Parte VI - Desenvolvimento e participação social
**Capítulo 3 - Consulta popular no COREDE Missões: uma
avaliação da participação dos municípios no período 2005-
2014**

Luis Cláudio Villani Ortiz
Vilmar Antônio Boff
Bernardo Both
Filipe Molinar Machado
Franco da Silveira

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

ORTIZ, L.C.V., BOFF, V.A., BOTH, B., MACHADO, F.M., and SILVEIRA, F. Consulta popular no COREDE Missões: uma avaliação da participação dos municípios no período 2005-2014. In: ROTTA, E., LAGO, I.C., JUSTEN, A.F., and SANTOS, M., eds. *Conhecimento em rede: desenvolvimento, cooperação e integração regional em território de fronteira – Rede CIDIR: 10 anos* [online]. Chapecó, SC: Editora UFFS, 2019, pp. 362-379. ISBN: 978-65-5019-011-8.

<https://doi.org/10.7476/9786586545432.0022>.

All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença [Creative Commons Atribuição 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

CONSULTA POPULAR NO COREDE MISSÕES: UMA AVALIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NO PERÍODO 2005-2014

Luis Cláudio Villani Ortiz¹

Vilmar Antônio Boff²

Bernardo Both³

Filipe Molinar Machado⁴

Franco da Silveira⁵

- 1 Doutorando pelo Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da UNISC). Professor Universitário na Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e Missões – Campus Santo Ângelo.
- 2 Doutor em Desenvolvimento Regional e Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Gestão Estratégica de Organizações na Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e Missões – Campus Santo Ângelo.
- 3 Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – Campus Ijuí e Coordenador e Professor do Curso de Administração na Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e Missões – Campus Santo Ângelo.
- 4 Doutorando em Engenharia Agrícola pela Universidade Federal de Santa Maria e Professor do Curso de Engenharia Mecânica da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e Missões – Campus Santo Ângelo.
- 5 Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

INTRODUÇÃO

Líderes, formuladores de políticas, profissionais e pesquisadores que debatem questões inerentes ao desenvolvimento frequentemente se deparam com o fato de políticas públicas bem-intencionadas não produzirem resultados esperados.

Significativa parte de pensadores acreditam que a resposta para tais indagações estaria voltada não apenas na avaliação sobre os adequados tipos de políticas públicas, mas nos atributos e condições que levam políticas ao apoio de melhorias na qualidade de vida.

Muitas pesquisas têm considerado a governança –o modo como os governos, cidadãos e comunidades participam da formulação e aplicação de políticas – como elemento-chave para tal entendimento.

Considerando que o papel do Estado como indutor do desenvolvimento torna-se questionável, decorrente do fato de orçamentos públicos e instrumentos de assistência estarem sobrecarregados, a necessidade de uma colaboração mais estreita com a sociedade civil, governos e organizações privadas se estabelece como desafio a um desenvolvimento eficaz e duradouro.

Tal coordenação de esforços para conjunto tão diversificado de grupos, requer clareza de funções e responsabilidades, juntamente com normas de ação eficazes no cumprimento dos acordos.

Em tal contexto, o presente capítulo pretende analisar a relação da consulta popular (CP) como instrumento de Democracia Participativa e Governança. Tal pesquisa ocorre através do tratamento de dados secundários e pesquisa bibliográfica, analisando a evolução histórica da participação dos eleitores residentes na região compreendida pelo COREDE Missões, nos processos de participação democrática estabelecidos pela consulta popular, no período 2005 a 2014. Busca-se avaliar sob uma ótica quantitativa como ocorre o processo de cooperação de planejamento territorial, em torno de um instrumento de governança territorial, verificando se os atributos de comprometimento e cooperação podem ser expressos em termos de participação popular.

Também se busca de forma introdutória verificar se o grau de utilização das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) no processo de Democracia Participativa gera um movimento de exclusão dos municípios periféricos da arena de negociação em decorrência das deficiências infraestruturais de comunicação.

O capítulo desenvolve-se em três seções: a primeira constitui-se de uma abordagem teórica do Planejamento Territorial e dos Processos Democráticos Participativos; a segunda apresenta a apreciação teórica do papel das TICs no processo de consulta popular do Rio Grande do Sul; na terceira seção analisam-se os dados da participação democrática do COREDE Missões e de seus municípios nas consultas populares entre 2005 e 2014⁶, assim como a utilização das TICs (votos pela Internet) nesse sistema de democracia participativa.

DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

O Relatório de Desenvolvimento Mundial, publicado em 2017 pelo Banco Mundial, dispensou maior atenção para a abordagem da governança, como elemento capaz de contribuir de forma mais sólida para impulsionar a prosperidade compartilhada entre países e regiões, bem como, através de uma visão transformacional, considerar a governança como dos objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Para o Banco Mundial (2017, p. 3), a governança é definida como processo por meio do qual atores estatais e não estatais, dispostos em diferentes escalas, interagem para conceber e implementar políticas públicas no âmbito de um dado conjunto de regras informais, criando uma rede complexa de atores e interesses que moldam e são moldadas pelo poder.

Nesse processo de entender a governança como integrante do processo de desenvolvimento e planejamento territorial, o relatório do Banco Mundial (2017) identifica o comprometimento, a coordenação e a cooperação como atributos centrais das instituições necessários para garantir que as políticas, as regras e os recursos produzam os resultados desejados.

Dessa forma, o Banco Mundial (2017) toma por comprometimento o processo no qual os atores confiam na credibilidade das políticas e das instituições para que possam calibrar seus resultados. Por cooperação toma-se o entendimento em relação à disposição dos cidadãos em contribuir para o bem público e abdicando de postura parasitária. Como coordenação tem-se a capacidade de sincronização dos diferentes atores em torno de um objetivo central, gerando

6 A escolha por esse recorte histórico recai sobre os últimos dados trazidos à sociedade pela Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã (SEPLAG). Disponível em: <http://www.sri.rs.gov.br/>.

uma espécie movimento simultâneo em torno de alguns fins, o qual fortalece o processo de comprometimento entre os agentes.

Portanto, comprometimento, coordenação e cooperação, para o Banco Mundial, são funções institucionais essenciais para garantir um processo sustentável de governança territorial, que contribua para a eficácia das políticas públicas buscando atingir resultados de desenvolvimento.

O processo de governança manifesta-se em um ambiente em que a eficácia dos instrumentos de intervenção e de apoio depende não somente da seleção de políticas, mas também da sua implementação e elaboração, no qual ambas envolvem um processo de consenso entre diversos atores.

O ambiente em que as decisões (sobre políticas) são tomadas torna-se uma arena de negociação, ou seja, um espaço em que diversos grupos e atores interagem e negociam sobre aspectos de domínio público e no qual os acordos resultantes levam a mudanças futuras nas regras formais (legislação).

Becker e Bandeira (2003, p. 16) registram que as iniciativas devem levar em conta a promoção no processo de acumulação do capital social, propiciando a participação dos vários atores sociais na busca de soluções para problemas de interesse comum, através de amplos processos de negociação. A interação entre os diferentes segmentos da sociedade civil e a administração pública, resultante do processo de negociação entre os agentes, deve encarada como um importante instrumento para a consolidação de relações de confiança entre os atores sociais, políticos e econômicos, públicos e privados, contribuindo, portanto, a longo prazo, para a acumulação de capital social.

Assim, a distribuição de poder é um elemento-chave para o funcionamento do debate de políticas e do processo de governança. Durante os processos de negociação de políticas, uma distribuição desigual de poder – assimetria de poder – pode influenciar a eficácia das políticas. A assimetria de poder não é necessariamente prejudicial, e pode, na verdade, ser um meio de atingir a eficácia por meio de autoridade delegada. Em contraste, manifestações negativas de assimetrias de poder se refletem na captura⁷, clientelismo⁸ e exclusão.

7 Por Captura o *World Development Report 2017: Governance and the Law*, 2017, define como uma das manifestações das assimetrias de poder – a capacidade de grupos infuentes “capturarem” políticas e utilizá-las para seus específicos e individuais.

8 Por clientelismo o *World Development Report 2017: Governance and the Law*, 2017, define como uma estratégia política caracterizada pela oferta de bens materiais em troca de apoio eleitoral. Segundo

Quando atores com posições privilegiadas são excluídos da arena de negociação acerca das políticas públicas, a violência pode tornar-se a maneira preferida – e racional – para certos indivíduos e grupos buscarem seus interesses, contribuindo para a realização de negociações malsucedidas entre os participantes das arenas de negociações. A exclusão, que pode se manifestar pela falta de acesso a serviços, recursos, entre outras formas, tende a reforçar assimetrias de poder e perpetuar resultados inequitativos e instáveis.

Dessa forma a qualidade democrática e a transparência dos processos de estabelecimento de políticas públicas tornam-se pré-requisitos indispensáveis para a eficácia das políticas públicas e aceitação social.

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA VIA CONSULTA POPULAR E SUA RELAÇÃO COM PLANEJAMENTO TERRITORIAL

A abordagem sobre os territórios⁹ dado um contexto de desenvolvimento é um debate que tem atraído a atenção de significativa gama de pesquisadores nas últimas décadas, tentando entender e explicar os porquês das inequidades entre diferentes regiões que a dinâmica econômica tem causado.

Assim como em pesquisas anteriores, utilizamos a visão de Etges (2005) ao definirmos território:

[...] o território tem que ser visto como algo que está em processo, uma forma-conteúdo, o traço de união entre o passado e o futuro imediato. Ele tem que ser visto como um campo de forças, como um lugar de exercício, de contradições entre vertical e o horizontal, entre o Estado e o mercado, entre o uso econômico e o uso social dos recursos. (2005, p. 37).

Por Desenvolvimento Territorial, utilizamos a abordagem de Etges (2005), que apresenta duas concepções de Desenvolvimento: a) uma Dinâmica

essa fonte a significância dessa estratégia reside na contribuição para entender por que as políticas que buscam promover equidade são, frequentemente, ineficazes.

- 9 A ideia de território aqui assumida é baseada na concepção de Raffestin (1993) e Haesbaert (2002) os quais afirmam que o território é produto dos atores sociais, do Estado ao indivíduo. São esses atores que produzem o território, composto por nós, malhas e redes. Assim, na era da globalização, a rede assume papel dinamizador do território, não se opondo ao mesmo. Segundo Haesbaert (2002), o território não significa somente enraizamento, estabilidade, limite e/ou fronteira, incluindo, também, o movimento, a fluidez, as conexões, sendo a rede responsável por transportar o global ao local e vice-versa, tendo tanto um caráter técnico, quanto social.

Homogênea baseada preponderantemente em questões mercadológicas, sobrepondo-se sobre as sociais, baseado em processos verticais de decisões, em que preponderam as deliberações de grupos hegemônicos, os quais sustentam um sistema de geração de lucro, ocasionando por vezes, um processo de exclusão da sociedade do seu local. A segunda demonstra uma dinâmica resultante da participação da sociedade na identificação do seu conjunto de potencialidades para geração de produção e riqueza, no qual a participação dos atores sociais se torna preponderante para a construção de um território com orientação horizontal, objetivando a construção de um desenvolvimento sustentável e não sustentado.

Santos (1996) determina duas forças que agem sobre o processo de organização dos territórios, denominadas de forças centrífugas e centrípetas. As primeiras quando retiram da região os elementos do seu próprio comando, que podem ser consideradas um fator de desagregação, pelo fato de o centro de comando das decisões estar localizado fora e longe do território, tendo dificuldades de entender as reais necessidades e dinâmicas sociais do território, cujo resultado é um processo de verticalização territorial. Forças centrípetas seriam aquelas com potencial de conduzir a um processo de horizontalização, em que o comando e as decisões estariam estabelecidos no próprio território, com a participação dos agentes no processo de planejamento territorial.

A participação ativa dos atores locais, no exercício da governança territorial, efetiva-se nos processos de concertação social, pela elaboração dos consensos grupais ou corporativos, constituindo-se numa das condições básicas para que se efetive uma gestão territorial do tipo societária.

Córdoba (2010) explica que o desafio é repensar um conjunto de procedimentos, práticas sociais e políticas de planejamento territorial. Esses procedimentos ocorrem a partir de bases mais horizontais, mais participativas, com perspectivas de ação e de avaliação que busquem integrar aos diferentes segmentos sociais os distintos níveis escalares de gestão territorial, para que se consiga avançar em torno de um desenvolvimento regional.

Tenório e Rozenberg (1997) destacam que a participação popular deve ser vista como o grande instrumento de acesso à cidadania, alegando que, em sua plenitude, a cidadania só se consolida na presença de uma participação entendida como ação coletiva e exercício consciente e voluntário.

Boscherini e Poma (2000), em sentido semelhante, referem-se ao sistema institucional territorial como o conjunto de agentes locais que precisam avançar do papel de ferramentas de *government* do território para agentes de governança territorial.

Ao assumir o presente conceito de governança territorial admite-se o conceito já tratado anteriormente pelo Banco Mundial (2017), no qual a sociedade civil é estabelecida como uma das fontes de poder nos processos de governança, referindo-se a um processo de interação entre micro e macro atores que, efetivamente, contemplam a perspectiva de afirmação dos interesses e necessidades territoriais – processos horizontais planejamento territorial.

Bardhan (2004), ao tratar dos processos de descentralização de planejamento em governos locais, de forma incisiva, realça os benefícios desse método, mas atenta para possíveis vícios. Um deles é relacionado ao que se denomina “captura”. Refere-se ao sistema de aprisionamento que as elites locais estabelecem aos governos em virtude da sua capacidade de investimento e indução ao progresso. Segundo o autor, a facilidade ou dificuldade de captura tem relação com vários fatores, dentre os quais se encontram: o nível de desigualdade social e econômica local; a tradição de participação política; o grau de consciência do eleitor; o nível de transparência dos processos democráticos locais, quando da tomada de decisão e prestação de contas dos governos; a forma de atuação dos meios de comunicação locais. A relativização da força das elites locais e o fortalecimento da sociedade civil só se efetivam em processos qualificados de governança territorial.

PROCESSOS DEMOCRÁTICOS PARTICIPATIVOS – CONSULTAS POPULARES E AS TICs

No Brasil, a partir do início do século XXI, os gestores públicos despertaram para a importância das TICs como instrumento de governança territorial. A partir de então, políticas públicas foram criadas para que as novas tecnologias impulsionassem a participação cidadã, apoiando a construção de caminhos para o desenvolvimento.

Dessa forma, ao abordar o tema democracia, com especial interesse na democracia representativa, consideram-se as cinco formas de participação popular

autônomas e reconhecidas pelo sistema constitucional brasileiro: (1) consulta popular; (2) iniciativa popular na proposição de projetos de lei; (3) plebiscito; (4) referendo; (5) ação revocatória de mandato.

Resumidamente, a consulta popular é usada quando importantes decisões públicas são tomadas, podendo ser praticada periodicamente acerca de um tema. A iniciativa popular ocupa-se da proposição de projetos de lei, que está prevista nas três instâncias políticas da Federação. Já o plebiscito, segundo Tavares (2000), coloca os cidadãos diante de uma decisão dicotômica implicando uma grande simplificação das questões políticas envolvidas, mas se constitui um requisito para “as decisões que envolvem criação, incorporação, fusão, subdivisão e desmembramento de Estados e municípios” (TAVARES, 2000, p. 135).

Por obviedade, nosso objetivo é tratar dos aspectos inerentes ao processo de consulta popular. Nesse processo de participação popular e democracia representativa, o uso das TICs é considerado por Subirats (2002) como um instrumento passível de melhora no seu funcionamento e de suporte. Tem a capacidade de aprimorar a relação entre cidadania e instituições representativas, criando novas vias para compreender a cidadania e a política democrática, utilizando as potencialidades que elas oferecem.

Através da democracia eletrônica, a sociedade poderia praticar um novo tipo de poder civil, o que significaria mais do que a simples habilidade para votar por meio da técnica. A denominação democracia eletrônica refere-se às relações políticas que se dão por meio da rede, enquanto veículo. Sanchez (2007) lembra que a rede, por si só, nada mudará sem reformas na maneira como se entende o espaço público.

Como ameaça a plena utilização das TICs, Shapiro (1999) atenta para o perigo de como os sistemas podem induzir ao abandono dos processos deliberativos tradicionais – elemento central no processo de representatividade democrática.

Sob o olhar dos fatores limitantes das TICs para promover a inclusão democrática, Sánchez (1999) salienta que a massiva dependência a essas novas tecnologias pode ser temerária em função da possibilidade de uma estratificação digital, entendida como sendo: a) as desigualdades de acesso físico ao aparato tecnológico ou à conexão telefônica; b) a habilidade pessoal (repleta

de significação) de utilizar este aparato; e c) a capacidade de adaptação psicológica e cultural às tecnologias, que algumas pessoas e regiões possuem em relação às outras.

O acesso desigual às TICs pela sociedade seria fator de questionamento da sua utilização em busca de uma democracia mais participativa, o que potencializaria as desigualdades entre as sociedades, regiões, pessoas, indo de encontro às bases de estabelecimento de verdadeiro projeto de desenvolvimento regional (SÁNCHEZ, 1999, p. 32).

No estado do Rio Grande do Sul (Brasil), a utilização das TICs para a construção de um projeto de planejamento territorial utiliza o sistema de participação democrática via sistema de Orçamento Participativo, utilizando como instrumento a consulta popular (CP). Nesse sistema de CP, a sociedade, através de uma escala regional e um sistema horizontal de planejamento, se utiliza da estrutura dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES) para definir suas prioridades no que tange à utilização de uma parte dos recursos orçamentários de natureza estadual. Após definidas tais demandas, através da CP, a população utiliza o exercício democrático do voto (que é facultativo) para definir quais são as demandas regionais que mais atendem as necessidades da sociedade. Nesse processo de escolha, os participantes da CP, até o ano de 2015, participavam através de votos físicos e pelo voto via Internet.

O COREDE MISSÕES NA CONSULTA POPULAR

A região territorial que abrange o COREDE Missões está localizada a noroeste do estado do Rio Grande do Sul e compreende uma área de 12.855,5 km¹⁰, formada por vinte e cinco municípios, possuindo 194.933 eleitores, perfazendo uma representatividade eleitoral de 2,32%¹¹, em nível estadual.

10 Dados da Fundação de Economia e Estatística (FEE) do Rio Grande do Sul (2013).

11 Dados FEE 2015.

A população média dos municípios da região, segundo estimativas da FEE (2017), é de 10.043,04 habitantes, no qual 44% possuem até 4.999 habitantes, 32% com população entre 5.000 e 9.999 hab., 16% teriam população entre 10.000 e 19.999, sendo que apenas 8% seriam com acima de 20.000 habitantes.

Inicialmente os dados demonstram um significativo crescimento na participação estadual até 2014 (95,17%), sendo que, na região das Missões, o crescimento foi 47,3%.

371

Quadro 1 – Número de eleitores da consulta popular (RS e Região das Missões), percentual de participação, variação anual e taxa média geométrica anual (TMGA) – 2005-2014

Ano	Consulta Popular								
	Número de Votos								
	a) Estado	b) Missões	c) a ÷ b	d) Variação Absoluta		e) % Evolução Anual		f) TMGA	
				RS	Missões	RS	Missões	RS	Missões
2005	674.075	38.517	5,71%	95,17%	47,30%				
2006	726.980	36.045	4,96%			7,85%	-6,42%	7,71%	4,40%
2007	369.417	15.547	4,21%			-49,18%	-56,87%		
2008	478.310	25.847	5,40%			29,48%	66,25%		
2009	950.077	43.450	4,57%			98,63%	68,10%		
2010	1.217.067	51.384	4,22%			28,10%	18,26%		
2011	1.134.141	51.429	4,53%			-6,81%	0,09%		
2012	1.028.697	47.642	4,63%			-9,30%	-7,36%		
2013	1.125.159	45.079	4,01%			9,38%	-5,38%		
2014	1.315.593	56.737	4,31%			16,93%	25,86%		

Fonte: Dados da pesquisa (elaborado pelos autores).

A taxa anual de evolução dos participantes da CP (calculada média geométrica dos percentuais de comparação anual) apresentou um valor positivo de 7,71%, validando o argumento de significativo crescimento sustentável. Com essa mesma avaliação em nível de região corediana, a TMGA obtida no referido período foi de 4,4%, indicando também um índice significativo, dentro de uma realidade de redução do número de eleitores enfrentada pela região e demonstrada na Tabela 1.

Com o intuito de entender o comportamento da CP no RS e na Região das Missões, verifica-se através do Quadro 1 que a tendência de participação na CP pela região em análise com o RS possui uma correlação de 0,94 – bastante significativa, indicando que a região seguiu a tendência do Estado na utilização desse instrumento de Participação Democrática. Em ambos os casos a participação na CP cresceu até 2014, atingindo seu maior patamar (para ambas as escalas territoriais), representando um crescimento absoluto de aproximadamente 95% para o RS e 47% para as Missões.

Com o propósito de conhecer os municípios que apresentaram os melhores e os piores resultados em termos de participação na CP, utilizou-se o Quadro 2, que demonstra, ao lado esquerdo, o conjunto dos cinco municípios que

tiveram a melhor TMGA para o referido período e, à direita, o rol dos cinco que tiveram as piores TMGA, bem como sua população.

Tais dados demonstram que os cinco maiores municípios não aparecem com significativas participações, pois apenas Cerro Largo (terceira melhor TMGA) e Santo Antônio (quinta pior TMGA), ambos pertencentes ao grupo dos maiores municípios, têm participação expressiva.

Quadro 2 – Municípios com maiores e menores taxas médias anuais de participação na consulta popular e sua respectiva população, período 2005-2015

Município	Nº de habitantes	Média anual Participação
Vitória das Missões	3.417	13,27%
Eugênio de Castro	2.921	8,80%
Mato Queimado	1.877	8,52%
Cerro Largo	14.080	4,95%
Salvador das Missões	2.747	4,58%
Santo Antônio das Missões	10.946	-4,44%
São Miguel das Missões	7.665	-4,49%
Entre-Ijuís	9.402	-7,53%
Ubiretama	2.250	-7,98%
Caibaté	5.209	-8,42%

Fonte: Dados Fundação Economia e Estatística (2017). Estimativa Populacional, ano 2015.

Os dados ainda demonstram que entre os cinco municípios com melhores níveis de desempenho no período, quatro deles possuem menos de cinco mil habitantes. No grupo dos municípios com piores TMGAs, ou seja, com as menores taxas de desempenho na CP, nota-se que os que têm acima de cinco mil habitantes foram aqueles que ficaram aquém do desempenho médio, exceto o caso de Ubiretama, que apresentou o segundo pior nível de desempenho médio e que possui cerca de 2.200 habitantes.

A partir do entendimento de tais dados, verifica-se que os municípios menores são aqueles que apresentam melhores níveis de participação e desempenho, indicando prematuramente que a coesão territorial em municípios pequenos funciona melhor para instrumentos de Participação Democrática. Pesquisas posteriores seriam importantes para entender as justificativas dessa baixa participação dos municípios com maior número de habitantes.

A participação das TICs na consulta popular – Caso COREDE Missões

A hipótese de que a adoção das TICs seria uma ferramenta de alavancagem na participação democrática da sociedade, mostrou-se de certa forma diferente aos resultados constatados. Utilizando dados estatísticos de correlação entre o histórico de votos físicos (em cédula) e votos pela Internet, obteve-se um índice de 0,62, o que indica uma correlação pouco significativa entre ambos, não podendo constatar com ênfase, que o aumento dos votos da CP, converge em aumento dos votos via Internet.

Figura 2 – Percentual de votos manuais e pela Internet na consulta popular do COREDE Missões, 2005-2014

Fonte: Dados da pesquisa (elaborada pelos autores).

Uma análise prematura dos dados poderia argumentar que a baixa participação via TICs, justifica-se pelos argumentos de Wilhelm (2000) e Maia (2002) os quais atribuem às TICs um processo de assimetrias sociais, econômicas e culturais reforçadas por barreiras digitais, assim como a teoria de Sanchez (1999) da estratificação digital.

Para tentar comprovar essa tese, partiu-se para a verificação de quais foram os municípios que tiveram os maiores e menores níveis de participação, utilizando as TICs como meio de validação da sua participação democrática,

conjuntamente com seus dados econômicos e populacionais, para tentar comprovar a hipótese de que municípios com maior PIB e maior população deveriam ter maior participação por serem menos afetados por barreiras ou estratificação digital.

Assim buscou-se capturar os municípios com maior média¹² de utilização de Internet na consulta popular e a colocação ordinal seus respectivos PIBs¹³. O objetivo do cruzamento dos dados era verificar se os municípios, as variáveis PIB e a população seriam elementos para explicar melhores médias de utilização das TICs na consulta popular.

Dos cinco maiores PIBs da região, quatro municípios estiveram presentes no grupo das cinco maiores médias de utilização da Internet. Na outra ponta da tabela, verificamos que entre as cinco piores médias de utilização de Internet, tivemos três que apresentam os cinco PIBs mais baixos da região. O próximo quadro apresenta o resultado desse cruzamento de dados.

Quadro 3 – Municípios com maior e menor percentual médio municipal de utilização das TICs na consulta popular, número de habitantes e ranking regional PIB, período 2005-2014

Município	Nº de habitantes	Ordem PIB per capita	% médio TIC
Salvador das Missões	2.747	7º	26,90%
São Miguel das Missões	7.665	2º	18,89%
Entre-Ijuís	9.402	9º	14,59%
São Pedro Butiá	2.899	14º	15,66%
Pirapó	2.619	22º	12,91%
Giruá	16.903	5º	3,46%
São Nicolau	5.378	21º	2,70%
Guarani das Missões	8.146	10º	2,73%
Bossoroca	6.282	4º	2,55%
Sete de Setembro	2.114	12º	2,05%

Fonte: Dados da FEE (2016), considerando PIB 2014 e dados do COREDE Missões (elaborado pelos autores).

12 Média aritmética do período em análise.

13 Considerou-se aqui o PIB de 2014, fornecido pela Fundação de Economia e Estatística e estabeleceu-se o ranqueamento em termos regionais.

Os dados demonstram que dentre o grupo dos cinco municípios com maior média de utilização das TICs, apenas um encontra-se no grupo dos cinco com maior PIB per capita da região e todos os demais com posição mediana. Quando avaliadas as maiores médias de utilização das TICs, pelo atributo de número de habitantes, verificamos que três dos cinco municípios possuem menos de 3.000 hab e nenhum dos cinco possui mais de 10.000 habitantes.

Quando o olhar recai sobre os municípios com menor percentual médio de utilização das TICs, verificamos que dois com significativa representatividade em termos de PpC (entre os cinco maiores) aparecem nesse rol – Giruá e Bosso-roca, respectivamente com o quinto e quarto maior PpC da região das Missões – e todos os demais com posições medianas. A relação do número de habitantes com tal média de utilização de TICs também não nos traz uma homogenia, pois demonstram municípios com população bem dispersa.

Dessa forma, a hipótese de que a maior riqueza por pessoa por municípios indicaria maior grau de utilização das TICs não se sustenta para a amostra estudada, assim como não procede tentar relacionar tal variável com o número de habitantes daquela municipalidade.

Outro elemento trabalhado na pesquisa foi a Taxa Média Anual de Crescimento (TMAC) na utilização das TICs, com a utilização da média geométrica do índice de variação entre os anos do referido período. Aplicando referido método, pode-se verificar quais os municípios que mais ampliaram a utilização das TICs e os que tiveram menor desempenho relativo. Dessa abordagem obteve-se os dados apresentados no próximo quadro.

Quadro 4 – Municípios com maior e menor percentual médio anual de crescimento na utilização das TICs na consulta popular, número de habitantes e ranking regional PIB (2005-2014)

Município	TMGA	Nº habitantes	Ordem PIB per capita
Vitória das Missões	113,56%	3.417	19º
Dezesseis de Novembro	80,41%	2.650	25º
Rolador	78,88%	2.394	8º
Mato Queimado	66,06%	1.877	11º
Porto Xavier	61,85%	10.601	24º
Salvador das Missões	22,80%	2.747	7º
São Luiz Gonzaga	22,37%	35.761	13º

São Nicolau	22,03%	5.378	21º
Santo Ângelo	10,88%	79.181	16º
Garruchos	-3,15%	1.877	6º

Fonte: Dados da FEE (2016), considerando PIB 2014 e dados do COREDE Missões – elaborado pelos autores.

Os dados demonstram novamente que os municípios que tiveram a maior média de crescimento na utilização das TICs não são os de maior população ou que possuem a maior riqueza por habitante. Na outra esfera, no rol dos municípios com menor TMAC, visualiza-se a presença dos dois maiores municípios em termos de população, mas periféricos em termos de renda per capita, demonstrando ainda que os menores são aqueles que mais utilizaram as TICs e que mais ampliaram sua utilização.

Contudo, ainda que se careça de análises mais criteriosas para assumir as teses apresentadas, verifica-se que municípios com economias mais bem estruturadas (em termos de amostra) e que possuem população mediana demonstram maior tendência para utilização das TICs, gerando fortes indícios de que as carências em termos de infraestrutura comunicacional dos pequenos municípios não justificam a baixa participação, pelo contrário, indicam maior participação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A sociedade civil contemporânea, resultado também do avanço dos sistemas participativos democráticos, ampliou significativamente as oportunidades de escolhas individuais caracterizadas por fragmentações crescentes, pela ampla diversificação de relações e experiências, pela pluralidade de estilos de vida e multiplicação de identidades pessoais. Identidades essas que, segundo Wood (2003), “dissolveram todas as antigas certezas e universalidades”, possibilitando novas “políticas de identidade”, representando formas mais inclusivas no alcance emancipatório das pessoas.

Nesse contexto, tal participação favorece o processo de construção do território, fortalecendo as relações sociais mais horizontais entre os agentes, em prol de um conjunto de deliberações que possuem a potencialidade de fortalecer as

heterogeneidades da região e fazer contraponto às políticas *top-down* que invariavelmente não condizem com os anseios de sua população.

A consulta popular aparece como um instrumento relativamente novo, que visa possibilitar à população do Estado do Rio Grande do Sul o exercício dessa condição de participante no processo de expressar suas vontades e heterogeneias territoriais.

A Região das Missões do RS, segundo a pesquisa, que se propôs a analisar a participação da sua população na CP em termos totais e utilização de TICs, representa o dobro da representatividade eleitoral do território, com um crescimento absoluto superior a 45%, embora menor que a tendência estadual, que foi superior a 95%. A média anual de crescimento atingiu o índice de 4,4%.

Quando analisado o perfil dos municípios com maior taxa de participação, verifica-se que os municípios menores e com menor renda são os que usualmente apresentaram as maiores médias.

Em termos de utilização das TICs, tem-se uma utilização média de 8,37%, considerando-se que em 2005 a média de utilização foi de 1,68% (relação entre votos pela Internet e votos manuais) e, em 2014, de 14,32%.

Verificou-se que a utilização das TICs não ficou restrita às maiores cidades, pelo contrário, apareceu maior grau de utilização nos municípios com PIBs per capita e populações menores. Já na análise dos municípios com menor grau de utilização, há uma grande incidência dos maiores municípios da região.

A hipótese de estratificação digital e exclusão dos menores municípios – em virtude das possíveis carências infraestruturais – não são evidenciadas nesta pesquisa, pois os municípios mais periféricos das cidades – região com maior infraestrutura – são os que apresentaram melhores resultados tanto em participação na consulta popular quanto na utilização das Tecnologias de Informação Comunicacional para efetivarem suas participações democráticas.

Assim, abrem-se oportunidades para novos estudos, buscando aprofundar e conhecer as nuances desse processo de construção territorial e social.

REFERÊNCIAS

BARDHAN, Pranab. **Democracia local y gobernanza**. Revista Instituciones y Desarrollo, n. 16, 2004, p. 7-14.

BOSCHERINI, F. y POMA, F. Más allá de los distritos industriales: el nuevo concepto de territorio en el marco de la economía global. In: BOSCHERINI, F. y POMA, F. (Compiladores). **Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas** – El rol de las instituciones en el espacio global. Miño y Dávila Editores. Buenos Aires/Madrid: p. 23-38, 2000,

CÓRDOBA, Manuel Benabent F. de. El interés general en la filosofía política. Un concepto ético y normativo necesario para la planificación territorial. **Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles**, N.º 53, 2010.

ETGES, Virginia Elisabeta. Desenvolvimento regional sustentável: o território como paradigma. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 10, n. 3. set./dez. 2005.

SÁNCHEZ, Jordi. Internet como instrumento de participación. In: FONT, Joan. (Coord.). **Ciudadanos y decisiones públicas**. Barcelona: Arial, 2007.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: espaço e tempo: razão e emoção**. 3. ed. São Paulo: HUCITEC, 1996.

SUBIRATS, Joan. Los dilemas de una relación inevitable: Innovación democrática y tecnologías de la información e de a comunicación. In: CAROU, Cairo Heriberto. **Democracia digital: Limites e oportunidades**. Madrid: Trotta, 2002.

TAVARES, J. G. (Org.) **Totalitarismo tardio: o caso do PT**. 2. ed. Porto Alegre: Mercado Aberto, 2000.

VÁZQUEZ-BARQUERO, Antonio. **La Política de Desarrollo in Itália: instrumentos y experiencias**. Santiago de Chile: CEPAL – Proyecto CEPAL/GTZ, 2000.

WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra o capitalismo: a renovação do materialismo histórico**. Tradução de Paulo Cezar Castanheira. São Paulo: Bontempo, 2003.