

## **O Processo de Participação Popular (PPP) e os Conselhos Regionais de Desenvolvimento no RS (COREDES/RS): regulamentação e referências**

Dieter R. Siedenberg, Claudia C. Wesendonck,  
Sérgio L. Allebrandt, Marlene K. Dal Ri<sup>1</sup>

**Resumo:** Este artigo apresenta as principais características do Processo de Participação Popular desencadeado no Estado do Rio Grande do Sul/Brasil através dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, explicitando aspectos relacionados à regulamentação do processo e às referências que são utilizadas para contextualizar o desenvolvimento socioeconômico. Depois de introduzir as questões fundamentais da análise, são apresentados e discutidos quatro conceitos básicos (planejamento, desenvolvimento, participação e cidadania), para então debruçar-se sobre os detalhes do processo participativo de desenvolvimento e de construção da cidadania, onde os mais diferentes sujeitos da sociedade têm a possibilidade de se tornarem protagonistas do desenvolvimento socioeconômico territorial.

**Palavras Chave:** Participação Social, Cidadania, Planejamento e Desenvolvimento.

### **Introdução**

No Rio Grande do Sul amadureceram, ao longo das últimas duas décadas, diversas experiências de participação popular na política de desenvolvimento regional e fizeram ressaltar a posição destacada desse Estado no cenário nacional, no que diz respeito ao exercício da cidadania e à participação da sociedade civil nos espaços públicos. Exemplos disso são as principais diretrizes estabelecidas pelo Governo Estadual na instituição de um modelo amplo de consulta popular para elaboração da peça orçamentária, bem como as discussões das estratégias de desenvolvimento regional.

Este processo de participação popular também se norteia em princípios que dizem respeito à valorização de Conselhos Regionais de Desenvolvimento enquanto instâncias regionais de planejamento, à consolidação de assembleias abertas à participação do cidadão, à tentativa de uma distribuição equitativa dos recursos públicos em regiões mais carentes e, não por último, a uma maior transparência na elaboração do orçamento estadual.

---

<sup>1</sup> Professores e pesquisadores vinculados à UNIJUI – Universidade Regional do Noroeste do Estado do RS.

Uma vez que o governo federal vem redirecionando cada vez mais sua política de desenvolvimento regional para ações que envolvem principalmente Mesorregiões<sup>2</sup>, as estratégicas estaduais assumem cada vez maior importância no cenário Microrregional, ou seja, o espaço territorial intermediário entre os municípios e os estados.

Entendido desta forma, o planejamento do desenvolvimento Microrregional precisa assumir uma visão estratégica, não se deixando dominar pelas emergências, urgências e demandas sociais de curto prazo, estruturando prioridades numa perspectiva de construção de um modelo de desenvolvimento participativo e sustentável a médio e longo prazo.

Assim, este trabalho procura evidenciar a forma como atualmente é regulamentado este processo no Rio Grande do Sul, bem como identificar quais referências são utilizadas pelos cidadãos na determinação das demandas sociais que serão incorporadas no orçamento público estadual. O objetivo maior é verificar se e como estes aspectos contribuem para o melhoramento da situação socioeconômica regional.

### **1. Explicitando os atores e as instituições do caso gaúcho**

A experiência gaúcha recente de planejamento para o desenvolvimento regional vem se consolidando com a institucionalização dos COREDES – Conselhos Regionais de Desenvolvimento e com a implementação dos PPPs - Processos de Participação Popular, no qual os cidadãos são chamados a votar naquelas que consideram as principais demandas sociais de sua respectiva região, para inclusão no orçamento público estadual. Trata-se de uma experiência pioneira e única no Brasil, que vem despertando o interesse de pesquisadores<sup>3</sup> de outros estados e países e, inclusive, da ONU.

---

<sup>2</sup> Criadas pelo Ministério da Integração Regional, com base em 13 Programas de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Mesorregiões Diferenciadas – PROMESO que se espalham por todo o país, como espaços subregionais, de confluência entre dois ou mais estados ou de fronteira com países vizinhos, objetivando o desenvolvimento regional com equidade e sustentabilidade.

<sup>3</sup> Isto pode ser evidenciado com base nos seguintes exemplos: recentemente um representante da CEPAL/ONU buscou informações sobre formas de participação organizada em prol do desenvolvimento local regional na América Latina e tomou como referência o trabalho dos COREDES. Na ocasião foram entrevistados o então

Apesar do pioneirismo do Rio Grande do Sul instituindo a participação cidadã na determinação dos investimentos públicos, o processo ainda não pode ser considerado como perfeitamente acabado. Diversas críticas têm sido levantadas, visando o seu aperfeiçoamento, bem como uma maior participação da sociedade.

Por outro lado, o processo da consulta popular (PPP) não tem sido utilizado com eficácia como instrumento para o desenvolvimento regional em função do engessamento orçamentário. Poderia, também, ser otimizado se a população tivesse mais clareza sobre as principais disparidades socioeconômicas de sua região, escolhendo projetos de investimento que efetivamente contribuíssem para o melhoramento da qualidade de vida.

Portanto, as questões que se colocam são: Com base em que referenciais os COREDES têm elaborado seus projetos de desenvolvimento regional? O IDESE – Índice do Desenvolvimento Socioeconômico do RS é uma referência considerada ou são outras percepções emergentes dos cidadãos e representantes da sociedade que direcionam as principais demandas? Quais os aspectos comuns e específicos do processo decisório que desencadeia a consulta popular nos diferentes Coredes?

## **2. Contextualizando quatro conceitos básicos**

### **2.1 - A concepção de planejamento**

Segundo Holanda (1983), a estrutura de todo e qualquer sistema econômico é composta por diversos elementos, mas o desenvolvimento de uma sociedade ou território depende fundamentalmente do planejamento. Neste contexto o nível de desenvolvimento de um país, sociedade ou território depende, basicamente, da quantidade e da qualidade dos recursos disponíveis e da eficiência na utilização destes.

Desenvolvimento socioeconômico é entendido aqui como um processo de mudanças sociais globais, que possui implicações não apenas de ordem econômicas, como também políticas, sociológicas e culturais. Dito de outra forma, o processo de desenvolvimento se caracteriza pela elevação da renda per capita da

---

presidente do Fórum dos COREDES, Sr. João Olavo Roses, e o professor Dr. Pedro Bandeira. Outro exemplo são as pesquisas realizadas pelo Professor Dr. José Eli da Veiga/USP.

sociedade, pela integração das atividades, redução das desigualdades, alterações na estruturação da formação da renda e na composição do produto industrial, em consonância com as melhorias das condições sociais da população.

Assim, percebe-se que os processos de desenvolvimento se baseiam no planejamento de diversos fatores inter-relacionados.

Conforme Holanda (1983:36) pode-se definir planejamento como:

A aplicação sistemática do conhecimento humano para prever e avaliar o uso de ações alternativas com vistas à tomada de decisões adequadas e racionais, que sirvam de base para ações futuras. Planejar é decidir antecipadamente o que deve ser feito, ou seja, um plano é uma linha de ação preestabelecida.

Já na visão de Buarque (1999), a concepção contemporânea de aplicação de métodos e técnicas de planejamento que visem ao desenvolvimento socioeconômico local e regional envolve, entre outros aspectos, uma ação de longo prazo, priorização de uma abordagem sistêmica, tratamento multidisciplinar, negociação política e participação social.

Neste contexto, pode-se considerar que o planejamento é uma ferramenta de trabalho utilizada para tomar decisões e organizar as ações de forma lógica e racional, de modo a garantir os melhores resultados e a realização dos objetivos de uma sociedade, com os menores custos e no menor prazo possível. Ou, no dizer de Matus (1989:20), planejamento é “o cálculo que precede e preside a ação” num processo permanente de reflexão e análise para escolhas de alternativas que permitem alcançar determinados resultados desejadas no futuro.

O planejamento representa também uma forma de a sociedade exercer o poder sobre seu futuro, rejeitando a resignação e partindo para iniciativas que definam seu destino (Ingelstam, 1987). Deste ponto de vista, o mesmo é uma aposta no futuro, que orienta e molda a vontade dos atores e as ações coletivas. O planejamento governamental é, portanto, um espaço de construção da liberdade da sociedade dentro de circunstâncias dadas, delimitando o terreno do possível para programar mudanças capazes de moldar a realidade futura. Segundo Braga (1996), há uma forte conotação política presente, uma vez que o estabelecimento de estratégias de desenvolvimento local e regional representa a convergência da sociedade civil com instituições públicas.

O planejamento abrange não só os direcionamentos da gestão pública, empresarial e econômica com seus projetos e planos, ele também direciona a vida e o futuro. Faz-se necessário na condução das ações e adequações dos planos e projetos que vão nortear os direcionamentos da vida de uma sociedade. Garante confiança para a continuidade das ações desenvolvidas, conferindo dinamismo no processo de tomada de decisões.

Já no pensamento de Daland (1969:06)

[...] planejamento é não só técnico como político, abrangendo o estabelecimento e o apoio a instituições de planejamento, encaminhamento de soluções técnicas para o âmbito da decisão política, e a criação de atitudes de aceitação para as decisões de planejamento além de seu papel puramente técnico.

Neste contexto, pode-se considerar que o planejamento é uma ferramenta de trabalho utilizada para tomar decisões e organizar as ações de forma lógica e racional, de modo a garantir os melhores resultados e a realização dos objetivos de uma sociedade, como os menores custos e no menor prazo possível.

Portanto, a visão estratégica dentro do planejamento para o desenvolvimento socioeconômico deveria organizar-se em ações que poderiam desta forma desencadear um processo de transformações para que ocorra o desenvolvimento local e regional e seu crescimento no âmbito geral, através de ações de curto, médio e longo prazo.

## **2.2 – A concepção de desenvolvimento**

Conforme Siedenberg (2004), o termo desenvolvimento tem lugar de destaque nas mais diversas áreas científicas, bem como nas discussões sobre políticas públicas. Apesar disso, ou talvez exatamente por causa disso, o termo está cercado de muitas ambigüidades em função de sua abrangência, uma vez que inicialmente esteve fortemente vinculado às questões econômicas e atualmente assume outras dimensões.

Desde a Antiguidade até a Idade Moderna, o conceito de desenvolvimento estava muito circunscrito num forte cunho antropológico e teológico (Caiden e Caravantes, 1985). Em meados do Século XVII seu significado foi ligado a uma série

de mudanças, o que no Século XVIII e XIX foi associado a uma visão otimista, onde as pessoas e a sociedade poderiam por conta própria direcionar sua vida em busca de um desenvolvimento harmônico. E, com o turbilhão de modificações que ocorreram naquela época, o desenvolvimento acabou significando movimento, processo, mudança e libertação.

Posteriormente as doutrinas que embasaram o imperialismo deram ao conceito de desenvolvimento mais uma faceta, a transição, onde as antigas sociedades, ditas tradicionais foram ocidentalizadas, com os modelos culturais, econômicos e políticos, na busca desenfreada pelo progresso. Estes fenômenos criaram novos contratempos na interpretação do termo.

Para Furtado (apud Caiden e Caravantes, 1988:45)

O conceito de desenvolvimento tem contribuído mais do que qualquer outro no sentido de promover uma maior aproximação entre as disciplinas da ciência social, separadas por um século de influência positivista. A óbvia ambigüidade deste conceito certamente não deixa de estar relacionada à sua fecundidade. Tendo se originado na área da ciência econômica, onde a ênfase recai sobre seus aspectos quantitativos, sobre a forma de crescimento, o conceito inevitavelmente ultrapassa tal contexto e penetra no domínio de outras disciplinas sociais, nos casos em que o crescimento não pode ser visualizado como um processo homotético, ou não pode ser entendido na ausência de um sistema de valores que o economista não tem condições de integrar em seu arcabouço conceptual. Essa ambigüidade gera toda uma série de problemas, o que levou os economistas a estabelecerem uma distinção entre desenvolvimento e crescimento.

A partir da década de 50 o termo desenvolvimento encontra lugar de destaque nas ciências sociais aplicadas, fomentando a interdisciplinaridade, mas lembrando sempre que sua definição é relativa, pois se trata de um termo de depende de variáveis externas. Mas foi a partir do período pós II Guerra Mundial que a implementação de políticas de estratégias de desenvolvimento, bem como a discussão teórica assumiu lugar de destaque na academia, nos meios políticos e na mídia. Do ponto de vista histórico o conceito já sofreu diversas metamorfoses e várias transformações, o que lhe garantiu longevidade. Mas, quando o conceito foi relacionado com meio ambiente, governança global, questões sociais, entre outros aspectos e adjetivos, o termo passou a ocupar um lugar de destaque também nas políticas públicas e na mídia.

Conforme Frantz (2003: 16), desenvolvimento vem ser

Um processo complexo pelas relações sociais a ele inerentes. É composto pelos mais diversos aspectos da vida humana. O desenvolvimento é um processo que contém dimensões culturais, expressos no comportamento das pessoas, nas explicações dos fatos, nas afirmações de valores. Os conceitos de desenvolvimento gozam de alguns aspectos comuns. No entanto, diante de suas práticas concretas, verifica-se uma dispersão de opiniões e posições.

Por ser um termo complexo e dinâmico que no transcorrer das décadas se modificou, se adaptou, transitando nas mais variadas áreas, conseguiu assumir hoje essa visão multidisciplinar. O desenvolvimento no seu viés social, significa a busca de bem estar social, econômico e de realização humana e cultural satisfatória. Significa ainda um meio para tentar remeter a sociedade a um nível de vida melhor, e para que isso ocorra se faz necessário o uso razoável dos recursos da terra, preservando as espécies e o seu respectivo habitat natural.

Conforme a idéia de Boisier (apud Siedenberg 2006:69) o conceito de desenvolvimento se encontra

[...]no momento, numa fase de transição entre a antiga concepção, que o assimilava à idéia de crescimento econômico e, por conseguinte, a algo objetivo, quantificável e associado à conquistas materiais, e a nova concepção, que o representa como processo e estado intangível, subjetivo e intersubjetivo, e que está associada mais com atitudes e menos com conquistas materiais”.

Nessa nova concepção de desenvolvimento, uma vez que as necessidades básicas estejam atendidas, é possível imaginar que conquistas materiais sejam menos relevantes do que a realização pessoal (Boisier, apud Siedenberg 2006).

Em um pensamento mais amplo sobre este assunto pode-se ligar o conceito de desenvolvimento ao conceito de transformação, no qual ocorrem modificações necessárias para um melhor aproveitamento e aperfeiçoamento do espaço físico, dos recursos humanos e dos meios disponíveis. Estas modificações acabam por beneficiar toda uma comunidade, local ou regional, promovendo desta forma o seu desenvolvimento.

Assim, para Furtado (2000:41) desenvolvimento refere-se

[...] a um processo de transformação [...] que engloba o conjunto de uma sociedade. Essa transformação está ligada à introdução de métodos produtivos mais eficazes e se manifesta na forma de aumento do fluxo de bens e serviços finais à disposição da coletividade. Assim, a idéia de desenvolvimento articula-se, numa direção, com o conceito de eficiência, e noutra, com o de riqueza.

Considerando que desenvolvimento abrange as questões econômicas, sociais e ambientais, estes aspectos são alicerces para as idéias de crescimento e desenvolvimento, tanto local quanto regional.

Portanto, desenvolvimento deveria ser considerado como um processo dinâmico de melhoria, que implica em mudança, evolução, crescimento e avanço de várias dimensões que afetam o ser humano. Segundo o pensamento de Frantz (2003:13)

O desenvolvimento é um fenômeno que não se dá no vazio. Acontece na dinâmica social da economia, da política, da cultura, da educação etc. O processo social do desenvolvimento incorpora também as relações com o meio ambiente, com a natureza. Pode ser um processo com certa “esponteineidade”, mas também é um processo que se realiza pela política objetiva de indução e condução. Como tal é objeto das políticas públicas, de governos e organismos internacionais.

Assim, o conceito de desenvolvimento que teve suas raízes na concepção antropológica e teológica, depois foi adotado pela economia, e com passar do tempo foi distanciado do conceito de crescimento, pois estes dois termos divergem no seu sentido, por mais que muitos ainda insistam em usá-los como sinônimos. Desenvolvimento é uma concepção mais ampla, pois abrange um conjunto de fatores sociais, ambientais e econômicos de um local ou região. Já crescimento configura uma concepção mais restrita, ligada a variações predominantemente econômicas.

### **2.3 – A concepção de participação popular**

Na administração pública a participação popular ou, também, participação social é um conceito restrito, pois ele aborda a interferência no processo de realização da função administrativa do Estado, de acordo com os interesses de

todos na comunidade. Para se ter um melhor entendimento do que é participação popular, podemos tomar como referência a idéia de Demo (1993). Este autor acredita que a participação é um processo de conquista e uma construção organizada da emancipação social que se relaciona à individualidade, legalidade, moralidade, impessoalidade e eficiência da gestão pública.

A participação popular é a soberania do povo em ação, é o exercício do poder político. Conforme Gavronski (2008) foi apenas depois da II Guerra Mundial que a participação popular ganhou espaço. Os abusos cometidos pelos regimes e a guerra fizeram com que a Organização das Nações Unidas percebesse a dimensão dessa problemática e destacasse as vantagens da democracia. Como resultado, no ano de 1948, foi proclamada em Assembléia Geral a Declaração Universal dos Direitos Humanos, consignando no seu artigo 21, item I, que “Todo o homem tem o direito de tomar parte no governo de seu país diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos” (ONU, 2008). Assim, a participação popular se tornou a voz do cidadão no governo de seu país, para assegurar proteção e a efetivação desses direitos.

No meio científico pode-se encontrar várias definições quanto ao conceito de participação. Conforme o enfoque proposto por Souto - Maior (1995:78), participação significa

[...] ter ou tomar parte em alguma coisa, ou comunicar alguma coisa, enquanto participação social significa um ato de interação grupal dirigido a tomar parte em alguma atividade pública ou administrativa para intervir em seu curso. Ela se distingue da participação política por ser direta e contínua, enquanto essa última se dá através do voto periodicamente por ocasião das eleições, ou é exercida indiretamente através da militância em partidos políticos.

A participação social é algo que não pode ser descentralizada, ela simplesmente ocorre, “... não existe participação imposta, concedida ou doada” (DEMO, 1991:35). Quando a descentralização não é feita pela participação social, e sim imposta pelos governos vigentes, à participação social não ocorre de fato. Também Médici (1995:96), explicita que

[...] a participação social permite que haja maior efetividade no processo de descentralização, mas ela depende da natureza de condições históricas e sociais inerentes a cada região ou localidade. Ela pode ser estimulada, mas nunca outorgada.

A participação, por sua vez, pode ocorrer em diferentes níveis de intensidade, que Arnstein (apud Bandeira 1999:64) explicita em uma escala crescente classificada segundo o grau de influência das comunidades em relação às entidades promotoras dos processos participativos, assim subdividida:

- a) Manipulação: descreve as situações em que a preocupação da entidade promotora concentra-se exclusivamente na obtenção de apoio para iniciativas já definidas, sem que haja intenção de permitir que a comunidade tenha qualquer influência na definição de suas características.
- b) Terapia: engloba as ações de caráter educativo que têm como objetivo modificar as atitudes e opiniões existentes na comunidade em relação a um projeto ou programa, as quais podem dificultar sua implementação.
- c) Informação: diferencia-se dos níveis anteriores por não ter como objetivo central direcionar as opiniões da comunidade, constituindo um primeiro passo legítimo para a participação efetiva, especialmente quando prevê mecanismos simples de feedback que permitem avaliar as reações da comunidade e que possam, eventualmente, convencer os responsáveis pela iniciativa da necessidade de efetuar ajustes e adaptações nas suas características.
- d) Consulta: refere-se a processos em que a entidade promotora utiliza mecanismos mais complexos e estruturados para recolher subsídios junto às comunidades, com a intenção de utilizá-los de forma efetiva na definição das características e objetivos da iniciativa, embora mantenha o poder de decidir, em última instância, sobre seu aproveitamento.
- e) Apaziguamento: refere-se a situações em que a influência atribuída à comunidade tende a ser mais aparente do que o real, como ocorre quando são incluídos alguns representantes da comunidade em comitês que, embora formalmente investidos de poder decisório, pela sua composição, acabam, na prática, servindo principalmente para referendar decisões tomadas em outras instâncias.
- f) Parceria: neste nível ocorre uma efetiva divisão do poder entre a comunidade e a entidade promotora, por meio de processos de negociação, havendo divisão de responsabilidades nas tarefas relacionadas ao planejamento e da implementação.

- g) Delegação de poder: o poder decisório é atribuído à comunidade, embora a entidade promotora participe dos processos de planejamento e implementação das iniciativas.
- h) Controle pelos cidadãos: a entidade promotora restringe sua participação ao financiamento das iniciativas, cabendo à comunidade as tarefas de planejamento e implementação.

A consulta popular implementada no Rio Grande do Sul é uma faceta, um instrumento da participação popular. É por esta consulta que as demandas da população são explicitadas, sendo a consulta um forma de participação do cidadão, onde este consegue através do seu voto e escolha, decidir o rumo para sua região, ajudando com isso a promoção do desenvolvimento local, regional. “Mais importante do que o voto em demandas para sua região foi a valorização da cidadania e a validação da Consulta Popular como um patrimônio do povo gaúcho”, destaca o Secretário Estadual de Relações Institucionais, Celso Bernardi (2008).

Na idéia de Bobbio (2002:68), hoje o “indicador de desenvolvimento democrático não pode ser mais o número de pessoas que têm o direito de votar, mas o número de locais, diferentes dos locais políticos, nos quais se exerce o direito de voto”.

Consolida-se, assim, o ato da consulta popular, dentro do Processo da Participação Popular, onde esta descentraliza o poder dos grandes centros e o regionaliza, trazendo as decisões do governo para o âmbito da sociedade, com o direito de decidir por si própria, as principais demandas que irão promover o desenvolvimento.

Sendo a consulta popular a ferramenta que impulsiona o Processo de Participação Popular, consolida-se todo o trabalho que governo e sociedade têm na busca da promoção e realização dos seus anseios na construção de um mundo melhor e mais igual.

#### **2.4 – A concepção de cidadania**

De acordo com o Dicionário Aurélio (Ferreira, 2004:465) “cidadania é a qualidade ou estado do cidadão”. Já este é entendido como “o indivíduo no gozo dos

direitos civis e políticos de um Estado, ou no desempenho de seus deveres para com este”.

A história da cidadania, sua evolução e formação, se confundem com a história da luta dos direitos humanos. É um termo que se encontra em constante construção, pois vem se moldando a civilização atual de cada época, em sua complexidade, pontos positivos e negativos e as frenéticas mudanças que ocorrem no transcorrer dos anos.

A cidadania é o meio utilizado para a busca da própria identidade, humanidade, direitos e liberdade. Vem ser a busca do fim da opressão e injustiças contra a sociedade, contra os pobres e oprimidos. Ser cidadão é possuir o domínio dos seus direitos civis, mas obter a cidadania plena é ter direitos não apenas civis, mas também possuir o direito de ter os direitos políticos, como o voto, por exemplo; e sociais, como ter acesso a saúde, alimentação, moradia, saneamento básico, respeito como ser humano, entre outros.

Mas o fato de alguém ter cidadania, se tornar um cidadão, também acaba por remeter a deveres e obrigações. Cidadania não diz respeito somente a direitos, há deveres também, tal como estar consciente de suas responsabilidades e obrigações quanto à sociedade e o Estado que pertence, onde todos devem trabalhar unidos para a construção do bem comum.

Na percepção de Dallari (1998:14) cidadania expressa

Um conjunto de direitos que dá à pessoa a possibilidade de participar ativamente da vida e do governo de seu povo. Quem não tem cidadania está marginalizado ou excluído da vida social e da tomada de decisões, ficando numa posição de inferioridade dentro do grupo social.

Cidadania, por sua vez, não é apenas uma definição estanque, delimitada, mas sim, um conceito histórico, que varia conforme o tempo, assumindo várias conotações ao longo da história, se moldando e se adaptando conforme os diferentes contextos da época e os costumes da sociedade. Siedenberg (2006:44) afirma que

O conceito de cidadania assumiu várias conotações em diferentes contextos históricos. Na Grécia antiga, a cidadania dizia respeito ao indivíduo que desfrutava do direito de participar da vida política da

cidade, condição vedada às mulheres, aos estrangeiros e aos escravos.

Em toda a história da humanidade a cidadania se adaptou e se moldou às conformidades da época, seguindo suas regras de inclusão e exclusão. Cidadania não era um direito de todos e sim um direito de apenas uma pequena parcela da população, restrita aos homens de posses e dotados de conhecimento. Atualmente, essas exclusões diminuíram, mas a discriminação em geral, não. Os direitos dos cidadãos aumentaram em um sentido, mas ainda não o gozo e a plenitude desses direitos, infelizmente ainda restritos a uma pequena parcela da sociedade, destituída do direito de participar. Sem este direito não ocorre a cidadania. Tenório e Rozenberg (1997:104) consideram a participação o grande instrumento de acesso à cidadania. “Em sua plenitude, a cidadania só se consolida na presença de uma participação entendida enquanto ação coletiva e exercício consciente, voluntário e conquistado”. Mas, os autores alertam que, ainda que condição *sine qua non*, não é requisito exclusivo. Para alcançar a “cidadania plena, a organização social e a participação política deverão vir associadas à superação das desigualdades econômicas”.

Mesmo com os inúmeros tipos de participação e inserção nas sociedades e sendo abordada em variadas áreas, moldada e adaptada a cada época, a cidadania persiste no campo do direito. Pois se trata no seu íntimo das lutas dos direitos do cidadão, na busca pela igualdade social e reconhecimento como ser humano, busca do pertencimento a uma sociedade.

Segundo Bedin (1997a; 1997b), a luta pelo reconhecimento e respeito à cidadania possui uma larga tradição histórica, construída ao longo de quatro gerações de direitos. A primeira geração: direitos civis ou liberdades civis (direito contra o Estado); segunda geração: direitos políticos e liberdades políticas (direito de participar do Estado); terceira geração: direitos econômicos e sociais (direitos por meio do Estado); e quarta geração: direitos de solidariedade (direitos sobre o Estado). Nos direitos de quarta geração, são colocados, como regra, o direito ao desenvolvimento, ao meio ambiente, à paz e a autodeterminação dos povos.

Conclui-se, assim, que a cidadania não é dada, ela é construída e conquistada a partir da capacidade de organização, participação e intervenção social. Significa a busca pelos direitos e da própria cidadania, o direito da igualdade

entre os seres humanos. Nesse embate estão envolvidos todos os cidadãos com a finalidade de poder participar, opinar nas questões da sociedade e no rumo da sua vida e seu país, com direito para poder votar e escolher os seus mandatários ou projetos e programas para se inserir.

A cidadania é amparada e embasada em idéias e ações, tampouco significa uma simples conquista legal, adquirida por direito. É necessário que o cidadão participe, colabore, seja ativo, faça valer os seus direitos. Isso é a cidadania, o cidadão lutando, buscando e adquirindo o direito de ser livre e decidir o rumo da sua própria vida.

### **3. A regulamentação e as referências**

O processo de consulta popular no Rio Grande do Sul é regulamentado pelo Decreto Nº 45.593, de 10.04.08 (Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 2008:1), onde se explicita que a “consulta direta à população [...] visa definir os investimentos e serviços de interesse regional a serem incluídos na proposta orçamentária anual do Estado do Rio Grande do Sul.”

É interessante observar também que o parâmetro para a ponderação dos serviços e investimentos disponíveis para cada região é o IDESE – Índice de Desenvolvimento Social e Econômico, obedecendo a um critério de ponderação de 25% de fatores de renda e 75% de fatores sociais.

O IDESE, criado pela Fundação de Economia e Estatística (FEE), foi inspirado no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), e abrange um conjunto amplo de indicadores sociais e econômicos classificados em quatro blocos temáticos: Educação; Renda; Saneamento e Domicílios; e Saúde. Trata-se de um índice criado especificamente para medir o desenvolvimento nas regiões e municípios do Rio Grande do Sul, informando a sociedade e orientando os governos (municipais e estadual) nas suas políticas socioeconômicas para melhor estruturar os planejamentos estratégicos em prol do desenvolvimento local.

Os blocos constituintes do IDESE são formados por um conjunto de 12 índices, os quais compõem a base para a formulação de indicadores de cada bloco. Os pesos desses índices que abordam os detalhes das principais deficiências

socioeconômicas, são de suma importância para avaliação do desenvolvimento de um município ou região. O limite desses índices e a fontes dos dados brutos que originam os indicadores que são utilizados nos comparativos entre as regiões, no caso deste estudo os Coredes, são apresentados no quadro a seguir.

Quadro 1 – Especificações do IDESE

Blocos	Índices	Peso no Bloco	Peso no IDESE	Limite Inferior	Limite Superior	Fonte dos Dados Brutos
Educação	Taxa de abandono no ensino fundamental	0,25	0,0625	100%	0%	Edudata do INEP - MEC
	Taxa de reprovação no ensino fundamental	0,20	0,0500	100%	0%	Edudata do INEP - MEC
	Taxa de atendimento no ensino médio	0,20	0,0500	100%	0%	Censo Demográfico IBGE Edudata do INEP - MEC
	Taxa de analfabetismo de pessoas com 15 anos ou mais	0,35	0,0875	100%	0%	Censo Demográfico e PNAD do IBGE
Renda	Geração do PIBpc	0,50	0,125	100 (\$ ppp)	40.000 (\$ ppp)	FEE
	Apropriação de renda – VABpc do comércio, alojamento e alimentação	0,50	0,125	11,22 (\$ ppp)	4.486,64 (\$ ppp)	FEE
Saneamento e domicílio	Percentual de domicílios abastecidos com água (rede geral)	0,50	0,125	0%	100%	Censo Demográfico IBGE
	Percentual de domicílios atendidos com rede geral de esgoto ou pluvial	0,40	0,100	0%	100%	Censo Demográfico IBGE
	Média de moradores por domicílio	0,10	0,025	6 moradores	1 morador	Censo Demográfico e PNAD do IBGE; FEE
Saúde	Percentual de crianças com baixo peso ao nascer	0,33	0,0833	30%	4%	DATASUS - MS
	Taxa de mortalidade de menores de 5 anos	0,33	0,0833	316 por mil	4 por mil	DATASUS - MS
	Esperança de vida ao nascer	0,33	0,0833	25 anos	85 anos	IDHM - PNUD e IPEA

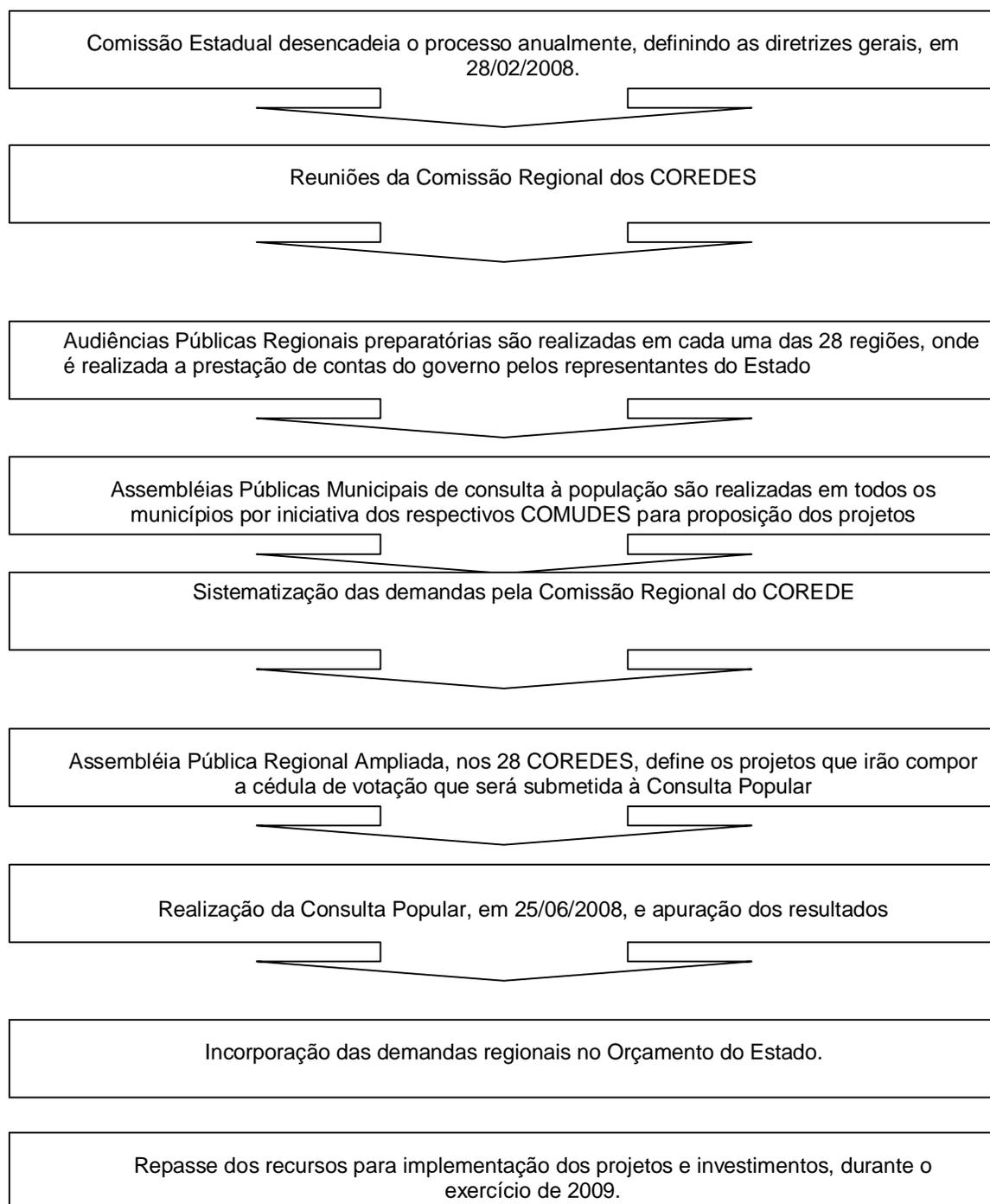
Fonte: [www.fee.tche.br](http://www.fee.tche.br)

Evidencia-se aqui, na prática política, o descolamento do conceito de desenvolvimento de fatores essencialmente econômicos e sua aderência a outros aspectos, como visto anteriormente nas abordagens teóricas.

Cabe ressaltar também outro aspecto inovador da política de distribuição de recursos disponíveis para investimentos e serviços de interesse regional: 80% dos mesmos serão distribuídos proporcionalmente à população de cada região abrangida pelos COREDES e os outros 20% serão distribuídos equitativamente. Porém, no primeiro e maior volume (80%) ainda há uma diferenciação de caráter social embutida, cuja finalidade é garantir a diminuição das disparidades: regiões menos desenvolvidas (de acordo com o IDESE) recebem proporcionalmente mais recursos. Explicitando: há uma escala onde os recursos disponibilizados às regiões cujo IDESE seja igual ou superior a média do Estado, são ponderados pelo fator 1, ao passo que regiões cujo IDESE seja pouco, muito ou extremamente inferior à média do IDESE do Estado, tem seus recursos ponderados pelo fator 1,3, 1,6 e 1,9 respectivamente. Com isto se pretende viabilizar uma distribuição mais equitativa dos recursos públicos, tomando como princípio que regiões mais desenvolvidas recebem proporcionalmente menos recursos.

Já no que diz respeito ao processo da consulta popular, este pode ser de forma genérica sintetizado nos seguintes termos do seguinte fluxograma.

Quadro 2 – Fluxograma do Processo de Participação Popular dos Coredes.



Fonte: elaborado pelos autores.

## **Considerações Finais**

Conforme foi evidenciado no texto, os processos de desenvolvimento regional empreendidos no Rio Grande do Sul através das atuais políticas públicas abrangem, como muita clareza, as dimensões sociais do conceito, isto é, o desenvolvimento pretendido não se reduz apenas ao fomento de dimensões econômicas. Isto pode ser observado tanto na relevância dos fatores considerados pelo IDESE, como também na ponderação que a legislação faz ao propor a divisão dos recursos (25% fatores de renda e 75% fatores sociais).

Todavia, considerando as reais dimensões dos recursos públicos disponibilizados pelo Governo do Estado que são vinculados anualmente à Consulta Popular (totalizando menos de 1% do Orçamento Estadual), percebe-se que apenas um fragmento de suas ações pode ser considerado como política de desenvolvimento socioeconômico participativo sustentável. Já em relação aos demais recursos do Orçamento Público Estadual, não é possível evidenciar que o mesmo seja executado sob essa concepção.

Percebe-se, assim, que os Processos de Participação Popular desenvolvidos no Estado do Rio Grande do Sul encontram-se fundamentados sobre uma representatividade econômica praticamente insignificante do ponto de vista orçamentário, mas importante do ponto de vista da construção da cidadania.

Por outro lado, o processo vem se consolidando anualmente com a fixação de parâmetros e normas processuais repetidas. Porém, é necessário que a população, isto é, o cidadão tome posse de seus direitos e se conscientize de que sua participação no processo não é apenas de caráter consultivo, mas sim de efetivo controle.

Há que se considerar ainda que o processo não é desencadeado de maneira absolutamente uniforme em todos os 28 COREDES do Rio Grande do Sul. Há diferentes níveis de estruturação e articulação entre o Poder Público, a sociedade, as instituições de ensino que dão suporte técnico às ações, os COMUDES e o próprio cidadão. Tanto é que a participação efetiva dos eleitores nos processos de Consulta Popular varia de 4 a 18% do total de eleitores em diferentes COREDES. À primeira vista estes percentuais de participação podem parecer insignificantes, mas considerando que durante décadas o cidadão não foi chamado à expressar sua

opinião no que diz respeito às políticas de desenvolvimento local e/ou regional, os mesmos configuram a necessidade de consolidação do processo de conscientização da cidadania.

Finalmente, cabe constatar que este processo de participação popular desencadeado no Rio Grande do Sul é fruto de uma caminhada e aprendizagem de parte à parte (Estado e Sociedade) que tem aproximadamente 15 anos de experiências acumuladas, uma vez que se iniciou em meados dos anos 90 e subsistiu à diversas gestões político-administrativas. Enfim, não se trata de um projeto político-partidário, mas da institucionalização social de um processo participativo de desenvolvimento regional.

### **Referências Bibliográficas**

- ALLEBRANDT, Sérgio Luís. A Cidadania e o Processo de Desenvolvimento Local e Regional: um estudo sobre a atuação dos conselhos municipais e regionais de desenvolvimento do Rio Grande do Sul, de 1990 a 2007. Santa Cruz do Sul, 2007 [projeto de tese no PPGDR da UNISC].
- ARNSTEIN, Sherry R. A ladder of citizen participation. *Journal of American Institute Planners*, v.35, n.3, 1969. p. 216-224.
- BANDEIRA, Pedro. Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional. Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, 1999. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/pub/td/td\\_99/td\\_630.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_99/td_630.pdf)>. Acesso em 06 mar. 2008.
- BERNARDI, Celso. Yeda Crusius anuncia resultados da Consulta Popular. Disponível em: <<http://www.ppp.rs.gov.br/portallppp/index.jsp>>. Acesso em 15 abr. 2008.
- BEDIN, Gilmar A. Os direitos do homem e o neoliberalismo. Ijuí: UNIJUÍ, 1997a.
- \_\_\_\_\_. Estado, cidadania e globalização do mundo: algumas reflexões e possíveis desdobramentos. In OLIVEIRA, Odete M, de (org.). *Relações internacionais e globalização: grandes desafios*. Ijuí: UNIJUÍ, 1997b, p. 123-149.
- BOISIER, Sérgio. Desenvolvimento. In: Siedenberg, D. R. *Dicionário desenvolvimento regional*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006.
- BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia*. 8.ed, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.
- BUARQUE, S. C. Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável. Material para orientação técnica e treinamento de multiplicadores e técnicos em planejamento municipal e regional. Projeto de Cooperação Técnica do INCRA / IICA. Brasília: Mimeo, 1999.

- BRAGA, J.: Os limites da decisão coletiva sobre as prioridades. O poder dos municípios: quem é dono das prioridades? Recife: projeto políticas públicas urbanas, 1996.
- CAIDEN, G. E.; CARAVANTES, G. R. Reconsideração do Conceito de Desenvolvimento. Caxias do Sul, 1985.
- Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Lei nº 10.283/94, regulamentada pelo Decreto nº 35.764/94.
- DALAND, Robert T. Estratégias e estilo do planejamento brasileiro. Rio de Janeiro, Lidor, 1969.
- DALLARI, D. A. Direitos Humanos e Cidadania. São Paulo: Moderna, 1998.
- Declaração Universal dos Direitos Humanos, art.21, item I. Disponível em: <[http://www.onu-brasil.org.br/documentos\\_direitoshumanos.php](http://www.onu-brasil.org.br/documentos_direitoshumanos.php)>. Acesso em 15 abr. 2008.
- DEMO, Pedro. Participação. In: Siedenberg, D. R. Dicionário desenvolvimento regional. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006.
- \_\_\_\_\_. Estratégias de desenvolvimento. Planejamento e Políticas Públicas. Brasília, v. 10, n.12, dez. 1993.
- \_\_\_\_\_. Participação e planejamento: um arranjo preliminar. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 25, n. 3, p. 31-54, jul.-set. 1991.
- FERREIRA, Aurélio B. de Holanda. Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa. 3ª ed. Curitiba: Positivo, 2004.
- FRANTZ, Walter. Desenvolvimento: um fenômeno social complexo. – (cadernos Unijuí). Ijuí: Ed. Unijuí, 2003.
- FURTADO, Celso. Introdução ao Desenvolvimento: enfoque histórico-estrutural. 3ª ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2000.
- \_\_\_\_\_. Desenvolvimento. In: CAIDEN, Gerald, CARAVANTES, Geraldo. Reconsideração do conceito de desenvolvimento. Caxias do Sul: EDUCS, 1988.
- GAVRONSKI, Alexandre Amaral. Consulta Popular. Disponível em: <<http://www.esmpu.gov.br/dicionario>>. Acesso em 30 jan. 2008.
- HOLANDA, Nilson. Planejamentos e Projetos (uma introdução as técnicas de planejamento e de elaboração de projetos). Apresentação de Marcos Pereira Vianna. 1ª Edição, Rio de Janeiro, APEC, Brasília, Instituto Nacional do livro, 1975. 2ª Edição, Rio de Janeiro, APEC, 1975, 3ª a 10ª Edições, APEC, 1975/80, 12ª EDIÇÃO, UFC/Nilson Holanda, Fortaleza, 1983.
- Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE). Disponível em: <[http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/estatisticas/pg\\_idese.php](http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/estatisticas/pg_idese.php)>. Acesso em: 18 mar. 2008.
- INGELSTAM, L. La planificación del desarrollo a largo plazo: notas sobre su esencia y metodología. In: Revista de la CEPAL, nº 31, Santiago, 1987.
- MATUS, C. O Planejamento Estratégico Sustentável na prática. Material didático do Curso Governo e Planejamento. Brasília: IPEA/Cendec, 1989.

- MEDICI, André C. Saúde: modelos de gestão descentralizadas - alternativas para o Brasil. In: VELLOSO, João P. dos R.; ALBUQUERQUE, Roberto C.; KNOOP, Joachim (orgs). Políticas sociais no Brasil: descentralização, eficiência e eqüidade. Rio de Janeiro: Inae/Ildes, 1995. p. 91-148.
- SIEDENBERG, Dieter R. Cidadania. In: Siedenberg, D. R. Dicionário desenvolvimento regional. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006.
- \_\_\_\_\_. Desenvolvimento: ambigüidades de um conceito difuso. In. Revista Desenvolvimento em Questão, nº 3. jan/jun 2004, do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Gestão e Cidadania, da UNIJUI. 2004.
- SOUTO-MAIOR, Joel. Sobre participação, transparência e suas alternativas no planejamento estratégico no setor público. In: XIX Encontro Nacional da ANPAD – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 1995, João Pessoa. Anais. João Pessoa: Enanpad, 1995. p. 78-96.
- TENÓRIO, F. G.; ROZENBERG, J. E. Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 31, nº 4, p. 101-25, jul./ago. 1997.