

O GOVERNO DO ESTADO COMO PROTAGONISTA DA REGIONALIZAÇÃO E DA PARTICIPAÇÃO: O CASO RIO GRANDE DO SUL – 1991 A 2003

Soraya M. Vargas Côrtes

RESUMO: O artigo analisa as iniciativas do governo estadual gaúcho, entre 1990 e 2003, que estimularam a regionalização das decisões sobre o destino de recursos financeiros do orçamento do estado e o envolvimento de líderes políticos e da sociedade civil regional e local nesse processo. As forças políticas que organizaram os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs), os Conselhos Municipais de Desenvolvimento (COMUDEs), as Consultas Populares e o Orçamento Participativo estadual respondiam às demandas das forças políticas regionais e locais pela maior regionalização da decisão sobre as prioridades de gastos, mas, principalmente, visavam construir mecanismos de participação, com distintos desenhos institucionais, que aumentassem a governabilidade. Nas Consultas Populares os participantes preferenciais eram as elites políticas e culturais das regiões. No Orçamento Participativo havia maior envolvimento de lideranças regionais e locais do movimento popular e sindical.

PALAVRAS-CHAVE: regionalização, participação, processo de decisão política estadual, orçamento participativo, orçamento participativo estadual, consulta popular.

INTRODUÇÃO

A implementação de políticas setoriais de descentralização, que resultaram em municipalização de gestão ou de provisão de bens e serviços, dependeu, em grande parte, de iniciativa federal. Chamam a atenção, no Rio Grande do Sul, as iniciativas do governo estadual que estimularam a descentralização – mais especificamente, a regionalização – das decisões sobre o destino de recursos financeiros do orçamento do estado e o envolvimento de líderes políticos e da sociedade civil regional e local nesse processo.

Durante os anos 1990, o governo do estado do Rio Grande do Sul implementou políticas que resultaram na regionalização, e mesmo na municipalização, do processo de decisão sobre o destino de recur-

tos financeiros (Bandeira, 1999) para investimento e, depois de 1998, para programas diversos. As principais instâncias regionais de decisão criadas foram os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES), em 1991; as plenárias e assembléias regionais do Orçamento Participativo (OP), em 1999; e as assembléias regionais da Consulta Popular, em 2003. Nos municípios foram criadas as assembléias municipais do OP, em 1999. A Consulta, em 2003, além de reativar as assembléias municipais, estimulou a constituição de Conselhos Municipais de Desenvolvimento (COMUDES).

O governo estadual foi comandado, neste período, por quatro diferentes coalizões partidárias, orientadas por princípios políticos distintos, que adotaram estratégias diversas para a implementação de suas políticas.¹ No entanto, as quatro administrações estaduais, além de promoverem a descentralização, buscaram a participação de atores sociais regionais e locais, dos governos e da sociedade civil, nas instâncias de decisão que foram criadas. Saliente-se que existem outras iniciativas similares no país, como é o caso do Ceará, Minas Gerais, Santa Catarina e Espírito Santo, mas nenhuma delas atingiu o mesmo nível de institucionalização, permanência e envolvimento de participantes como se verificou no Rio Grande do Sul (Bandeira, 1999).

Ao longo dos últimos 13 anos, podem ser observadas iniciativas de quatro diferentes governos estaduais que originaram a criação e normatização do funcionamento dos COREDES como instâncias regionais de articulação de interesses e, nos últimos três governos, a constituição de mecanismos estaduais de participação na definição da proposta orçamentária do executivo estadual. O primeiro desses mecanismos, denominado Consulta Popular, foi implantado em 1998, no último ano do governo Britto, formado por coalizão política na qual o principal partido era o PMDB. A segunda, o Orçamento Participativo, foi implementada entre 1999 e 2002 pelo governo Olívio, formado por uma frente partidária encabeçada pelo PT. A terceira e última foi uma nova modalidade de Consulta Popular, também denominada “Processo de Participação Popular”, realizada no corrente ano pelo governo Rigotto, formado por uma coalizão de partidos liderada pelo PMDB.

¹ Os governos no período foram os seguintes: Collares, liderado pelo PDT (1991-1994); Britto, liderado pelo PMDB (1995-1998); Olívio, liderado pelo PT (1999-2002); Rigotto, liderado pelo PMDB (2003).

O debate em torno desses fóruns participativos é uma das questões que tem ocupado o centro da agenda de uma disputa política polarizada. A criação e fortalecimento dos COREDES, bem como a criação e implementação do Fórum Democrático – por iniciativa da Assembléia Legislativa –, integraram esse debate, mas de forma relativamente marginal. O conflito político mais acirrado focaliza a Consulta Popular e Orçamento Participativo, ambos de iniciativa do executivo estadual. Os defensores de um enaltecem suas virtudes democráticas, a transparência de procedimentos e sua autonomia em relação à ingerência dos gestores estaduais. Ao mesmo tempo, apontam as falhas nesses mesmos aspectos no outro. Independentemente da avaliação que possa ser feita da qualidade dos desenhos institucionais dos dois processos, pode-se analisar porque foram constituídos tais mecanismos de participação regional e local na definição de prioridades de gasto e como eles integraram estratégias diversas de articulação de interesses e de consolidação política de coalizões políticas que polarizaram, desde meados da década passada, a dinâmica política gaúcha.

A vida política riograndense, ao longo do século passado, tem se caracterizado pela polarização política (Canepa, 1999; Grohmann, 2002; Trindade e Noll, 1991). Segundo Grohmann (2002, p.16), desde meados da década de noventa, os pólos se definiriam pela adesão ou rejeição ao petismo estadual. Para o autor, além das raízes históricas que explicariam um padrão polarizado de vida política, a eleição em 1988 e as sucessivas reeleições de coalizões políticas comandadas pelo partido, na capital, seria uma das razões da formação de blocos de forças políticas pró e contra o Partido dos Trabalhadores (PT). As demais as demais forças políticas temiam que o PT repetisse na dimensão estadual a continuidade observada em Porto Alegre.²

² Para o autor, outras razões para a constituição de blocos políticos pró e anti-PT, nos anos noventa, seriam: o forte antagonismo do PT tanto em relação as forças políticas alinhadas ao regime autoritário quanto com o conjunto restante das posições democráticas; a ampla coalizão política organizada pelo governo Britto, englobando praticamente todos os partidos situados do centro esquerda para a direita do espectro político estadual; a estratégia de, através do Orçamento Participativo, prescindir de acordos políticos com outros partidos, viabilizando que as articulações ocorressem prioritariamente com aliados de esquerda e com representantes do movimento popular, de forma direta (Grohman, 2002, p.18-32).

Apoiadores e opositores do PT atribuíam seu sucesso eleitoral, em parte, ao Orçamento Participativo. Ele trouxera para a agenda de debates a questão de maior participação direta nas decisões públicas, particularmente do executivo. Em 1998, ano de eleições para o governo do estado, em um cenário de forte polarização com o adversário da frente liderada pelo PT, Olívio Dutra, o governo Britto lançou a Consulta Popular. Ela era apresentada como um sucedâneo ao modo petista de democratizar a gestão pública. Na Consulta os COREDES exerciam papel central na formulação de propostas a serem votadas pelos cidadãos.

Como será visto a seguir, os COREDES haviam sido criados no governo Collares, formado por coalizão partidária de centro esquerda liderada pelo PDT. Ao favorecer o fortalecimento desses fóruns ampliavam-se as possibilidades de apoio junto a lideranças regionais e junto ao PDT. Quando o Orçamento Participativo veio a constituir outros fóruns regionais de decisão, esses atores figuraram entre seus principais opositores.

O exame da constituição de fóruns regionais de participação para definição das prioridades orçamentárias do governo estadual visa, em primeiro lugar, ampliar a discussão sobre a relação entre sociedade civil e democracia local. Os estudos sobre o tema têm focado os orçamentos participativos municipais (Abers, 2000; Avritzer, 2002; Baierle, 1998; Fedozzi, 1997; Santos, 1998; Silva, 2000; Souza, 2001). Neste artigo, o foco recai sobre a desconcentração do processo de decisão para as regiões através da criação de mecanismos participatórios de abrangência estadual, sendo o orçamento participativo unicamente um deles, muito embora um dos mais importantes.

Em segundo lugar, o estudo busca demonstrar que o debate em torno do nível de democratização que diferentes desenhos institucionais podem propiciar obscurece um dos resultados centrais de sua implementação: o aumento da governabilidade. O Rio Grande Sul apresenta características políticas diferenciadas em relação a outros estados do país, principalmente no que se refere à existência de acentuado grau de associativismo e de institucionalização da vida político-partidária. Como quatro partidos são fortemente organizados em diversos municípios gaúchos – PMDB, PP (antigo PPB), PDT e, mais re-

centemente, PT – alcançando representação expressiva na Assembléia Legislativa, as condições de governabilidade dos governos estaduais dependiam da construção de coalizões de partidos ou de bases sociais de apoio que pressionassem os legisladores a apoiar políticas estaduais. Neste artigo, os mecanismos regionalizados de participação, construídos no estado ao longo dos últimos treze anos, são vistos como variável dependente das ações e estratégias políticas dos governantes estaduais visando ampliar suas capacidade de implementar políticas. A abordagem contrasta, portanto, com uma vertente da literatura sobre o tema que examina a capacidade dos desenhos institucionais influenciarem ou pré-determinarem a atitude dos atores (Fung e Wright, 2002; Hall e Taylor, 1996).

O artigo está dividido em duas partes. Na primeira, são analisadas a criação e gradativa consolidação dos COREDEs, ao longo das três primeiras partes da década de noventa, e a realização da primeira Consulta Popular, em 1998. Na segunda, são examinadas a implementação do orçamento participativo estadual, entre 1999 e 2002, e da nova Consulta Popular, em 2003.

DESCENTRALIZAÇÃO ATRAVÉS DA REGIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO NA DECISÃO SOBRE ORÇAMENTO ESTADUAL: a criação dos COREDEs e a Consulta Popular – 1990/1998

No início dos anos noventa, autoridades da área de planejamento no estado implementaram ações com o objetivo de regionalizar as decisões sobre gasto público envolvendo lideranças regionais e locais no processo (Bandeira, 1999, p. 33). Em 1990, a Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Social do governo Collares promoveu uma série de seminários em municípios-pólo do estado com vistas à constituição de fóruns regionais de discussão do desenvolvimento regional. Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs) começaram a ser implantados, em 1991. Inicialmente surgiram 20 conselhos regionais, que cobriam a quase totalidade do território gaúcho. Eles foram organizados a partir de municípios-pólo, podendo as comunidades municipais escolher em que conselho participar desde que fossem respeitados os critérios de continuidade territorial.

A formalização legal da existência dos conselhos ocorreu em 1994 (Assembleia Legislativa/RS, 1994; Governo do Estado/RS, 1994). Foram instituídos 21 COREDES (Governo do Estado/RS, 1994). Eles tinham como finalidade promover o desenvolvimento regional harmônico e sustentável, através da integração das ações e recursos do governo nas regiões (Assembleia Legislativa/RS, 1994). Eles eram organizados em assembleia regional, conselho de representantes, comissões setoriais e diretoria executiva. A idéia de favorecer o desenvolvimento regional harmônico e a ampliação da equidade social e econômica através da implantação dos COREDES coincidiu com o debate público sobre a desigualdade territorial na distribuição da riqueza no estado. A principal tarefa dos conselhos era decidir sobre a alocação dos recursos do orçamento previstos para investimento, de forma descentralizada, e com participação da sociedade civil. Isso respondia, ao menos em parte, à demanda de líderes políticos da metade sul do estado – a parte mais pobre e menos industrializada – por maior participação nas decisões políticas estaduais.

No início de 1995, as avaliações dos participantes indicavam que a experiência dos COREDES não alcançara sucesso. Segundo Bandeira (1999, p. 40-41), o Tesouro do Estado enfrentava agudas dificuldades e eram insignificantes os recursos sobre os quais seria possível decidir. Havia ainda a falta de interesse das chefias dos órgãos da administração estadual encarregados do cumprimento das decisões. Eles tendiam a ver os COREDES como competidores por verbas escassas. Em consequência houve acentuada frustração nas regiões, o que levou à desmobilização de alguns conselhos.

Em 1995, inaugurou-se o governo Britto formado pela ampla coalizão política de centro-direita liderada pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Tendo em vista o diagnóstico negativo e as pressões exercidas para o fortalecimento dos COREDES, principalmente por prefeitos e representantes de universidades regionais, foram redefinidas as relações entre governo do estado e conselhos (Bandeira, 1999, p.40-43; Entrevista 1, 2003). Durante este governo, a Secretaria de Coordenação e Planejamento passou a ser responsável por essas relações. A partir de então, técnicos da Secretaria trabalharam no sentido de viabilizar o funcionamento e aumentar a influência política desses fóruns. Sem estabelecer tetos para os gastos, estimulava-se a identificação de necessidades que integrassem uma

visão estratégica para o desenvolvimento da região a longo prazo.³ Em 1996, dois conselhos adicionais foram constituídos na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA). Passaram a existir 22 COREDES que abrangiam todo o território do estado (Bandeira, 1999, p. 36).

Entre 1996 e 1998, a elaboração dos orçamentos estaduais continuava contando com a colaboração dos COREDES, mas, em 1998, no último ano do governo Britto, foi realizada a Consulta Popular. Criou-se um novo mecanismo de participação na definição do orçamento estadual (Assembléia Legislativa/RS, 1998). Todos os eleitores foram chamados a indicar, com base em listas elaboradas pelos COREDES, os investimentos a serem considerados como prioritários para a região (Bandeira, 1999, p. 45; Schneider e Goldfrank, 2002, p.7). Pretendia-se, com isso, fortalecer o poder de decisão dos conselhos.

Os recursos financeiros destinados para investimentos foram distribuídos pelas regiões com base na sua participação ponderada na população do estado. As regiões do estado com menor renda per capita tiveram uma ponderação mais elevada que aquelas mais ricas. Em 1998, 379.205 cidadãos votaram na consulta, o que correspondeu a participação de 5,7% dos eleitores do estado (Bandeira, 1999, p. 47).

Nas eleições de 1998, para o governo do estado, a disputa política se deu entre a coalisão de centro-direita no poder e a aliança de esquerda, encabeçada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), que defendia a implantação do Orçamento Participativo estadual (OP-RS). A proposta de Consulta Popular era apresentada pelo governo como mais democrática, pois permitiria o envolvimento de todos os cidadãos. Em contrapartida a aliança liderada pelo PT, afirmava que a mera escolha entre alternativas preestabelecidas, não substituiria o direito à formulação de propostas em espaços públicos.

³ Como resultado, algumas áreas da administração pública estadual, com destaque para a de ciência e tecnologia, passaram a utilizar mais intensamente os COREDES como fórum de decisão sobre ações a serem realizadas na região (Bandeira, 1999, p.41).

IMPLANTAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO ESTADUAL E A NOVA CONSULTA POPULAR – 1999-2003

Em 1999, assumiu o governo do estado a coalizão política de esquerda liderada pelo PT. Dentre as suas principais propostas apresentadas durante a campanha eleitoral, estava a implantação do OP-RS. Para tanto, os novos administradores teriam que enfrentar dois grandes desafios (Schneider e Goldfrank, 2002, p. 2-7). Em primeiro lugar, havia o problema da escala. Tratava-se de adotar medidas inspiradas nas noções de democracia participativa – baseadas no pressuposto de cidadãos reunidos para decidir coletivamente em pequenas cidades – em uma área territorial de 282.062 quilômetros quadrados. Isso envolveu, em 1999, uma população de 10.197.801 habitantes, distribuída em 467 municípios localizados em 22 regiões, que haviam sido organizadas há oito anos em torno dos COREDEs. Essa população deveria decidir sobre recursos financeiros oriundos de um orçamento de mais de sete bilhões de reais. Em segundo lugar, o OP-RS se defrontou com forte oposição, diferentemente da situação que fora enfrentada na capital. Juntavam-se às críticas dos partidos oposicionistas as das elites políticas regionais que encaravam a proposta de OP-RS como a criação de um espaço político concorrente que viria a diminuir a influência do COREDEs sobre as decisões orçamentárias.

Para resolver o problema de escala foi utilizada a estratégia de descentralização (Schneider e Goldfrank, 2002, p. 2-4). Foram instituídas 22 regiões do OP-RS que correspondiam às áreas de abrangência dos COREDEs. Os fóruns decisórios eram uma assembléia municipal aberta a todos os cidadãos em cada um dos 467 municípios existentes, em 1999, e uma assembléia temática regional – em áreas como saúde, educação e assistência social – em cada uma das 22 regiões. Os municípios maiores foram subdivididos em distritos para realização das assembléias. O processo visava promover participação direta combinada com representação. Os participantes das assembléias municipais e sub-municipais votavam as prioridades e elegiam os delegados para plenárias regionais de delegados e para Conselho do OP-RS. O conselho era composto por 204 membros, assim alocados: 69 conselheiros eleitos pelas plenárias regionais, sendo que as regiões mais populosas elegiam mais delegados; 69 conselheiros escolhidos pelas plenárias

regionais, sendo que as regiões com maior número de participantes nas assembleias municipais elegiam mais delegados; 44 conselheiros, dois por região, indicados pelos COREDES; 22 conselheiros, um por região, eleitos nas assembleias temáticas estaduais; o governo participava com dois representantes, sem direito a voto (Souza, 2001, p. 283). Os fóruns regionais e estaduais se reuniam mensalmente. Embora a realização de poucos encontros não permitisse o aprofundamento de discussões, o desenho institucional construído viabilizava a participação direta em escala ampliada.

Mais difícil do que enfrentar os problemas relacionados à escala foi confrontar a forte oposição de atores políticos estaduais, regionais e municipais que buscavam defender seus canais tradicionais de influência sobre a elaboração da proposta orçamentária (Schneider e Goldfrank, 2002, p. 4-7). Inicialmente, os participantes dos COREDES opuseram-se ao OP- RS, temendo perder poder de iniciativa política na medida em que integrantes do governo do estado assumiam diretamente o papel de condutores das assembleias do OP- RS. Além disso, receavam perder poder nas regiões e capacidade de barganha junto ao governo do estado, na medida em que o OP- RS fortaleceria as lideranças do movimento popular e sindical, que deixavam de ocupar papel secundário e eram colocadas no centro do processo decisório.

Os partidos de oposição ao governo do estado, que inicialmente se articularam às lideranças regionais, depois de 1999 continuaram a combater o OP- RS (Faria, 2002, p. 9; Schneider e Goldfrank, 2002, p. 7). Tentaram através da justiça impedir que o governo utilizasse recursos públicos para a sua implementação. No início de 2000, a Justiça deu ganho de causa ao governo. Em 1999, a Assembleia Legislativa do estado – na qual os partidos de oposição eram maioria – criou o Fórum Democrático, para auscultar diretamente as demandas dos cidadãos, em relação ao orçamento, independentemente do OP. Desde então, o Fórum vem realizando reuniões nas 22 regiões do estado, todos os anos. Em sua primeira edição participaram cerca de sete mil pessoas. Na segunda houve registro de apenas três mil participantes ratificando decisões tomadas nas assembleias regionais do OP (Schneider e Goldfrank, 2002, p. 7; Souza, 2000, p. 6).

O crescimento do número de pessoas envolvidas nas diversas etapas do OP indica o seu relativo sucesso (Faria, 2002, p. 7-8; Governo do Estado/RS, 2002, p. 26; Schneider e Goldfrank, 2002, p. 8). O número de envolvidos foi de 188.528 pessoas, em 1999, para 281.926, em 2000, 378.340, em 2001 e 333.040, em 2002.

Quatro razões podem ser apontadas para tal sucesso. A primeira delas foi a ampliação gradativa dos recursos financeiros disponíveis para investimentos que estavam em discussão. Havendo sobre o que decidir, participantes em potencial se dispõem a se envolver no processo.

Pode-se observar a correspondência entre montante de receitas correntes do estado e número de envolvidos com os mecanismos participatórios regionais criados pelo governo do estado. Em 1998, quando 379.205 pessoas participaram da Consulta Popular as receitas correntes do governo do estado integralizaram 12,4 bilhões de reais. Em 1999, menos pessoas participam ao mesmo tempo em que as receitas correntes reduzem-se para apenas 7,3 bilhões de reais. Nos dois anos subsequentes, elas aumentaram para 10,78 e 12,93 bilhões, respectivamente, ao mesmo tempo em que crescia o número de pessoas envolvidas com o Orçamento Participativo. À redução das receitas em 2002 para 10,78 bilhões de reais correspondeu uma diminuição dos participantes. Observe-se que o número menor de envolvidos com o OP-RS, no primeiro ano, possivelmente também estava relacionado à sua novidade. No último ano, provavelmente influiu a perspectiva de troca de governo e, portanto, a insegurança quanto à execução do orçamento decidido nesses moldes. Mesmo assim, a existência de maior quantidade de recursos em disputa funcionou como elemento de estímulo à participação nos fóruns ou em mecanismos dessa natureza.⁴

A segunda razão para o aumento da participação no Orçamento Participativo está relacionada à sua engenharia institucional, que combinava descentralização das decisões, em amplo espaço territorial, com participação direta e representativa nos diversos fóruns criados

⁴ Entre 1999 e 2002, o comprometimento das receitas correntes com a folha de pagamentos oscilou em torno de 75%, enquanto cerca de 13% passou a ser destinado ao pagamento de dívidas com a União, de acordo com parâmetros negociados na gestão anterior.

para sua implementação. As assembleias regionais e municipais possibilitavam o exercício de direito de voz – no sentido atribuído por Hirschman (1970) – que a experiência anterior da Consulta Popular reservava unicamente aos integrantes dos COREDES. A possibilidade do cidadão comum opinar diretamente, nas assembleias, contrastava com a participação unicamente através do voto, facultada pela consulta. Provavelmente os participantes eram atraídos para assembleias nas quais poderiam exercer, ao mesmo tempo, direito de manifestar opinião e de votar em representantes.

A terceira razão foi a experiência acumulada em Porto Alegre. Por um lado, havia um grupo de profissionais e militantes capacitados para resolver problemas técnicos e lidar com situações de impasse institucional e político. Por outro, esses profissionais e militantes eram vistos como confiáveis, pois se acreditava que como sua experiência na capital havia dado certo poderia funcionar também no estado (Schneider e Goldfrank, 2002, p. 8). Além disso, como vários deles eram oriundos do movimento popular e sindical, eram vistos como aliados confiáveis pelas lideranças regionais desses movimentos (Entrevista 3, 2003; Faria, 2002, p. 21).

A quarta razão para o sucesso do OP-RS, mas também da Consulta Popular, refere-se à existência no estado de forte tradição associativa (Bazan e Schmitz, 1997). Estudos têm destacado, por exemplo, os níveis de participação política na Região Metropolitana de Porto Alegre (Baierle, 1992; Silva, 2000). Mas isso não se limita a esta região. No interior do estado é possível identificar um

sistema partidário competitivo composto por partidos bem estruturados regionalmente como é o caso do PT, PPB, PMDB, PTB, PDT, além dos partidos com menor representação como o PFL, PSDB, PC do B e o PPS, de uma série de entidades representativas como a dos trabalhadores rurais – Federação dos Trabalhadores na Agricultura (FETAG), Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) – do movimento sindical (CUT e CGT), dos municípios (FAMURS), dos empresários (FEDERASUL), dos vereadores (UVERGS), além dos inúmeros Conselhos como os Coredes, os Comudes, os Conselhos de Educação, Saúde, Direitos Humanos. (Faria, 2002, p. 20).

Embora pessoas oriundas de diversas orientações políticas tenham se envolvido nas atividades do OP-RS, destaca-se a participação daqueles oriundos de organizações como a FETAG, o MPA, o MST, a CUT, a CGT e da comunidade escolar das escolas estaduais públicas

(Entrevista 1, 2003; Entrevista 2, 2003).⁵ O apoio da CUT ao OP-RS, por exemplo, pôde ser observado quando o governo Olívio foi impedido judicialmente de alocar recursos públicos na sua realização. Na ocasião, o presidente da CUT estadual afirmou que a central, seus sindicatos e outras entidades garantiriam o apoio e os recursos necessários para o seu funcionamento (Faria, 2002, p. 20).

O perfil da participação política de delegados do Orçamento, conforme pesquisa realizada por Faria (2002, p. 21), demonstra que predominava a vinculação com entidades do movimento popular urbano, partidos políticos, grupos religiosos ou culturais e sindicatos. Mesmo considerando a predominância do envolvimento de representantes do movimento popular e sindical nas atividades do OP, depois de sua primeira edição em 1999, houve a participação crescente de prefeitos e de setores de classe média (Entrevista 1, 2003; Entrevista 2, 2003).

TABELA 1 – Participação em Entidades (OP-RS/2001)*

O delegado participa/participou em	Sim	Não	NR
Associação de Moradores	54.0	15.8	30.2
Partidos Políticos	35.7	18.7	45.6
Grupos religioso ou cultural	25.6	16.2	58.2
Outros(as)	18.0	16.0	66.0
Conselhos Populares	14.7	20.2	65.1
Sindicatos	14.5	22.7	62.8
ONGs	9.0	22.1	68.9
Conselhos Setoriais	7.1	22.9	70.0

Fonte: Faria, 2002, p. 21.

* Questionário aplicado aos delegados do OP-RS/2001 da Região Metropolitana Delta do Jacuí. Cf. Faria, 2001.

Em 2003, no início do governo Rigotto, formado por ampla frente partidária política liderada pelo PMDB, foi realizada nova Consulta Popular. Embora o candidato vitorioso ao governo do estado se apresentasse ao eleitor como alternativa à polarização política, praticamente as mesmas forças políticas que integraram o governo Britto

⁵ As escolas públicas estaduais no Rio Grande do Sul são as principais responsáveis pelo ensino fundamental e estão distribuídos por todas as regiões. Em 1999, respondiam por 51,57% das matrículas realizadas no ensino fundamental no estado (Ministério da Educação, 2001). As comunidades escolares que as representavam eram diretamente interessadas em garantir parcela dos recursos orçamentários estaduais, dos quais dependiam.

estavam presentes na nova coalizão. A nova consulta combinava mecanismos da consulta original com outros encontrados no OP-RS.

A coordenação geral do processo ficou a cargo de comissão estadual, presidida pelo Vice-Governador e integrada por mais um representante do Gabinete do Vice-governador, por dois representantes da Secretaria da Coordenação e Planejamento, um representante da Secretaria Especial de Combate as Desigualdades Regionais, da Casa Civil e da Secretaria da Justiça e da Segurança, quatro representantes dos COREDES e um representante da Federação das Associações de Municípios (FAMURS), da Associação Gaúcha Municipalista (AGM) e da União dos Vereadores (UVERGS).

A Consulta se iniciou em reuniões regionais organizadas pelos COREDES que informavam aos participantes as disponibilidades financeiras, os programas governamentais envolvidos, iniciando a discussão sobre diretrizes estratégicas e programas prioritários para o desenvolvimento regional. Os recursos disponibilizados para a consulta eram 337,5 milhões de reais, distribuídos pelas regiões com base na sua participação ponderada na população do estado. As regiões do estado com menor desenvolvimento – definido a partir do Índice de Desenvolvimento Sócio-Econômico (IDESE)⁶ – tiveram uma ponderação mais elevada que as demais. A partir das reuniões iniciais os Conselhos Municipais de Desenvolvimento (COMUDES), em parceria com os COREDES, realizaram assembleias municipais, abertas a todos os cidadãos residentes no município, com a finalidade de definir as prioridades municipais e regionais para o desenvolvimento, bem como eleger representantes para assembleia regional.

No início de 2003, havia no estado cerca de 240 COMUDES já formados, mas vários deles não estavam em funcionamento. Com o estímulo oferecido pela possibilidade de envolvimento na consulta, estima-se que perto de 80 novos COMUDES foram criados, no primeiro semestre deste ano, e que mais de 300 tenham atuado no processo (Entrevista 3, 2003).⁷ Às prioridades municipais foram destinados

⁶ Calculado pela Fundação de Economia e Estatística do Governo do Estado do Rio Grande do Sul (FEE, 2003).

⁷ Nos municípios onde não existiam COMUDES foram designadas “pelos COREDES Comissões Provisórias Municipais para auxiliar na organização do processo da consulta popular, composta de 1 (um) membro indicado pelo Prefeito, 1 (um)

30% dos recursos financeiros alocados na região, enquanto às regionais foram destinados 70%. Nas assembleias regionais, tiveram direito a voz e voto os membros dos COREDEs, um representante de cada COMUDE da região, todos os prefeitos e Presidentes de Câmaras de Vereadores da região, além de delegados eleitos nas assembleias municipais, sendo um delegado por assembleia e mais um para cada 200 ou fração superior a 100 participantes. Nessas assembleias, coordenadas pelos COREDEs, foram feitas as sistematizações das propostas, conforme fica explícito no trecho abaixo de um dos entrevistados.

São tiradas as repetições, juntados processos semelhantes e se dá um processo de negociação entre o COREDE e os COMUDEs antes da elaboração final das listas. Aí o COREDE encaminha para o governo uma listagem, por região, de programas. O governo também faz uma compatibilização. Por exemplo, se já existe algum programa estadual funcionando naquela área então, ele não precisa ir para votação, porque já existe recurso para ele. Se existe algum projeto de financiamento, por exemplo, o projeto BIRD, para arrumar estradas, também se deixa isso de lado. O que vai para votação são os programas que não tenham recursos específicos, que precisariam de recursos orçamentários. Assim, o COREDE faz a primeira peneira de prioridades e o governo faz a segunda. Desse modo podem ser colocadas, vamos dizer, 20 prioridades para serem escolhidas cinco (Entrevista 3, 2003).

As listas regionais de prioridades seguiam para votação direta,⁸ realizada no dia seis de agosto do corrente ano, em urnas especiais localizadas em locais previamente divulgados pela imprensa. Votaram 462 mil pessoas, o que corresponde a aproximadamente seis por cento do eleitorado gaúcho (Gabinete do Vice Governador/RS, 2003).

A Consulta Popular nas suas duas edições atribuía aos COREDEs papel central no processo decisório. Na primeira edição de 1998, eles eram responsáveis pela elaboração das listas de prioridades a serem votadas. Na nova consulta, os COREDEs foram os principais responsáveis pela organização do processo em suas região de abrangência. Seus componentes, membros natos da assembleia regional, junto a uma representação em grande parte composta por representantes

membro indicado pelo Presidente da Câmara de Vereadores e até três pelo COREDE da região correspondente, escolhidos entre dirigentes da sociedade civil do município” (Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 2003, art. 4º § 6º).

⁸ Para votar o interessado deveria apresentar título de eleitor ou, no caso de optar por votar pela Internet, realizar cadastramento prévio.

dos executivos e legislativos municipais (Governo do Estado/RS, 2003).

O decreto que regulamentou o funcionamento dos COREDES estabeleceu que eles seriam integrados por deputados estaduais e federais, prefeitos e presidentes de câmaras de vereadores, representantes de universidades, de associações, de sindicatos patronais e de trabalhadores, de câmaras setoriais, de cooperativas e de movimentos ecológicos e comunitários (Governo do Estado/RS, 1994). Entre os participantes dos conselhos destaca-se a atuação de

segmentos de classe média ligados às Universidades Regionais e Comunitárias.(...) Eles são fortemente apoiados, ancorados nas Universidades Regionais. O sustentáculo dos COREDES são as comunidades universitárias da UNISC, da UNIJUI, da UCS, entre outras (Entrevista 3, 2003).

A influência da elite universitária regional sobre os COREDES foi observada por Bandeira (1999, p. 33) no início de seu processo de formação. Para ele, em muitas áreas, o próprio aparecimento de alguma forma embrionária de identidade regional pode ser atribuído à criação das universidades, ocorrida nas últimas décadas.⁹

Saliente-se, entretanto, que os participantes dos COREDES, em grande parte oriundos dessas universidades, poderiam ter preferências partidárias variadas. Em 2003, integrantes de suas diretorias executivas eram identificados com o Partido dos Trabalhadores.

Nós temos pelo menos quatro ou cinco COREDES que são dirigidos de pessoas ligadas ao PT. O Stédile que é do Metropolitano, Prefeito de Cachoeirinha. Temos o Mainardi, Prefeito de Bagé, que é presidente do COREDE de lá. Temos um cara, que é uma bela figura, que ingressou recentemente no processo, é o René Seconelo, que era do OP na Região de Passo Fundo, assumiu a presidência do COREDE e parece que está fazendo um bom trabalho. O Reitor da UNISC, o Campus, que é ligado ao PT. Tem muita gente ligada ao PT (Entrevista 1, 2003).

⁹ Atualmente, existem no Rio Grande do Sul 16 Universidades, 14 delas com suas sedes localizadas no interior do estado. Dentre estas oito são Universidades Comunitárias, não confessionais, que foram particularmente importantes no processo de criação dos COREDES. Elas se constituíram como um fenômeno peculiar de auto organização de elites regionais para a promoção do ensino superior. Segundo Neves (1995, p. 18), para sua formação foi decisiva “a iniciativa, o respaldo e o apoio da comunidade local e/ou regional na forma das mais distintas instâncias representativas – igreja, poder municipal, associações e ainda na forma de apoio de lideranças locais ou regionais individuais”.

Os fóruns apresentam, portanto, um caráter bastante plural, do ponto de vista político partidário, mas inegavelmente são dirigidos pelas elites políticas e culturais das regiões a que pertencem. Dentre os 88 participantes das diretorias executivas dos COREDES, em 2003, 62,7% (64 em 88) eram prefeitos ou vice-prefeitos (25); reitores pró-reitores e representantes de universidades ou centros de ensino superior (16); gestores ou funcionários públicos – tais como secretários municipais, assessores de prefeito, funcionários do tesouro estadual – (9); empresários ou representantes de entidades empresariais (8); e vereadores (6) (Governo do Estado/RS, 2003). Embora, ao longo da década de noventa, o Partido dos Trabalhadores tenha aumentado sua influência no estado,¹⁰ permanece sendo uma das preferências partidárias minoritárias, especialmente se levarmos em conta o isolamento do partido em um cenário político polarizado.

TABELA 2 – Integrantes das diretorias executivas dos 22 COREDES do Rio Grande do Sul: tipo de participante, número e percentual - 2003

Tipo de Participante	Número	percentual
Prefeitos ou vice-prefeitos	25	28,4
Reitores, pró-reitores e representantes de universidades ou centros de ensino superior	16	18,2
Outros	13	14,8
Gestores ou funcionários público	9	10,2
Empresários ou representantes de entidades empresariais	8	9,1
Vereadores	6	6,8
Professores ou representantes de sindicato de professores	5	5,7
Representantes de cooperativas	3	3,4
Pastores	2	2,3
Gerente do Banco do Brasil	1	1,1
Total	88	100,0

Fonte: Governo do Estado do Rio Grande do Sul - Secretaria de Coordenação e Planejamento. Porto Alegre. Fotocopiado. 2003.

Observa-se, portanto, que em que pese a incorporação pela nova consulta de algumas características do OP-RS – como as assembleias municipais abertas a todos os cidadãos e a possibilidades de priorizar programas e não apenas investimentos – o desenho institucional mantinha os COREDES no centro do processo de decisão. Tanto no caso da consulta como do OP-RS os limites possíveis de variação no desenho institucional estavam limitados pelas articulações políticas dos dois blocos, que polarizaram a vida política no estado, com atores

¹⁰ O PT tem diretórios municipais organizados em 478 dos 497 do Rio Grande do Sul, prefeitos petistas governam 35 municípios, o partido tem 13 deputados estaduais (em 55), oito deputados federais e um senador.

regionais e locais encarados como participantes preferências, tendo em vista suas estratégias de fortalecimento de alianças e aliados regionais e locais.

Para um dos organizadores dos dois processos de consulta popular, muito atuante junto aos COREDES, existiria,

principalmente no interior, uma grande valorização de canais que permitam maior influência sobre o processo decisório. Então faça-se o que se fizer, com a metodologia que for, o interior vai responder (Entrevista 1, 2003).

Ao longo dos anos noventa, os protagonistas da criação e implementação dos COREDES, dos COMUDES, das consultas e do OP-RS tentavam corresponder à expectativa das lideranças políticas e culturais do interior do estado por mais participação nas decisões sobre prioridades para a gestão pública. Observe-se que se disputava não o princípio de que deveria haver mais participação e sim qual o modelo institucional que seria mais democrático e que ampliaria de forma menos sujeita a manipulações a participação dos cidadãos de todas as regiões do estado na construção da proposta orçamentária. No entanto, a diferença entre os modelos somente pode ser entendida levando em conta as articulações com diferentes atores sociais que eles propiciaram, como estratégia para enfraquecer o bloco oponente e aumentar a governabilidade do bloco que estava no poder.

Por razões diversas e direcionados para distintos participantes, esses mecanismos de participação regionalizados transformaram-se em instrumentos de fortalecimento de estratégias rivais de acúmulo de poder, em arenas de articulação política de aliados preferenciais de um ou de outro pólo em disputa e em modelos institucionais concorrentes de decisão participativa sobre prioridades para a gestão pública.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Chamam atenção as iniciativas do governo estadual que estimularam a descentralização – mais especificamente, a regionalização e municipalização – das decisões sobre o destino de recursos financeiros do orçamento do estado e o envolvimento de líderes políticos e da sociedade civil regional e local nesse processo. Uma das razões para tais iniciativas foi a reivindicação por mais participação, advinda principalmente de lideranças políticas e culturais do interior do

ranças políticas e culturais do interior do estado. A forma como as forças sociais do interior exerceram essa pressão deve-se à existência de acentuado nível de associativismo e de participação em partidos políticos.

As forças políticas que organizaram os COREDEs, os COMUDEs e, principalmente, as Consultas Populares e o Orçamento Participativo estadual respondiam, em certa medida, às demandas das forças políticas regionais e locais, que exigiam maior regionalização da decisão sobre as prioridades de gastos. No caso da Consulta Popular, uma motivação adicional para sua realização foi servir de contraponto ao Orçamento Participativo. Este se tornou uma das “marcas” da administração petista, tanto durante a campanha política para o governo do estado de 1998 – quando da primeira edição da consulta – quanto durante os quatro anos do governo Olívio Dutra – que antecederam a edição de 2003. No caso do OP-RS, buscava-se a reafirmação de um modelo de participação que alcançara sucesso em Porto Alegre. Além disso, uma das principais características do PT, integrada à sua imagem pública, era a defesa da construção de mecanismos democráticos de decisão coletiva. A disputa em torno de modelos institucionais alternativos de promover mais participação na gestão pública inseria-se ainda no núcleo da polarização política no estado, uma vez que o bloco anti-petista afirmava estar promovendo o envolvimento dos cidadãos nas decisões públicas de modo mais democrático.

No entanto, a principal motivação dos diferentes governos estaduais foi construir mecanismos de participação, com distintos desenhos institucionais, que aumentassem a governabilidade de suas gestões. O governo Britto e, recentemente, o governo Rigotto formaram amplas alianças partidárias para governar tendo maioria na Assembleia Legislativa. Ao constituírem mecanismos de participação que colocavam no centro do processo de decisão os COREDES, idealizados e criados pelo governo Collares – liderado pelo PDT – aproximavam de sua aliança importante partido¹¹ de centro esquerda, favorecendo o isolamento político do bloco petista. O OP-RS, por sua vez, ofereceu ao governo petista uma alternativa extra-legislativa de fortalecimento político frente a uma Assembleia Legislativa na qual a ban-

¹¹ Entre 1982 e 2003, os deputados do PDT representaram, em média, à 17,5% do total de deputados da Assembleia Legislativa do estado (1982: 21,4% (12); 1987: 16,4% (9); 1991: 23,6% (13), 1995: 16,4% (9), 1999: 12,7%, 2003: 14,54% (8)).

cada governista era minoritária. Por isso, uma parte da estratégia petista foi carrear toda discussão política para dentro da questão orçamentária, a qual foi conduzida pelo Executivo tendo o respaldo do Orçamento Participativo (Grohmann, 2002, p. 32). Em parte, as condições de governabilidade, em um cenário legislativo e partidário hostil, foram construídas através desse mecanismo de participação. O OP-RS favoreceu ainda a adesão de lideranças regionais e municipais às políticas do governo, pois, passados os embates iniciais, incorporou representação dos COREDES e de prefeituras de todas as orientações políticas.

Constata-se, portanto, que desde os anos noventa, sucessivos governos estaduais constituíram arenas políticas estaduais, regionais e locais para responder às demandas de atores regionais e municipais que dispunham de recursos para influir sobre decisões ou reclamar publicamente de sua pouca influência. No caso das consultas, em suas duas edições, os participantes preferenciais foram as elites políticas e culturais das regiões. O Orçamento Participativo, por sua vez, permitiu maior envolvimento de lideranças regionais e locais do movimento popular e sindical. Mas tanto nas consultas como no OP-RS diferentes atores sociais se confrontaram mutuamente e com representantes do governo estadual na tentativa de construir consensos. Desse modo, os governos estaduais incorporaram as demandas de atores políticos do interior do estado, ao mesmo tempo em que facilitaram a adesão de instituições e lideranças regionais e locais às suas estratégias políticas.

(Recebido para publicação em setembro de 2003)

(Aceito em novembro de 2003)

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, Rebecca N. *Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil*. London: Lynne Rienner Publishers, 2000.

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA/RS. *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: CORAG. 1994.

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA/RS. *Lei nº 11.179, de 25 de junho de 1998. Dispõe sobre a consulta direta à população quanto à destinação de parcela do Orçamento do Estado do Rio Grande do Sul voltada a investimentos de interesse regional*. Porto Alegre: CORAG. 1998.

- AVRITZER, Leonardo. *Democracy and the public space in Latin America*. Princeton, Princeton University Press, 2002.
- BAIERLE, Sérgio G. *Um novo princípio ético-político: prática social e sujeito nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre nos anos 80*. 1992. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - UNICAMP, Campinas.
- BAIERLE, Sergio. A explosão da experiência: emergência de um novo princípio ético-político nos movimentos populares urbanos. *Caderno da Cidade*. Porto Alegre, v. 4, n. 6, p. 1-25, 1998.
- BANDEIRA, Pedro. Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional. *Texto para discussão*. Brasília, IPEA, n. 630, p. 1-89, 1999.
- BAZAN, Luiza, SCHMITZ, Hubert. Social capital and export growth: an industrial community in southern Brazil. *IDS Discussion Paper*. Brighton, Institute of Development Studies, n. 361, p. 1-38, 1997.
- CANEPA, Mercedes Maria Loguércio. *Partidos e representação política: a articulação dos níveis estadual e nacional no RS (1945-1965)*. 1999. Tese (Doutorado em Ciência Política). UFRGS, Porto Alegre: 2 v.
- ENTREVISTA 1. Entrevistado por Soraya M. Vargas Côrtes. 7 de agosto. Porto Alegre: Transcrita - Arquivos do Entrevistador. 2003.
- ENTREVISTA 2. Entrevistado por Soraya M. Vargas Côrtes. 6 de agosto. Porto Alegre: Transcrita - Arquivos do Entrevistador. 2003.
- ENTREVISTA 3. Entrevistado por Soraya M. Vargas Côrtes. 6 de agosto. Porto Alegre: Transcrita - Arquivos do Entrevistador. 2003.
- FARIA, Cláudia Feres. *Do conflito jurídico ao consenso democrático: uma versão da implementação do OP-RS*. Belo Horizonte: Fotocopiado. 2002.
- FEDOZZI, Luciano. *Orçamento Participativo – Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo Editorial/Rio de Janeiro: FASE/IPPUR, 1997.
- FEE – FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA DO GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. http://www.fee.tche.br/main_frames.htm. 2003.
- FUNG, Archon, WRIGHT, Erik O. *Deepening democracy*. London: Verso Press, 2002.
- GABINETE DO VICE-GOVERNADOR/RS. <http://www.gvg.rs.gov.br/gvg/index.htm>. 2003.
- GOVERNO DO ESTADO/RS. *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*. Porto Alegre: CORAG. 1994.
- GOVERNO DO ESTADO/RS. *Decreto nº 42.293, de 10 de junho de 2003. Regulamenta a Consulta Direta e Universal à população com vista à elaboração do Orçamento Anual do Estado do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: CORAG. 2003.
- GOVERNO DO ESTADO/RS. *Orçamento Participativo – Rio Grande do Sul – Brasil*. Porto Alegre: CORAG. 2002.
- GROHMANN, Luís Gustavo Mello. Relações Executivo-Legislativo sob polarização política: o caso do RS. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 3. Niterói. Niterói: ABCP. 2002.

- HALL, Peter, TAYLOR, Rosemary C.R. Political Science and the new institutionalisms. **Political Studies**. London, n. 44. p.935-957, 1996.
- IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA ESTATÍSTICA. http://www2.ibge.gov.br/pub/Indicadores_Sociais/Associativismo_Representação_de_Interesses_e_Intermediacao_Politica/1996. 2003
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. On line. <http://www.mec.gov.br/Censo>. 2001.
- NEVES, Clarissa E. Baeta. Ensino superior privado no Rio Grande do Sul – a experiência das universidades comunitárias. *Documento de Trabalho*. São Paulo, NUPES-USP, n.6, p.1-44, 1995.
- SANTOS, Boaventura de S. Participatory Budgeting in Porto Alegre: towards a redistributive justice. *Politics and Society*. London, v. 26, n.4. p.461-509, 1998.
- SCHNEIDER, Aaron, GOLDFRANK, Ben. Budget and ballots in Brazil: participatory budgeting from the city to the state. *IDS Working Papers*. Brighton, Institute of Development Studies, n. 149, p.1-22, 2002
- SILVA, Marcelo K. *Construção da “participação popular”*: análise comparativa de processos de participação social na discussão pública do orçamento em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre/RS. 2000. Tese (Doutorado em Sociologia). UFRGS - Porto Alegre.
- SOUZA, Celina. Participatory budgeting in Brazilian cities: limits and possibilities in building democratic institutions, *Environment & Urbanization*. London, v.13, n.1, p.159-184, 2001.
- SOUZA, Ubiratan de. Orçamento participativo. Experiência do Rio Grande do Sul. In SADER, Emir (Org). *El ajuste estructural en América Latina. Costos sociales y alternativas*. Buenos Aires: CLACSO, 2001. p.275-287.
- SOUZA, Ubiratan. *Orçamento participativo. Experiência do Governo do Estado do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Fotocopiado. 2000.
- TRINDADE, Hégio, NOLL, Maria Izabel. *Rio Grande da América do Sul: partidos e eleições (1823-1990)*. Porto Alegre: UFRGS-Sulina, 1991.