sendo que se considera a classificação do índice em alto (acima de 0,800), médio (entre 0,500 e 0,799) e baixo (abaixo de 0,499) nível de desenvolvimento.

Tabela 1 – IDESE do COREDE Rio da Várzea

Ano	Educação	Posição	Renda	Posição	Saúde	Posição	IDESE	Ranking
2010	0,658	10º	0,624	17º	0,851	4º	0,711	12º
2011	0,674	10º	0,654	16º	0,845	5º	0,724	11º
2012	0,679	12º	0,634	19º	0,852	4º	0,722	13º
2013	0,717	10º	0,707	15º	0,844	5º	0,756	10º
2014	0,739	9º	0,718	15º	0,856	3º	0,771	9º
2015	0,736	9º	0,699	16º	0,865	2º	0,767	9º
2016	0,725	11º	0,710	12º	0,876	2º	0,770	8º

Fonte: FEE (2018).

O IDESE é um dos critérios, juntamente com o número populacional, utilizados para distribuição dos valores para a consulta popular dentre os COREDES. Diante disso, se observa que no desempenho geral dentre os demais conselhos, o Rio da Várzea obteve um avanço positivo de quatro posições, considerando 2010 para 2016. Outra evidência relevante a se expor é quanto ao bloco de indicadores da saúde, visto ter alcançado o segundo melhor desempenho dentre os demais conselhos nos anos de 2015 e 2016, o que demonstra uma preocupação e direcionamento de investimentos para esta área. Enquanto o bloco da renda também apresentou uma variação positiva, vê-se que a educação apresentou pouca variação no período, inclusive caindo uma posição entre 2010 e 2016.

Quanto aos referenciais estratégicos, tem-se como vocação do COREDE Rio da Várzea:

[..] uma região de agricultura forte, possui atuação destacada em produtos agropecuários voltados às cadeias tradicionais, como a da soja, milho e leite. Também é reconhecido como uma região de agricultura familiar importante, com destaque para os cultivos diversificados, que são consumidos “in natura” ou beneficiados nas agroindústrias locais (PED, 2015).

Conforme estabelece o PED (2015) do COREDE, há duas grandes metas em termos de visão para esta região: 1) ser reconhecida como um pólo regional de saúde de excelência, que atende as pessoas com eficiência e responsabilidade; 2) ser reconhecida como uma grande produtora e industrializadora de produtos agroindustriais com competitividade nacional e internacional. Para o alcance dessas metas, definiu-se cinco estratégias que envolvem:

- a) aprimoramento da infraestrutura de transporte, energia, telecomunicações e saneamento básico para o desenvolvimento econômico;
- b) desenvolvimento de uma estrutura para o bem estar social, contemplando a saúde, educação e segurança;
- c) consolidação da atuação das instituições atuantes no conselho;
- d) desenvolvimento sustentável da economia local, com foco na produção e industrialização de produtos agroindustriais com competitividade nacional e internacional;

e) conscientização da população quanto à preservação ambiental.

Diante das estratégias de desenvolvimento traçadas para o COREDE, elencou-se diversos projetos que viabilizassem o atingimento destes objetivos. Estes projetos estão alinhados com as demandas da região para a consulta popular que ocorre anualmente, processo este, que será discutido na seção seguinte.

## 5.2 Participação Popular no COREDE Rio da Várzea

Discorrer sobre a participação popular no contexto no COREDE Rio da Várzea envolve refletir sobre diversos conceitos que se relacionam com esta temática: cidadania, igualdade, bem comum, interdisciplinaridade, solidariedade, justiça social, gestão compartilhada, planejamento participativo, etc. Todos esses conceitos giram sobre a essência deste COREDE, ao passo que este conselho é tido como um modelo de arranjo institucional que favorece a participação da cidadania e que tem o papel de mediar as necessidades da sociedade com as ações do Estado.

Uma forma de mediação entre a sociedade e o Estado é o trabalho desenvolvido quanto ao processo de consulta popular, já conceituada anteriormente. Buscou-se nesta pesquisa fazer um levantamento de todas as demandas indicadas como prioritárias para fins de investimentos, a partir dos recursos disponibilizados pela consulta popular dos últimos 10 anos no COREDE Rio da Várzea.

Inicialmente, apresenta-se na Tabela 2 os valores nominais disponibilizados para esta região no decorrer dos últimos 10 anos. Além disso, faz-se uma comparação do valor disponibilizado ao COREDE com o valor total do recurso oferecido para o conjunto de todos os conselhos estaduais.

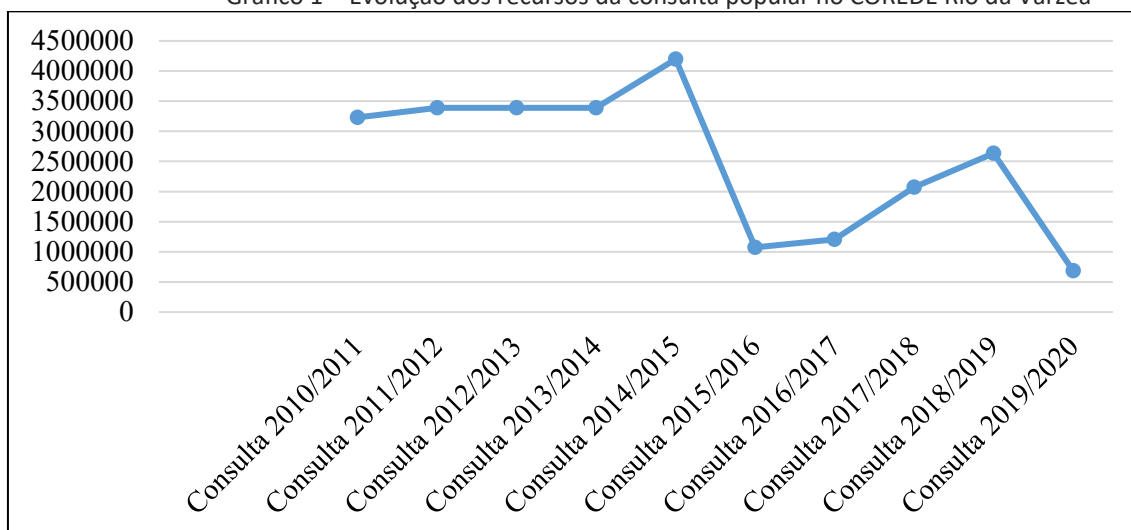
Tabela 2 – Recursos nominais da consulta popular para o COREDE Rio da Várzea

Período da Consulta/Execução Orçamentária	Recurso Estadual Total (em reais)	Recurso COREDE Rio da Várzea (em reais)	Percentual de Participação
Consulta 2010/2011	165.150.000,00	3.232.604,04	1,957%
Consulta 2011/2012	165.000.000,00	3.387.402,50	2,052%
Consulta 2012/2013	165.000.000,00	3.387.402,50	2,052%
Consulta 2013/2014	165.320.000,00	3.387.402,50	2,048%
Consulta 2014/2015	230.000.000,00	4.196.723,46	1,824%
Consulta 2015/2016	60.000.000,00	1.071.763,00	1,786%
Consulta 2016/2017	50.000.000,00	1.207.049,99	2,414%
Consulta 2017/2018	60.000.000,00	2.074.285,71	3,457%
Consulta 2018/2019	28.000.000,00	2.634.533,69	9,409%
Consulta 2019/2020	20.000.000,00	685.714,30	3,428%

Fonte: Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão do Rio Grande do Sul (2019).

Observa-se que houve no período analisado, uma grande redução dos recursos disponibilizados a nível estadual para os investimentos em projetos oriundos da consulta popular. No COREDE Rio da Várzea esta redução refletiu proporcionalmente ao ocorrido em nível estadual, salientando que a menor participação ocorreu na consulta de 2015 (execução orçamentária de 2016) e a maior participação ocorreu no orçamento de 2019 (9,409%). O Gráfico 1 auxilia na compreensão da evolução dos investimentos no período analisado.

Gráfico 1 – Evolução dos recursos da consulta popular no COREDE Rio da Várzea



Fonte: Dados da Pesquisa (2019).

Conforme relatam Wesendonck e Siedenberg (2010), o processo de participação popular implementado no Rio Grande do Sul se norteia nos princípios de respeito e valorização dos COREDES enquanto instâncias regionais de planejamento participativo, à consolidação de assembleias abertas à participação do cidadão, à tentativa de uma distribuição mais equitativa dos recursos públicos em regiões carentes e à maior transparência na elaboração da peça orçamentária. Diante disso, no âmbito do COREDE Rio da Várzea este processo de consulta à população pelas demandas prioritárias de investimentos resultou em diversos projetos contemplados que buscam desenvolver a região. Os Quadros 1 e 2 apresentam as demandas eleitas e o valor respectivamente destinado, durante o período que se propôs esta análise.

Quadro 1 – Demandas das consultas populares realizadas entre 2010 e 2014

<b>Período da Consulta/Execução Orçamentária</b>	<b>Demandas Eleitas</b>	<b>Valor Destinado (em reais)</b>
Consulta 2010/2011	Meio Ambiente: Projetos socioambientais	50.000,00
	Esporte e Lazer: Apoio ao desenvolvimento do esporte	70.000,00
	Ciência, Inovação e Tecnologia: Polos de inovação tecnológica	100.000,00
	Segurança: Motomecanização da BM e reaparelhamento da BM	400.000,00
	Educação: Novos cursos da rede profissional. Manutenção e ampliação de espaços do ensino fundamental e médio	590.000,00
	Saúde: Custeio consórcio intermunicipal. Equipamentos para unidade hospitalar	912.604,04
	Desenvolvimento Rural: Melhoria de acessos vicinais. Projetos de desenvolvimento sustentável	1.110.000,00
Consulta 2011/2012	Esporte e Lazer: Apoio ao desenvolvimento do esporte	30.152,59
	Economia Solidária: Inserção produtiva de pequenos empreendimentos	38.310,10
	Habitação e Saneamento: Módulos sanitários	51.561,99
	Trabalho e Ação Social: Plano territorial de qualificação	82.940,00
	Meio Ambiente: Planos, programas e projetos ambientais	90.000,00
	Ciência, Inovação e Tecnologia: Polos de inovação tecnológica	100.000,00
	Segurança: Motomecanização da BM. Renovação de materiais permanentes	321.000,00
	Educação: Ampliação de vagas na educação profissional. Ampliação e conservação de espaços físicos e equipamentos. Equipamentos e mobiliários de espaços pedagógicos. Qualificação da rede física da educação básica	791.477,67
	Desenvolvimento Rural: Agroindústria familiar. Fortalecimento das cadeias produtivas locais. Patrulha agrícola.	909.467,70
Saúde: Regionalização da saúde. Saúde da família	972.492,45	
Consulta 2012/2013	Política para Mulheres: Efetivação de direitos para as mulheres	45.325,00
	Políticas Públicas: Atenção as pessoas com deficiência	49.880,00
	Esporte e Lazer: Apoio ao desenvolvimento do esporte	67.000,00
	Ciência, Inovação e Tecnologia: Polos de inovação tecnológica	74.000,00
	Segurança: Motomecanização da BM. Reaparelhamento da BM. Reposição frota da PC. Renovação de material permanente da PC	285.000,00
	Desenvolvimento Rural: Agroindústria familiar. Irrigação da agricultura familiar. Fortalecimento das cadeias produtivas locais. Patrulha agrícola	306.145,50
	Educação: Ampliação e conservação de espaços físicos e equipamentos. Equipamentos e mobiliários de espaços pedagógicos	611.320,00
	Saúde: Regionalização da saúde	878.920,00
	Agricultura: Apoio a cadeia produtiva do leite. Fomento à fruticultura	1.069.812,00
Consulta 2013/2014	Justiça e Direitos Humanos: Enfrentamento ao crack e drogadição	10.000,00
	Turismo: Divulgação turística	17.000,00
	Esporte e Lazer: Ampliação da infraestrutura esportiva	27.173,23

	Trabalho e Ação Social: Centro de referência em segurança alimentar e nutrição sustentável. Implantação de padarias, hortas e cozinhas comunitárias	87.316,71
	Educação: Equipamentos e mobiliários de espaços pedagógicos. Modernização tecnológica e de cultura digital	187.985,03
	Política para Mulheres: Efetivação de direitos para as mulheres. Rede de atendimento a mulher	280.000,00
	Segurança: Motomecanização da BM. Reparelhamento da BM. Reposição frota da PC.	320.000,00
	Saúde: Saúde da família	626.706,64
	Agricultura: Apoio cadeia produtiva do leite. Correção do solo	640.961,35
	Desenvolvimento Rural: Agroindústria familiar. Desenvolvimento da aquicultura e pesca. Fortalecimento da cadeia produtiva do leite	1.190.259,54
Consulta 2014/2015	Meio Ambiente: Planos, programas e projetos ambientais	50.000,00
	Política para Mulheres: Efetivação de direitos para as mulheres. Rede de atendimento a mulher	54.004,54
	Esporte e Lazer: Ampliação da infraestrutura esportiva. Apoio ao desenvolvimento do esporte	148.717,32
	Desenvolvimento: Apoio aos distritos industriais municipais	151.502,61
	Justiça e Direitos Humanos: Garantia de direitos humanos e promoção da cidadania	166.642,81
	Cultura: Apoio a eventos culturais. Construção e modernização de espaços culturais	183.065,97
	Educação: Educação: Equipamentos e mobiliários de espaços pedagógicos	250.828,99
	Planejamento e Participação Cidadã: Elaboração dos planos de desenvolvimento regional	255.018,73
	Desenvolvimento Rural: Agroindústria familiar. Desenvolvimento da aquicultura e pesca. Fortalecimento da cadeia produtiva do leite. Regionalização do abastecimento	437.995,30
	Segurança: Motomecanização da BM. Reparelhamento da BM. Reposição frota da PC.	640.000,00
	Saúde: Regionalização da saúde	641.802,23
	Agricultura: Apoio a cadeia produtiva do leite. Correção do solo	1.217.144,96

Fonte: Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão do Rio Grande do Sul (2019).

Diante das informações se observa que as áreas da saúde, educação e segurança foram contempladas em todos os anos, tratando-se assim, de áreas prioritárias na concepção da sociedade. Trata-se de áreas que obtiveram a destinação dos maiores valores para investimentos, fato que vai ao encontro do que prevê o atual planejamento estratégico do COREDE no que se refere às estratégias estabelecidas para o desenvolvimento da região.

Quanto à área de segurança em todas as consultas populares entre 2010 e 2014 elegeu-se como demanda prioritária a destinação de recursos para projetos do tipo “motomecanização da brigada militar”, “reaparelhamento da brigada militar” ou “reposição da frota veicular da polícia civil”. Tal constatação vai ao encontro da crítica que Wesendonck e Siedenberg (2010, p. 1) fazem ao processo de participação popular em se tratando dos interesses que o referido processo

vem atendendo: “sobretudo, interesses específicos de instituições ou representantes da sociedade, deixando para segundo plano seu principal objetivo: levantar e atender as principais demandas sociais regionais para o desenvolvimento socioeconômico”.

Considerando que a região busca se consolidar enquanto grande produtora e industrializadora de produtos agroindustriais (PED, 2015), viu-se diversos projetos contemplados na consulta popular que refletem direta ou indiretamente na busca por este objetivo. As áreas com investimentos eleitos que se destacam neste sentido são: ciência, inovação e tecnologia (anos 2010, 2011 e 2012), desenvolvimento rural e agricultura (anos de 2010 a 2014), economia solidária (2011) e desenvolvimento de distritos industriais (2014).

Ainda de acordo com as evidências do Quadro 1, projetos de áreas como cultura, esporte e lazer, turismo, meio ambiente, política para mulheres, justiça e direitos humanos também receberam atenção. Contudo, os valores investidos nestas áreas são significativamente inferiores se comparados, por exemplo, com os montantes destinados as áreas de saúde, educação e segurança.

Com relação aos dados apresentados no Quadro 2, estes referem-se aos projetos eleitos nas consultas populares ocorridas entre os anos de 2015 e 2019. Se comparado com os dados já expostos do período de 2010 a 2014, vê-se uma significativa redução no que se refere ao número de projetos escolhidos como prioritários para recebimento de investimentos do governo do estado.

Exemplificadamente, enquanto no ano de 2010 sete demandas foram eleitas – totalizando investimentos na ordem de mais de três milhões de reais –, na consulta do ano de 2019 apenas duas demandas foram escolhidas, totalizando investimentos previstos na casa de pouco mais de 650 mil reais. Salienta-se, contudo, que na consulta realizada no ano de 2019 com previsão de execução orçamentária para o ano de 2020, excluiu-se da consulta popular demandas das áreas prioritárias do governo do estado, à exemplo da saúde, segurança e educação. A decisão do governo de orientar a consulta popular neste sentido, leva em consideração o fato de possibilitar que áreas diversas sejam contempladas com recursos mais significativos, o que não vinha ocorrendo até então.

Assim como nos primeiros cinco anos analisados, entre 2015 a 2018 a área da saúde novamente foi contemplada em todas as edições da consulta popular com diversos projetos de desenvolvimento, sempre com os valores mais significativos no âmbito do COREDE Rio da Várzea. Projetos nas áreas da educação, segurança, desenvolvimento, ciência e tecnologia, agricultura e desenvolvimento rural também foram contemplados entre 2015 e 2018.

Assim como já mencionado anteriormente, a consulta popular de 2019 foi organizada no intuito de privilegiar duas áreas distintas daquelas que normalmente vinham sendo escolhidas como prioritárias aos investimentos. Dessa forma o COREDE conduziu as assembleias e fóruns municipais e regionais preparatórios à consulta, no sentido de escolher as demandas que mais poderiam contribuir para o desenvolvimento da região no momento. Identificou-se como opções de projetos a serem colocados à apreciação da população na cédula de votação aqueles que tratavam sobre:

- a) fomento ao empreendedorismo geral;
- b) fomento à produção, comercialização e ao consumo regional;

- c) desenvolvimento de circuitos turísticos;
- d) incentivo à formalização de empresas industriais;
- e) desenvolvimento de ações voltadas à divulgação dos serviços na região.

Quadro 2 – Demandas das consultas populares realizadas entre 2015 e 2019

Período da Consulta/Execução Orçamentária	Demandas Eleitas	Valor Destinado (em reais)
Consulta 2015/2016	Desenvolvimento, Ciência e Tecnologia: Aquisição de insumos para correção de solo	119.084,78
	Desenvolvimento, Ciência e Tecnologia: Aquisição de equipamentos para cadeia produtiva do leite	119.084,78
	Desenvolvimento, Ciência e Tecnologia: Aquisição de insumo agrícola e equipamentos para pecuária familiar	119.084,78
	Saúde: Equipamentos e mobiliários para UTI. Equipamentos para Unidade Básica de Saúde	357.254,33
	Educação: Equipamentos e mobiliários para educação profissional, escolas de educação básica e ensino médio	357.254,33
Consulta 2016/2017	Educação: Formação continuada. Resignando a prática pedagógica da rede pública estadual.	181.057,50
	Agricultura: Melhoramento de estradas vicinais.	241.410,00
	Agricultura: Apoio à cadeia produtiva do leite e da pecuária de corte.	362.115,00
	Saúde: Qualificação e financiamento da rede de atenção. Consolidando a regionalização da saúde.	422.467,50
Consulta 2017/2018	Desenvolvimento Rural: Ampliação de torres para sinal de celular no interior e aumento da banda de internet <sup>1</sup>	518.571,43
	Agricultura: Desenvolvimento de um Arranjo Produtivo Local do leite	726.000,00
	Saúde: Implantação de ações para o desenvolvimento da saúde de média e alta complexidade	829.714,28
Consulta 2018/2019	Agricultura e Pecuária: Manejo e conservação de solo	658.633,42
	Saúde: Ampliação, reforma e aquisição de equipamentos para estabelecimentos de saúde vinculados ao SUS	790.360,11
	Segurança: Reparelhamento dos órgãos da segurança	1.185.540,16
Consulta 2019/2020	Fomento à produção, comercialização e ao consumo regional	342.857,15
	Desenvolvimento de circuitos turísticos	342.857,15

Fonte: Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão do Rio Grande do Sul (2019).

Todos estes cinco projetos alinhavam-se em termos de igualdade de mérito ao PED (2015) do COREDE. Desse modo, os dois projetos mais votados foram “fomento à produção, comercialização e ao consumo regional” e “desenvolvimento de circuitos turísticos”, com a previsão de recebimento de valores igualitários cada um.

<sup>1</sup> Dentre as estratégias de fomento ao COREDE Rio da Várzea, cita-se o aprimoramento de transporte, energia, telecomunicações e saneamento básico, por meio de diversos projetos à exemplo da ampliação de torres para sinal de celular no interior e aumento da banda de internet, melhorias no fornecimento de energia elétrica, ampliação de aeroporto e acesso asfáltico aos municípios (PED, 2015).



A ação de fomento ao consumo e comercialização local diz respeito ao fortalecimento do consumo e a comercialização dos produtos locais tornando-os competitivos no mercado, agregando valores com foco na comercialização local e melhorando os índices de desenvolvimento humano dos municípios do COREDE Rio da Várzea. Por sua vez, o projeto de desenvolvimento de circuitos turísticos tem a pretensão de explorar o potencial turístico da região, especialmente por meio da criação de uma rota turística envolvendo a erva-mate, o tradicionalismo, o potencial hídrico e a diversidade étnica da região.

Em tratando-se da participação eleitoral no processo da consulta popular na região do COREDE Rio da Várzea pode-se identificar como se deu esta questão no decorrer da última década. Na Tabela 3 se apresenta os dados referentes ao exercício da cidadania neste processo.

Tabela 3 – Participação da população na consulta popular

Ano da Consulta	Eleitores Participantes da Consulta
Consulta 2010/2011	25.036
Consulta 2011/2012	28.433
Consulta 2012/2013	23.813
Consulta 2013/2014	26.263
Consulta 2014/2015	25.808
Consulta 2015/2016	19.356
Consulta 2016/2017	15.192
Consulta 2017/2018	24.125
Consulta 2018/2019	34.417
Consulta 2019/2020	10.736

Fonte: COREDE Rio da Várzea (2019).

De maneira geral se observa que houve uma considerável diminuição dos eleitores que participaram das consultas populares nos últimos anos na região do COREDE Rio da Várzea. Na edição de 2010 chegou-se a um quantitativo de mais de 25 mil eleitores participando, enquanto na última edição (2019) da consulta popular identificou-se apenas 10.736 eleitores, representando uma redução em torno de 57% na participação durante o período analisado.

A partir do constatado durante a entrevista realizada, entende-se a participação como um fato preocupante, pois demonstra o crescente desinteresse da população no sentido de participar dos processos de planejamento indicativo das prioridades regionais que poderão receber recursos, potencializando assim, o desenvolvimento no âmbito do conselho. Embora esta situação, observa-se que a conscientização da população quanto a este processo é realizada de forma ampla pelo conselho, com a divulgação sobre os procedimentos a serem desenvolvidos, possibilitando a participação de todos os indivíduos e entidades neste espaço.

Diante deste contexto, vê-se o processo da consulta popular como um mecanismo de gestão compartilhada da coisa pública, ao passo que é aberto à participação de toda sociedade regional. Além disso, a partir da sua concepção permite o desenvolvimento de uma cultura gerencial por parte da população pelo simples fato de ser pautado nos princípios da participação e controle social.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa objetivou analisar a trajetória da consulta popular no âmbito do COREDE Rio da Várzea durante o período compreendido entre os anos de 2010 e 2019. Buscou-se compreender o nível de participação dos eleitores desta região no processo, além de identificar as pautas mais votadas a fim de verificar quais são as prioridades eleitas pela população para o recebimento de investimentos por parte do Estado.

Neste estudo, o processo da consulta popular foi analisado a partir da ótica da teoria da gestão social. Dessa forma, partiu-se do pressuposto que o COREDE Rio de Várzea é um mecanismo de gestão social, que busca estimular a cidadania a partir dos preceitos democráticos, e um exemplo disso, é a consulta popular que é organizada por este conselho em conjunto com o governo estadual.

Observou-se dentre o período analisado que as demandas eleitas pelos eleitores e que receberam maiores recursos para o fomento do desenvolvimento da região estão relacionadas à projetos das áreas da saúde, educação, segurança, desenvolvimento rural e agricultura. Estes projetos estão alinhados com o plano de desenvolvimento do COREDE Rio de Várzea que está em vigência, contudo, na última edição da consulta (2019) viu-se que projetos distintos à estas áreas ganharam maior destaque, à exemplo do turismo, que busca desenvolver a região sob outra perspectiva.

No que se refere ao engajamento do eleitorado neste momento de cidadania, viu-se um grande déficit nesta participação. Identificou-se uma redução que chega à casa de 140%, considerando o ano inicial de análise (2010) para a última consulta popular (2019).

Como possibilidade de estudos futuros envolvendo a temática desenvolvida nesta pesquisa, entende-se que se pode avançar na análise conjunta dos demais conselhos do estado do Rio Grande do Sul. Além disso, vê-se que a perspectiva da gestão social pode ser aprofundada empiricamente em outros objetos de análise.

---

# Popular consultation from a social management perspective: evidence from a regional development council 2010-2019

## ABSTRACT

The purpose of this article is to analyze the deliberative process of popular consultation - regulated by State Law No. 11,179/1998, which provides for direct consultation with society for purposes of structuring part of the annual budget of the state of Rio Grande do Sul that is destined for regional investments - within the scope of the Regional Development Council (COREDE) Rio da Várzea in the period from 2010 to 2019. Based on the assumption that COREDE is a social management mechanism, we sought to understand the level of voter participation of this region and to identify the most voted agendas, aiming to verify the priorities chosen by the population for investment purposes that foster regional development. Descriptive and documentary research was carried out based on official data from the popular consultation and from the COREDE development strategic plan for the period from 2015 to 2030. It was found that voter participation in the popular consultation process regressed considerably during the last one. decade, from 25,036 in 2010 to 10,736 in 2019, moreover, the most voted demands are related to the areas of health, security, education, rural development and agriculture, all involving strategic development projects in the region provided for in the council's action plan.

**KEYWORDS:** Social management. Popular consultation. Regional Development Council.

## REFERÊNCIAS

ALLEBRANDT, S.; RIBAS, T.; POLLETO, L.; MALAQUIAS, J. Controle social do desenvolvimento regional na região do COREDE Missões (Rio Grande do Sul), na perspectiva dos agentes públicos e atores sociais. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, Taubaté/SP, v. 14, n. 2, p. 38-69, 2018.

ALLEBRANDT, S.; SIEDENBERG, D.; SAUSEN, J.; DECKERT, C. Gestão social e cidadania deliberativa: uma análise da experiência dos Coredes no Rio Grande do Sul, 1990-2010. *Cadernos EBAPE*, v. 9, n. 3, p. 915-945, 2011.

BANDEIRA, P. S. Uma experiência de institucionalização de regiões no Brasil: os COREDEs do Rio Grande do Sul. Colóquio Internacional sobre Desenvolvimento Territorial Sustentável (1.: 2007 ago. Florianópolis, SC). Publicações [recurso eletrônico]. Florianópolis: UFSC, 2007. Disponível em: <http://www.cidts.ufsc.br/>. Acesso em: 20 abr. 2018.

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 2011.

BÜTTENBENDER, P.; SIEDENBERG, D.; ALLEBRANDT, S. Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES) RS: Articulações regionais, referenciais estratégicos e considerações críticas. *Revista Desenvolvimento Regional em Debate*, ano 1, n. 1, dez. 2011.

CANÇADO, A. C.; T. F, G.; PEREIRA, J. R. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 9, n. 3, p. 681-703, 2011.

CARGNIN, A. P. Políticas de Desenvolvimento Regional no Rio Grande do Sul: Vestígios, marcas e repercussões territoriais. Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Geografia. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul/UFRGS, 2011.

COREDE RIO DA VÁRZEA. (PED) Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional 2015-2030. Disponível em: <https://governanca.rs.gov.br/upload/arquivos/201710/13111131-plano-rio-da-varzea.pdf>. Acesso em: 10 out. 2019.

COREDES. Pro-RS IV. Propostas estratégicas para o desenvolvimento regional do Estado do Rio Grande do Sul. Passo Fundo. Passografic, 2010.

\_\_\_\_\_. Conselhos Regionais de Desenvolvimento. PRÓ-RS V. Propostas estratégicas para o desenvolvimento regional do Estado do Rio Grande do Sul (2015-2018). Lajeado: Editora Univates, 2014.

FEE – FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA. Índice de desenvolvimento socioeconômico dos coredes do Rio Grande do Sul: série histórica (2018). Disponível em: <https://www.fee.rs.gov.br/indicadores/indice-de-desenvolvimento-socioeconomico/serie-historica-nova-metodologia/?unidade=coredes&ano=2014&letra=&ordem=coredes>. Acesso em: 10 out. 2019.

FRITZEN, A.; ALLEBRANDT, S.; MALAQUIAS, J.; SILVA, K.O controle social à luz da gestão social: a análise do COMUDE de São Valério do Sul/RS. *Estudo & Debate*, v. 24, n. 2, p. 7-22, 2017.

GODOY, A. S. Estudo de caso qualitativo. In: GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELLO, R.; SILVA, A. B. da (Org.). *Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos*. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

GONÇALVES, M. L. L. Crescimento pró-pobre nos COREDES e municípios gaúchos: uma análise econométrica (2000-2006). Porto Alegre: Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Economia, PUCRS, 2010.

KNOB, D. B.; TONIN, G. A. A consulta popular aplicada como viabilizador de recursos e aplicação de investimentos no Conselho Regional de Desenvolvimento do Rio da Várzea. Monografia de Especialização em Gestão Pública Municipal – EaD. Universidade Federal de Santa Maria, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufsm.br/handle/1/12754>. Acesso em 10 out. 2019

RIO GRANDE DO SUL, Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994. Dispõe sobre a criação, estruturação e funcionamento dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento e dá outras providências. Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, 2018. Disponível em: [http://www.al.rs.gov.br/Legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXT0&Hid\\_Tod asNormas=12666&hTexto=&Hid\\_IDNorma=12666](http://www.al.rs.gov.br/Legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_Tod asNormas=12666&hTexto=&Hid_IDNorma=12666). Acesso em 25 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 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. Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, 2018. Disponível em: [http://www.al.rs.gov.br/Legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXT0&Hid\\_Tod asNormas=12439&hTexto=&Hid\\_IDNorma=12439](http://www.al.rs.gov.br/Legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_Tod asNormas=12439&hTexto=&Hid_IDNorma=12439). Acesso em: 25 abr. 2018.

SILVA, M. A. et al. Análise das desigualdades entre os COREDES no período de 1990 a 2003: origem e evolução. *Revista Perspectiva Econômica*, v. 3, n. 1, p. 62-81, jan/jun. 2007.

TENÓRIO, F.G. Gestão social: uma perspectiva conceitual. RAP, Rio de Janeiro, 32(5): 7-23, set/out, 1998.

\_\_\_\_\_. (Re)visitando o conceito de Gestão Social. Desenvolvimento em Questão, Editora Unijuí, Ijuí/RS, Ano 3, n. 5, p. 101-124, jan./jun., 2005.

\_\_\_\_\_. Gestão social: conceito. In: TENÓRIO, F.G.; KRONEMBERGER, T.S. (Orgs.). Gestão social e conselhos gestores. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016.

YIN, R. K. Estudo de caso: planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2015.

WESENDONCK, C. C.; SIEDENBERG, D. R. A participação popular entre aspectos técnicos e opções políticas: lições da experiência gaúcha. In: 8º Bial do Colóquio de Transformações Territoriais: Território e Territorialidades em Movimento, v. 1, p. 34-45, 2010.

**Recebido:** 22 set. 2021.

**Aprovado:** 13 nov. 2021.

**DOI:** 10.3895/rbpd.v11n1.11769

**Como citar:** LISZBINSKI, B. B.; MENDES, L. Z.; TENÓRIO, F. G.; BRIZOLLA, M. M. B.; MUELLER, A. A. Consulta popular na perspectiva da gestão social: evidências em um conselho regional de desenvolvimento entre 2010-2019. **R. bras. Planej. Desenv.** Curitiba, v. 11, n. 01, p. 55-76, jan./abr. 2022. Disponível em: <<https://periodicos.utfpr.edu.br/rbpd>>. Acesso em: XXX.

**Correspondência:**

Bianca Bigolin Liszbinski

Av. Independência, 3751 - Vista Alegre, Palmeira das Missões - RS

**Direito autoral:** Este artigo está licenciado sob os termos da Licença Creative Commons-Atribuição 4.0 Internacional.

