# UMA ANÁLISE DA CONSULTA POPULAR NO COREDE MEDIO ALTO URUGUAI (CODEMAU)

# AN ANALYSIS OF POPULAR CONSULTATION IN COREDE MEDIO ALTO URUGUAY (CODEMAU)

Fernanda Cigainski Lisbinski[1]
Reisoli Bender Filho[2]

**Resumo**: Este trabalho se propôs a investigar como ocorreu a consulta popular no COREDE Médio Alto Uruguai – CODEMAU, entre os anos de 2015 a 2018. A metodologia utilizada foi a análise bibliográfica, além de um modelo econométrico de dados em painel para captar os fatores que influenciam a participação da população dos municípios deste COREDE. Os principais resultados demonstraram que a região do CODEMAU apresentou nos últimos anos alto grau de participação popular, sendo uma das regiões com maior índice de participação eleitoral. Os municípios que apresentaram o maior índice de participação eleitoral nos últimos anos foram: Taquaruçu do Sul (2015, 2017 e 2019) e Vista Alegre (2016 e 2018). Percebeu-se ainda, que o recurso destinado a consulta popular vem apresentando diminuição nos últimos anos e que as prioridades mais votadas são aquelas destinadas a agricultura, saúde, educação e segurança pública e que estas foram apontadas em todos os anos da análise. Por fim, o modelo econométrico apontou que o número de votantes da consulta popular é influenciado positivamente pelas variáveis Número de Eleitores e Produto Interno Bruto *per capita* e negativamente pela variável Grau de Dependência de Recursos Externos.

**Palavras-chave:** Gestão Participativa; Consulta Popular; Corede Médio Alto Uruguai.

**Abstract:** This study aimed to investigate how the popular consultation occurred in corede Médio Alto Uruguay – CODEMAU, between 2015 and 2018. The methodology used was the bibliographic analysis, in addition to an econometric model of panel data to capture the factors that influence the participation of the population of the municipalities of this COREDE. The main results showed that the CODEMAU region has in recent years shown a high degree of popular participation, one of the regions with the highest rate of electoral participation. The municipalities with the highest rate of voter turnout in recent years were: Taquaruçu do Sul (2015, 2017 and 2019) and Vista Alegre (2016 and 2018). It was also noticed that the resource for popular consultation has been decreasing in recent years and that the most voted priorities are those aimed at agriculture, health, education and public safety and which were pointed out in all the years of the analysis. Finally, the econometric model indicated that the number of voters in the popular consultation is positively influenced by the variables Number of Voters and Gross Domestic Product per capita and negatively by the variable Degree of Dependence on External Resources.

**Keywords:** Participatory Management; Popular Consultation; COREDE Middle High Uruguay.

Área: 16 – Descentralização, planejamento regional e desenvolvimento.

[1] Doutoranda em Economia Aplicada pela Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiroz" - Universidade de São Paulo (ESALQ/USP). E-mail: fernanda.lisbinski@usp.br.
2 Doutor em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Professor da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). E-mail: reisolibender@yahoo.com.br.

Classificação JEL: O1; O2; O21.

## 1 INTRODUÇÃO

O termo participativo apresenta diversos significados, no entanto, percebe-se que, na sua maioria, eles estão voltados para ações que envolvam a presença dos indivíduos. Todos os dias as pessoas se envolvem com algo, seja o engajamento no trabalho, a dedicação nos estudos, como também a realização das tarefas de casa. Em todas essas situações e, em outras tantas, ocorre participação popular. Participa-se também no voto, nas idas às sessões da Câmara de Vereadores, nas reuniões públicas abertas à população e nos demais momentos em que as pessoas, como cidadãos, são convidadas a colaborar.

Nas empresas tanto privadas quanto públicas, bem como em âmbito nacional, estadual e municipal, a participação das pessoas é organizada dentro de uma gestão participativa, tida como "um conjunto de princípios e processos que defendem e permitem o envolvimento regular e significativo" (SANTOS. *et al.*, 2002, p.2).

Já a gestão participativa no setor público consiste na intervenção dos cidadãos por meio da participação em audiência pública, fóruns, consultas populares, orçamento participativo e conselhos de gestores com o objetivo de influenciar as decisões administrativas, entendendo as necessidades públicas e descentralizando as decisões. Dessa forma, a gestão participativa é um instrumento para conhecer as necessidades da coletividade e assim aplicar os recursos públicos em políticas públicas consistentes, solucionando problemas sociais (AZEVEDO, 2007).

Segundo Dias (2017), a participação popular é uma forma de participação social que busca a equidade em situações em que os participantes possuem acesso desigual aos recursos e oportunidades ou existem obstáculos que inibem a sua participação. Para isso, vários são os instrumentos de participação popular na Administração Pública como a iniciativa popular legislativa, o referendo, o plebiscito, a atuação em conselhos, a consulta popular e outros.

Este trabalho trata, especificamente, da consulta popular, tida como um instrumento de democracia participativa, onde a população define, por meio do voto direto, parte dos investimentos que constarão no orçamento estadual, escolhendo projetos prioritários determinados pelos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs) (SECRETARIA DE GOVERNANÇA E GESTÃO ESTRATÉGICA DO RIO GRANDE DO SUL, 2020).

O Rio grande do Sul, atualmente, é composto por 28 COREDEs. Os COREDEs foram criados oficialmente pela Lei 10.283 de 17 de outubro de 1994, e tratam-se de um fórum de discussão para a promoção de políticas e ações que visam o desenvolvimento regional. Uma das ações desses conselhos é a definição dos projetos que serão votados pela população, com vistas a definir as prioridades regionais, fomentando o desenvolvimento econômico local. Além de disso, um dos grandes desafios dos COREDEs é aumentar a participação da população nesse processo de votação das prioridades, pois trata-se de um voto não obrigatório, e muitos cidadãos opta por não participar. Em 2019, o estado do Rio Grande do Sul contabilizou 253.832 votos, isso representa cerca de 2,23% da população gaúcha, demonstrando a importância de discutir o tema. O COREDE com maior percentual da população votante foi o COREDE Médio Alto Uruguai – CODEMAU – com 25.632 votantes, totalizando 21,88% de participação da população local (SECRETARIA DE GOVERNANÇA E GESTÃO ESTRATÉGICA DO RIO GRANDE DO SUL, 2020).

Nesse contexto, este trabalho se propõe a investigar como ocorre a Consulta Popular no COREDE Médio Alto Uruguai – CODEMAU em termos de participação dos municípios, recursos destinados e prioridades eleitas. Além disso, visa-se analisar os determinantes da consulta popular, ou seja, quais os principais fatores e como eles impactam na votação dos municípios do CODEMAU. Como objetivos específicos definiu-se (i) avaliar a evolução histórico-legislativa da gestão participativa e da consulta popular referente a conceitos e

aplicações; (ii) analisar como ocorre o acesso e a participação das pessoas nesse processo; (iii) verificar quais são as principais prioridades demandadas pela região nos últimos anos; e (iv) verificar quais os principais fatores e como eles impactam na votação dos municípios do CODEMAU.

O estudo ampara sua justificativa na relevância do assunto, bem como na necessidade de conhecer a forma pela qual se dá a participação da comunidade do estado do Rio Grande do Sul, mais precisamente do CODEMAU, na escolha e definição de prioridades que venham a diminuir os problemas sociais. Além disso, visa-se contribuir com informações à comunidade local e regional, demonstrando a importância da sua participação na decisão de prioridades destinadas à gestão de seus municípios, demonstrando a importância da participação da população neste processo. Por fim, destaca-se que a escolha da região se deve ao fato de que nos últimos anos, essa foi uma das que apresentou o maior índice de participação eleitoral nesse processo.

Este trabalho se diferencia dos demais como Büttenbender, Siedenberg e Allebrandt (2011), Oliveira e Karnopp (2013) Ortiz et al. (2018) e Fonseca (2020) porque analisa por meio de um modelo econométrico os determinantes da Consulta Popular do CODEMAU, o que apresentou o maior índice de participação popular em 2020, identificando o perfil da votação e da participação da população desta região.

Para tanto, além dessa introdução, em que se apresenta um breve contexto sobre a participação, gestão participativa e consulta popular, o artigo estrutura-se em mais quatro partes. Na segunda seção apresenta-se a fundamentação teórica que trata de conceitos, legislação e histórico. Em seguida, a terceira seção apresenta os procedimentos metodológicos utilizados. Na sequência, tem-se a apresentação e a análise dos resultados. Por fim, a última seção destina-se às conclusões encontradas.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO BRASIL: EVOLUÇÃO HISTÓRICO-LEGISLATIVA

O Brasil, que teve em sua história períodos de escravidão, gerou um grande marco no surgimento de processos sociais. Durante o período ditatorial, o controle social significava o controle exclusivo do Estado sobre a sociedade, cerceando qualquer expressão popular, a significar o controle da sociedade sobre a ação do Estado (COTTA *et al*., 1998; 2006). Essa proposta se concretizou no Brasil principalmente com a institucionalização dos mecanismos de participação social.

Entretanto, a participação popular ganha destaque no texto constitucional como relata Macedo (2008), a "Constituição Cidadã" de 1988 prevê a participação direta dos cidadãos por meio dos chamados institutos de democracia direta ou semidireta, tais como: o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular de lei, as tribunas populares, os conselhos e outros canais institucionais de participação popular. Além desses institutos, a referida constituição estimula a formação de associações, prevê a ação popular (CF/1988, Art. 5º., LXXIII), as audiências públicas, as consultas públicas, o direito de petição (CF/1988, Art.5º., XXXIII) e o direito de informação junto aos órgãos públicos (CF/1988 Art. 5º., XXXIII; BRASIL, CF, 2011).

Praticamente uma década depois foi promulgada, em 2000, a Lei complementar nº 101/2000 ou Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que, em conformidade com os princípios constitucionais, assegura o controle na Administração Pública, favorecendo tanto a sociedade quanto os gestores, protegendo ambos de supostas irregularidades que venham acontecer com o descumprimento de alguma norma estabelecida, admitindo variações nas formas do controle dos atos administrativos, os quais se classificam em três: Controle Interno, Controle Externo e

Controle Social (PEREIRA E ARRUDA, 2010).

A LRF que também traz mecanismos de participação popular, fundamenta-se em princípios como o planejamento, a transparência e a participação popular. A participação popular, alicerce do controle social, depende fortemente da transparência das ações governamentais e das contas públicas, pois, sem as devidas informações, a sociedade não pode acompanhar a gestão. Ainda, a Lei trouxe uma grande contribuição para o processo de transparência da Administração Pública ao promover uma maior oportunidade de conhecimento e participação do cidadão (NETO *et al.,* 2007).

Por fim, destaca-se a transparência na gestão pública, visto que é o meio pelo qual o cidadão tem conhecimento dos atos de gestão praticados, sendo eles a nível municipal, estadual ou federal. Sendo assim, a LRF, com as alterações introduzidas pela Lei Complementar nº 131/2009, no seu art.48 parágrafo único inciso II, juntamente com o decreto n° 5.482 de 30 de junho de 2005, determina a disponibilização de informações, em tempo real, que tratam da execução orçamentária e financeira em meio eletrônico de acesso ao público, no chamado "portal de transparência" (FIGUEIREDO; SANTOS, 2013).

Além disso, em 2011, criou-se a Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, a qual dá direito a qualquer cidadão de solicitar informações públicas, sem a necessidade de apresentar justificativa. Esta Lei preceitua que as informações referentes à atividade do Estado são públicas, exceto aquelas expressas em legislação. Ela regulamenta o direito à informação estabelecido pela Constituição Federal, em seu inciso XXXIII, do Capítulo I - dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, o qual versa: "todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado" (CF, 1998; SENADO FEDERAL, 2015).

Portanto, a legislação brasileira traz mecanismos que garantem o acesso e o conhecimento da população com relação às receitas, aos gastos, projetos, orçamentos e outras informações que permitem um controle e acompanhamento das ações do Estado e seus entes federados. Um dos grandes benefícios dessa legislação que garante o acesso à informação e a transparência na gestão pública é o combate à corrupção, pois segundo Stiglitz (2002), em sociedades onde existe pouca transparência nos atos de gestão pública são comuns práticas paternalistas, clientelistas, corrupções e outras formas de utilização dos bens públicos para satisfazer interesses particulares. Para Manzano Filho (2012), a participação popular e o acesso à informação melhoram a qualidade das democracias.

## 2.2 OS COREDES E SUA ATUAÇÃO

Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES) são espaços de participação efetiva dos entes pertencentes as esferas local e regional. Estes foram criados pela Lei nº 10.283 de 1994, visando promover o desenvolvimento regional harmônico e sustentável, por meio da integração dos recursos e ações governamentais regionais, com o objetivo de melhorar a qualidade de vida da população, a distribuição equitativa de riqueza, a permanência do homem em sua região e a preservação e recuperação ambiental (ATLAS SOCIOECONÔMICO DO RIO GRANDE DO SUL, 2020).

O estado do Rio Grande do Sul possui 28 COREDEs. Para fins de planejamento, os COREDEs, são agrupados em 9 Regiões Funcionais de Planejamento - RFs. Este agrupamento foi definido com base em critérios de homogeneidade econômica, aspectos ambientais e sociais e em variáveis relacionadas a identificação das polarizações de emprego, dos deslocamentos por tipo de transporte, da estrutura urbana, da organização da rede de serviços de saúde e educação superior, entre outros. A regionalização dos COREDEs e das RFs são utilizadas

atualmente como referência para elaboração de vários mecanismos de planejamento como o Plano Plurianual – PPA e o Orçamento do Estado – LOA, além de diagnósticos e estudos prospectivos. Na Figura 1 é possível observar a distribuição dos COREDEs dentro de suas RFs (FORUM DOS COREDES, 2021).

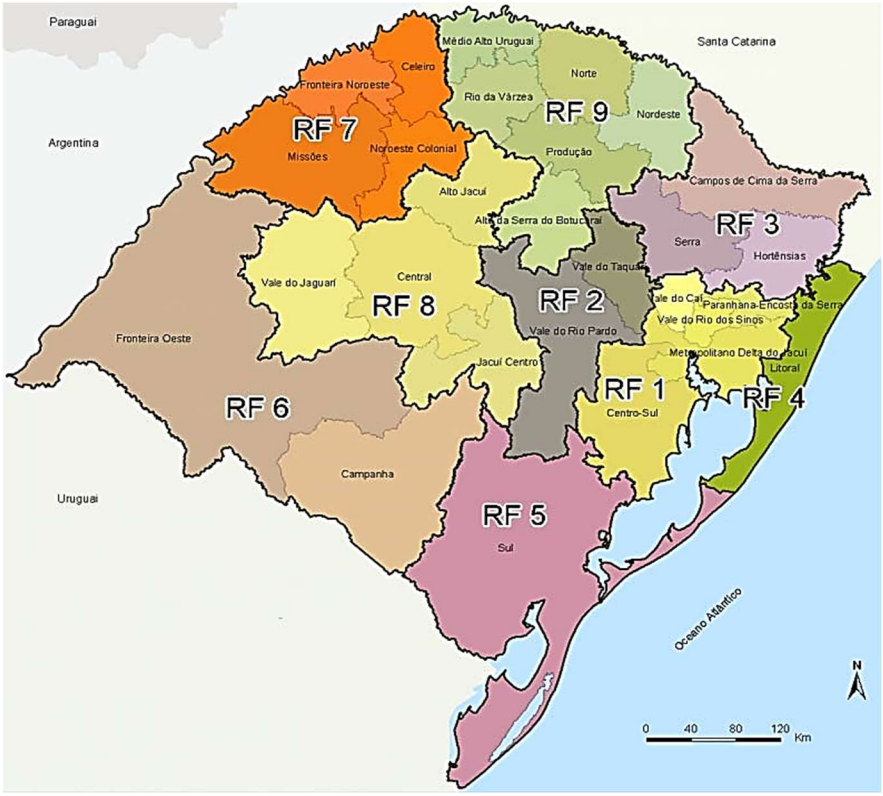



Figura 1 – Distribuição geográfica dos 28 COREDES do estado do Rio Grande do Sul
Fonte: Fundação de Economia e Estatística FEE, 2018.

Entre suas competências destacam-se promover a participação da sociedade em âmbito regional, identificando as necessidades e potencialidades regionais, necessárias para formular e implementar políticas públicas de desenvolvimento regional integrado; criar e manter espaços de participação democrática, resgatando a cidadania, por meio da valorização de ações políticas; elaborar os planos estratégicos de desenvolvimento regional; constituir-se em instância de regionalização do orçamento do Estado, conforme estabelecido no art. 149, parágrafo 8º, da Constituição do Estado; orientar e acompanhar, sistematicamente, o desempenho das ações dos governos Estadual e Federal na região; e, dar respaldo as ações do Governo do Estado em busca de maior participação nas decisões nacionais (ATLAS SOCIOECONÔMICO DO RIO GRANDE DO SUL, 2020).

Os COREDEs possuem foro jurídico na comarca em que reside o Presidente do conselho e sede política em todos os municípios que o integram. Seu funcionamento ocorre através de discussão e deliberação em reuniões plenárias, realizadas em caráter ordinário ou extraordinário, apresentando temas ou pautas de interesse regional (FORUM DOS COREDES, 2021).

Portanto, destaca-se que uma das funções dos COREDEs é garantir a participação da população na escolha de prioridades regionais, que visem a melhoria da qualidade de vida da população pertencente ao conselho, a diminuição das desigualdades sociais dentro e fora do COREDE e o desenvolvimento regional econômico, harmônico e sustentável. Um dos mecanismos que auxilia nesse processo de participação na escolha de prioridades regionais é a consulta popular, foco deste trabalho, e que será discutida no próximo tópico.

## 2.3 A CONSULTA POPULAR NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Desde 1998, o Estado do Rio Grande do Sul instituiu, por meio da Lei nº 11.179 de 1998, no governo chefiado por Antônio Britto, que a população é responsável, diretamente, por definir parte dos investimentos e serviços que irão compor o orçamento do Estado, processo é chamado de Consulta Popular.

Em 2003 foi estabelecida a Lei nº 11.920 que estabelecia os critérios de destinação de parcela do orçamento do estado voltada para investimentos e serviços de interesse regional votados na Consulta Popular. No entanto, em 2005 o texto dessa Lei foi alterado pelo Decreto nº 43.858 que versa sobre a destinação de parcela do orçamento do estado para investimentos e serviços de interesse regional e municipal votados na Consulta Popular.

Este decreto estabelece o rateio dos recursos obedecendo critérios populacionais de cada região de abrangência dos COREDES considerando as seguintes ponderações: (i) regiões com IDESE[3] igual ou acima da média do Estado, Fator 1; (ii) regiões com IDESE abaixo da média e igual ou acima de 97% da média do Estado, Fator 1,3; (iii) regiões com IDESE abaixo da média e igual ou acima de 94% da média do Estado, Fator 1,6; (iv) regiões com IDESE com média abaixo de 94% da média do Estado, Fator 1,9. Destaca-se que as prioridades de investimentos e serviços escolhidas pela população irão compor a Lei Orçamentária Anual (LOA) (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, DECRETO Nº 43.858/05).

No processo de Consulta Popular, todos os anos o governo do Estado fixa um determinado valor que deverá ser submetido à deliberação da população. Este montante é distribuído entre as 28 regiões do Estado chamadas de COREDES, respeitando critérios populacionais de cada região e o IDESE. Após a definição do valor para cada região, o governo e os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES) realizam a organização do processo de discussão em Audiências Públicas Regionais, Assembleias Municipais e Fóruns Regionais. Nesses encontros, constrói-se uma cédula de votação regional, que será submetida aos eleitores gaúchos no dia de votação da Consulta Popular (SECRETARIA DE GOVERNANÇA E GESTÃO ESTRATÉGICA (RS, 2020). Na Figura 2 é possível observar o ciclo anual da Consulta Popular.

Observa-se que o ciclo da Consulta Popular se inicia com o governo estadual ao definir o orçamento anual destinado a ela. Em seguida, esse processo é discutido com os COREDES em audiências públicas regionais. Posteriormente, são realizadas assembleias públicas municipais organizadas pelos Conselhos Municipais de Desenvolvimento (COMUDES). Essas assembleias municipais são abertas à participação direta e universal dos cidadãos residentes nos

---

[3] O Índice de Desenvolvimento Socioeconômico - IDESE é um índice sintético que mede o grau de desenvolvimento dos municípios do Rio Grande do Sul. Esse indicador é o resultado da agregação de três blocos de indicadores: Saúde, Educação e Renda. Para cada uma das variáveis componentes dos blocos é calculado um Índice, entre 0 (nenhum desenvolvimento) e 1 (desenvolvimento total), que indica a posição relativa para os municípios. O Bloco Educação é composto por cinco indicadores divididos em quatro sub-blocos, de acordo com faixas etárias: população entre quatro e cinco anos (taxa de matrícula na pré-escola), população entre seis e 14 anos (nota da Prova Brasil 5º e 9º ano do ensino fundamental), população entre 15 e 17 anos (taxa de matrícula no ensino médio) e população com 18 anos ou mais (percentual da população adulta com pelo menos ensino fundamental completo). O Bloco Renda é composto por dois sub-blocos: apropriação de renda e geração de renda. O Bloco Saúde utiliza cinco indicadores que são divididos em três sub-blocos: saúde materno-infantil (taxa de mortalidade de menores de 5 anos e número de consultas pré-natal por nascidos vivos), condições gerais de saúde (taxa de mortalidade por causas evitáveis e proporção de óbitos por causas mal definidas) e longevidade (taxa bruta de mortalidade padronizada) (SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO ESTRATÉGICA (RS), 2020).

municípios, nelas são sugeridas prioridades e escolhidos os representantes. Em seguida, os COREDES são responsáveis por coordenar os fóruns regionais nas 28 regiões de planejamento do Estado. Esses fóruns são abertos a todos os cidadãos, com direito a voz. No entanto, o voto é exclusivo aos membros dos COREDES e aos delegados municipais eleitos. Após o processo de mobilização realizado pelos COREDES e COMUDES, estes organizam a votação universal, por meio da qual cada eleitor escolhe as demandas prioritárias para a sua região. Por fim, os COREDES fazem a sistematização dos resultados da votação e encaminham o resultado para o governo. Estes resultados irão integrar a lei orçamentária do ano subsequente. Ainda, cabe aos COREDES fazerem o acompanhamento da execução das demandas eleitas pelos cidadãos SECRETARIA DE GOVERNANÇA E GESTÃO ESTRATÉGICA (RS, 2020).

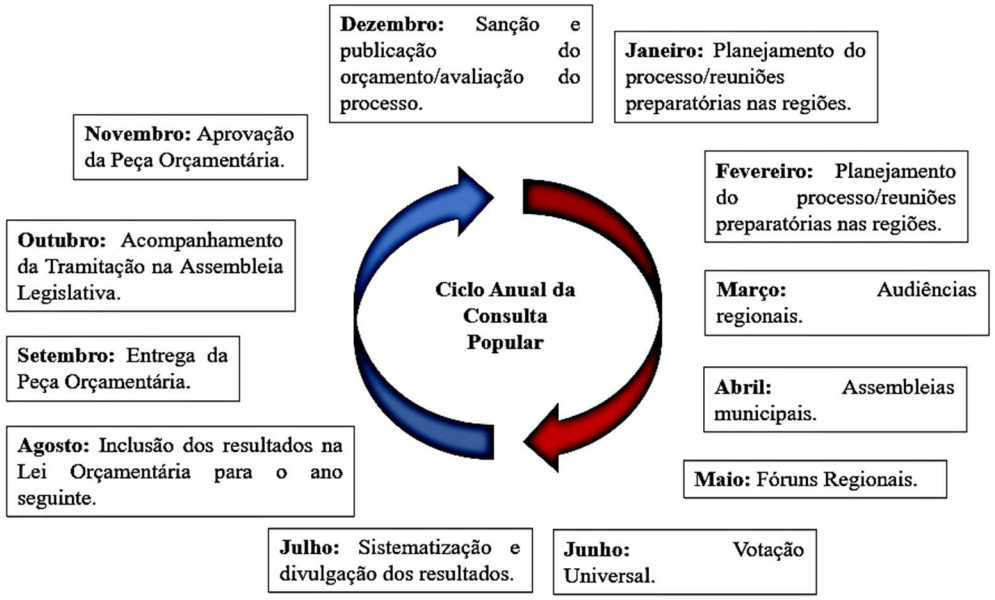



Figura 2 – Ciclo anual da Consulta Popular
Fonte: Adaptado a partir de modelo disponibilizado pela Secretaria de Governança e Gestão Estratégica (RS), 2020.

Neste processo, a Consulta Popular apresenta algumas regras de votação. A primeira é que devem ser apresentados no mínimo três e no máximo 10 projetos a serem votados. São três dias de votação que ocorrem de forma *online*, por aplicativo ou por SMS. Além disso, existem os índices de participação, conforme Tabela 1, em que municípios que não atingirem o índice mínimo de participação não são contemplados com o recurso.

Tabela 1 – Regras de participação da Consulta Popular

| Nº de Eleitores | Participação Mínima Conforme o Nº de Eleitores do Município | Percentual Mínimo do Nº de Votos do Projeto |
|---|---|---|
| Até 10.000 | 6% | 0,75% |
| De 10.001 até 40.000 | 5% | 1,5% |
| De 40.001 até 80.000 | 4% | 2% |
| De 80.001 até 120.000 | 3% | 2,5% |
| Acima de 120.001 | 1,5% | 3% |

Fonte: Secretaria de Governança e Gestão Estratégica (2020).

Por fim, destaca-se que a participação do cidadão é de extrema importância nesse processo, pois é ele quem define onde o recurso público será aplicado, visando suprir as deficiências e solucionar problemas sociais que fazem parte do seu cotidiano. Além disso, a Consulta Popular permite uma distribuição de recursos de forma criteriosa e equitativa, buscando diminuir as

desigualdades regionais. É uma ferramenta muito importante às áreas mais pobres do estado e municípios menores, pois é a única forma de angariar recursos extras para esses pequenos municípios que possuem grande dependência de repasses de recursos estaduais e federais.

## 3. METODOLOGIA

### 3.1 VARIÁVEIS E FONTES DE DADOS

Os dados utilizados foram extraídos da base de dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), Conselho Regional de Desenvolvimento do Médio Alto Uruguai (CODEMAU), Secretaria de Governança e Gestão Estratégica do Rio Grande do Sul, Ministério da Fazenda - Secretaria do Tesouro Nacional (STN), e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE/cidades. A amostra compreende os 22 municípios integrantes do CODEMAU, no período de 2015 a 2018, e quatro variáveis, que se encontram descritas no Quadro 1.

Quadro 1 – Variáveis utilizadas no modelo

| Variáveis | Ano | Fonte | Sinais esperados | Municípios integrantes da amostra |
|---|---|---|---|---|
| Votantes na Consulta Popular | 2015-2018 | CODEMAU e Secretaria de Governança e Gestão Estratégica do Rio Grande do Sul | Dependente | Alpestre; Ametista do Sul; Caiçara; Cristal do Sul; Dois Irmãos das Missões; Erval Seco; Frederico Westphalen; Gramado dos Loureiros; Iraí; Nonoai; Novo Tiradentes; Palmitinho; Pinhal; Pinheirinho do Vale; Planalto; Rio dos Índios; Rodeio Bonito; Seberi; Taquaruçu do Sul; Trindade do Sul; Vicente Dutra; e, Vista Alegre |
| Número de Eleitores | 2015-2018 | Tribunal Superior Eleitoral (TSE) | + | |
| PIB per capita | 2015-2018 | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE/cidades | + | |
| Grau de Dependência de Recursos Externos | 2015-2018 | Ministério da Fazenda - Secretaria do Tesouro Nacional (STN) | + | |

Fonte: Elaborada pelos autores, 2021.

Destaca-se que os dados referentes ao número de votantes, para os anos de 2015 a 2017 encontram-se disponíveis na base de dados da Secretaria de Governança e Gestão Estratégica do Rio Grande do Sul, já os resultados referentes ao ano de 2018 foi solicitado juntamente ao CODEMAU, visando retratar a realidade da melhor maneira possível. Sendo assim, a escolha do período analisado se deve a disponibilidade dos dados utilizados. Dessa forma, após a apresentação dos dados utilizados nessa pesquisa, bem como suas fontes, passa-se à descrição do modelo econométrico utilizado.

### 3.2 O MODELO ECONOMÉTRICO

O modelo econométrico deste trabalho visa demonstrar o impacto que as variáveis apresentadas no Quadro 1 apresentam sobre o nº de votantes na consulta popular. O modelo econométrico é dado pela seguinte expressão do tipo log-log:

$$lnvotantesCP_{it} = \beta_0 + \beta_1 lneleitores_{it} + \beta_2 lnPIB_percapita_{it} + \beta_3 lnDEP_RE_{it} + u_t \quad (4)$$

Em que $votantesCP_{it}$ se refere ao número de votantes na consulta popular de um município $i$ em um determinado período de tempo $t$; $eleitores_{it}$ se refere ao número de eleitores de um município $i$ um determinado período de tempo $t$; $PIB_percapita_{it}$ é o PIB per capita de um

município $i$ em um determinado período de tempo $t$; $DEP_RE_{it}$ é o Grau de Dependência de Recursos Externos de um município $i$ um determinado período de tempo $t$; $i$ é o município analisado; $\beta$ são os coeficientes do modelo; $t$ se refere ao tempo; e, $u_t$, é o termo de erro.

Após a apresentação do modelo econométrico, passa-se à descrição e análise dos procedimentos econométricos utilizados.

### 3.2.1 Procedimento Econométricos Adotados

Para analisar o comportamento das variáveis sobre o número de votantes na consulta popular no decorrer do tempo, utilizou-se um modelo de dados em painel. Este modelo permite ao pesquisador maior flexibilidade ao modelar diferentes comportamentos entre os indivíduos integrantes do grupo observado, além de fornecer um ambiente rico ao proporcionar o desenvolvimento de diversas técnicas de estimação e de análise de resultados teóricos (GREENE, 2008).

Os dados econométricos podem apresentar-se de três formas: dados de corte transversal (*cross-section*), composto por uma amostra que envolve dados de um determinado período; dados em séries temporais (*time-series*), um conjunto de observações analisadas ao longo de um determinado intervalo de tempo; e dados em painel (ou longitudinais), um tipo especial de dados combinados dentro de uma série de tempo para cada integrante do corte transversal do conjunto dos dados utilizados (WOOLDRIDGE, 2016).

As técnicas mais comumente utilizadas para a análise de dados em painel são as abordagens: de Efeitos Fixos (FE, *fixed effects*), utilizada para prever comportamento individuais; de Efeitos Aleatórios (RE, *random effects*), utilizada para estudar a população como um todo; e, *pooled* a qual apresenta uma limitação sobre o modelo geral, onde o vetor de parâmetros é o mesmo para todos os indivíduos ou grupos, apesar de permitir, em grande parte das vezes, que os interceptos apresentem resultados diferentes no longo prazo (GREENE, 2008; CHENG; WALL, 2005).

Para Baltagi (2005), os modelos de dados em painel apresentam um maior número de observações do que outros modelos de vetores autorregressivos. E ainda, apresentam maior controle individual sobre a heterogeneidade, maiores graus de liberdade da estimação, menor colinearidade entre as variáveis, tornando a eficiência das estimativas maiores. A estrutura de um modelo de dados em painel é descrita, genericamente, da seguinte forma:

$$y_{it} = X_{it} + Z_{ia} + u_{it} \tag{5}$$

Onde, considera-se $n$ regressores em $X_{it}$, sendo $n$ o número de *cross-sections* do modelo adotado, nesse caso 22 municípios sem a inclusão de uma constante, e $t$ representa a série temporal utilizada nesta pesquisa, 2015 a 2018. A heterogeneidade é dada em $Z_{ia}$, e $Z_i$, compostos por um termo constante e um grupo de variáveis específicas e individuais que podem ser observadas ou não (GREENE, 2008).

Entretanto, apesar das vantagens apontadas, esse método, como qualquer outro, apresenta algumas limitações. Uma delas, de acordo com Hsiao (2003), é a de que como as variáveis são analisadas ao longo de um determinado período de tempo, os modelos de dados em painel exigem um grande número de observações, portanto, são mais difíceis de serem implementadas, principalmente no que se refere a ausência de dados.

Para a estimação do modelo econométrico apresentado, primeiramente, é necessário escolher o melhor ou mais adequado método de estimação. Para isso, utilizou-se o teste Chow para a escolha entre o método de estimação *pooled* e o modelo de efeitos fixos (FE), onde a não rejeição da hipótese nula indica que o melhor modelo de dados em painel seria o *pooled*. Outro teste utilizado foi o Breusch Pagan para a escolha entre os modelos de estimação *pooled* e de efeitos aleatórios (RE), em que a não rejeição da hipótese nula indica que a melhor forma de estimação de dados em painel seria o método *pooled* (BREUSCH-PAGAN, 1980). Por fim,

utilizou-se o teste de Hausman para a verificar o melhor modelo entre os modelos de FE e RE, onde a não rejeição da hipótese nula indica que o melhor modelo seria o RE (HAUSMAN, 1978).

O próximo passo é verificar a presença de autocorrelação serial e de heterocedasticidade no modelo. Sendo assim, realizou-se os testes de Wooldridge para verificar a ausência de autocorrelação (WOOLDRIDGE, 2016), e ao teste de Wald para verificar a presença de heterocedasticidade dos resíduos (WALD, 1943). No teste de Wooldridge, a não rejeição da hipótese nula indica que as séries do modelo em painel não apresentam autocorrelação de primeira ordem, dessa forma, a hipótese alternativa é a presença de autocorrelação serial no modelo. No teste de Wald, a não rejeição da hipótese nula indica que o modelo é homocedástico, enquanto a hipótese alternativa indica que os resíduos do modelo são heterocedástico (WOOLDRIDGE, 2016).

Quadro 2 - Testes Realizados no Modelo

| Testes Realizados | Hipótese do Teste |
|---|---|
| Chow | $H_0$: Modelo pooled<br>$H_1$: Modelo de EfeitosFixos |
| Hausman | $H_0$: Modelo de Efeitos Aleatório<br>$H_1$: Modelo de Efeitos Fixos |
| LM de Breusch pagan | $H_0$: Modelo Pooled<br>$H_1$: Modelo Efeito Aleatório |
| Wooldridge | $H_0$: ausência de autocorrelação<br>$H_1$: presença de autocorrelação |
| Wald | $H_0$: ausência de heterocedasticidade<br>$H_1$: presença de heterocedasticidade |

Fonte: elaborada pelos autores, 2021.

Após a realização dos procedimentos necessários, descritos nesta seção, é possível realizar a estimação do modelo e observar o comportamento e as influências das variáveis de acordo com a metodologia apresentada. Sendo assim, parte-se para a análise e discussão dos resultados encontrados.

## 4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS ENCONTRADOS

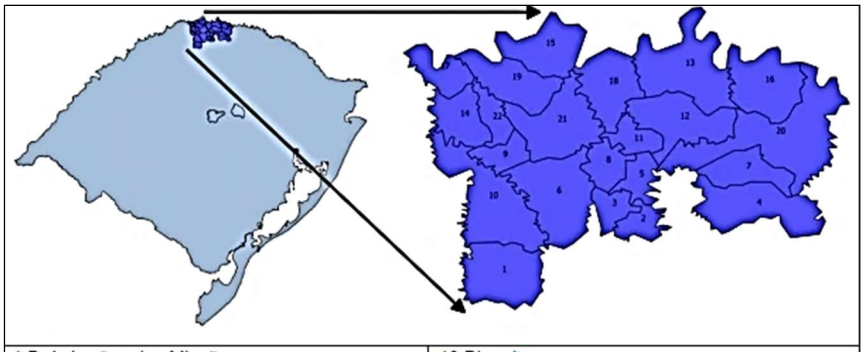
Nesta seção apresentam-se e discutem os resultados encontrados. Em um primeiro momento, faz-se a apresentação da caracterização do COREDE analisado. Em seguida faz-se a exposição e análise dos dados da consulta popular do CODEMAU; e por fim, apresenta-se os resultados e análise do modelo econométrico estimado.

### 4.1 Caracterização do COREDE Médio Alto Uruguai (CODEMAU)

O estado do Rio Grande do Sul possui 28 COREDES, dentre eles está o Conselho Regional de Desenvolvimento (COREDE) Médio Alto Uruguai – CODEMAU –, pertencente a região 9, criado em 1991, está localizado no extremo norte do estado do Rio Grande do Sul e é composto por 22 municípios. O principal centro urbano é Frederico Westphalen, com uma população de 31.120 habitantes (CODEMAU - CONSELHO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO MÉDIO ALTO URUGUAI, 2020; IBGE, 2018). Em segundo plano estão Nonoai, Planalto e Seberi, com populações entre 10 e 15 mil habitantes. Os demais municípios apresentam pequeno porte, com populações abaixo de 10 mil habitantes.

A população desse COREDE é de 154.955 habitantes, com 55% residindo no meio urbano e 45% no rural, corroborando com a estrutura apresentada pela região, em grande medida composta por pequenas propriedades e alta participação do setor agropecuário na economia

local (CODEMAU, 2020).



| | |
|---|---|
| 1 Dois Irmãos das Missões | 12 Planalto |
| 2 Novo Tiradentes | 13 Alpestre |
| 3 Pinhal | 14 Palmitinho |
| 4 Trindade do Sul | 15 Vicente Dutra |
| 5 Rodeio Bonito | 16 Rio dos Índios |
| 6 Seberi | 17 Pinheirinho do Vale |
| 7 Gramado dos Loureiros | 18 Iraí |
| 8 Cristal do Sul | 19 Caiçara |
| 9 Taquaruçu do Sul | 20 Nonoai |
| 10 Erval Seco | 21 Frederico Westphalen |
| 11 Ametista do Sul | 22 Vista Alegre |

Figura 3 – Municípios de compõem o CODEMAU (COREDE Médio Alto Uruguai)
Fonte: CODEMAU, 2021.

Destaca-se que o CODEMAU é uma entidade sem fins lucrativos, com diretoria eleita a cada biênio. Esse conselho é composto por prefeitos municipais, presidentes das câmaras municipais de vereadores, presidentes dos COMUDEs, parlamentares com domicílio eleitoral na região de abrangência e representantes de entidades organizadas, governamentais e não governamentais, com ou sem fins econômicos (CODEMAU, 2020).

De acordo com o perfil socioeconômico do COREDE Médio Alto Uruguai (2015), este COREDE apresenta a menor taxa de fecundidade e a quarta maior expectativa de vida entre os estados do Brasil corroborando com o padrão estadual. Na última década, a população pertencente a faixa etária entre 0 a 14 anos sofreu uma diminuição de 29%, foi a segunda maior taxa de redução entre as 28 regiões. As faixas de 15 a 65 anos e acima de 65 anos tiveram um aumento de, respectivamente, 1% e 35%. Em 2016, o IDESE do COREDE Médio Alto Uruguai foi de 0,744, encontrando-se no nível médio de desenvolvimento e na décima sexta posição do *ranking* entre os 28 COREDEs (SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA (DEE), 2016).

Diante do exposto, a Tabela 2 apresenta as principais características socioeconômicas do COREDE Médio Alto Uruguai:

Tabela 2 – Características do COREDE Médio Alto Uruguai

| | |
|---|---|
| População Total | 154.955 habitantes |
| Área | 4.200,3 km² |
| Densidade Demográfica | 36,89 hab/km² |
| Taxa de Analfabetismo (Maiores de 15 anos) | 9,42% |
| Expectativa de Vida ao Nascer | 71,25 anos |
| Coeficiente de Mortalidade Infantil | 9,01 por mil nascidos |
| IDESE | 0,744 |

Fonte: Departamento de Economia e Estatística (DEE), 2021.

A economia apresenta diversificação e tem como base atividades agroindustriais. A RF 9, a qual o CODEMAU pertence, é a principal produtora de grãos (soja, milho e trigo) do Estado, apesar disso, apresenta produção agrícola bastante diversificada, praticada principalmente em

pequenas propriedades baseadas em mão de obra familiar. Na pecuária, o destaque é na produção de aves e suínos, com 27,2% e 29,8% da produção total do Estado, respectivamente. Destaca-se, ainda a bacia leiteira que é bem desenvolvida e tem sido reforçada pelo aporte de novos estabelecimentos auxiliando no beneficiamento e processamento do leite e fabricação de derivados. Com relação a indústria de transformação, o que se destaca é a fabricação de produtos alimentícios, concentrando cerca de 20,08% do total da produção do setor no Estado, principalmente no grupo dos laticínios, do abate, da fabricação de produtos da carne e da moagem e fabricação de produtos amiláceos e de alimentos para animais (CODEMAU, 2017).

Por outro lado, destaca-se que os principais problemas do COREDE Médio Alto Uruguai estão relacionados, principalmente, à geração de renda e emprego, tendo em vista a predominância da agricultura de subsistência e a baixa atuação da indústria, o que explica a significativa migração de habitantes da região e o baixo nível de escolaridade da população adulta. Além disso, a área leste do COREDE apresenta problemas de infraestrutura de transportes, o que leva ao baixo desenvolvimento econômico. Com relação ao saneamento básico, seus indicadores se encontram consideravelmente abaixo das médias estaduais (LISBINSKI *et al.*, 2020).

### 4.1.1 Análise da consulta Popular no COREDE Médio Alto Uruguai

Com o passar dos anos o valor destinado à Consulta Popular e as prioridades eleitas sofreram redução, entretanto, o CODEMAU apresenta grande participação na Consulta Popular. De acordo com Agostini (2020), presidente do Conselho de Desenvolvimento do Vale do Taquari, essa diminuição tem a ver com a crise fiscal do estado do Rio Grande do Sul que diminuiu o valor destinado à Consulta Popular, o qual é dividido entre os 28 COREDEs do estado. Ele ainda afirma que os critérios de distribuição continuam sendo os mesmos, o problema é a disponibilidade de recurso que o governo tem em caixa para destinar à Consulta Popular; além disso, ocorre um atraso na disponibilização do recurso para alguns municípios do estado.

A população dos municípios pertencentes ao CODEMAU apresenta considerável participação na Consulta Popular. Na Figura 4 é possível observar a evolução da participação da população na votação das prioridades eleitas pelo conselho regional compreendendo os anos de 2015 a 2018, em que houve um aumento da participação cidadã de cerca de 46%, no entanto em 2019 esse número caiu para cerca de 22%.

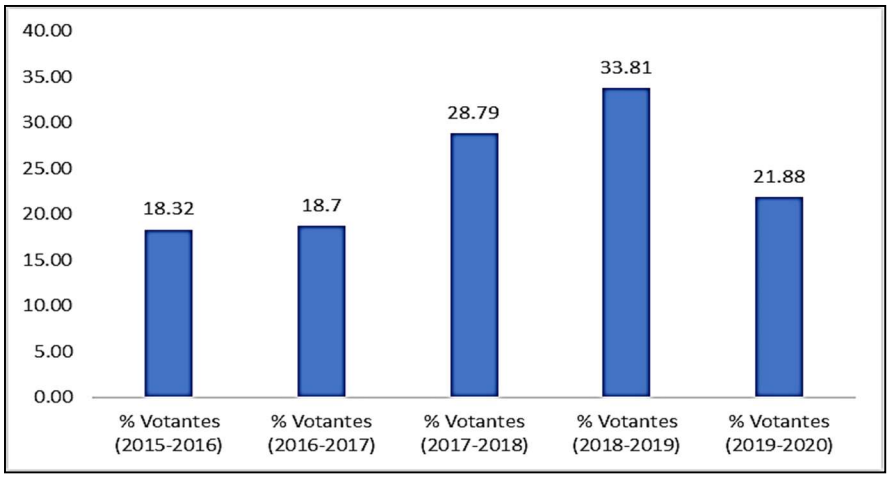



Figura 4 – Participação dos votantes no COREDE Médio Alto Uruguai (2015-2019)
Fonte: Secretaria de Governança e Gestão Estratégica (2020)

Desataca-se que no ano de 2017 o COREDE Médio Alto Uruguai foi o que apresentou a maior proporção de eleitores votantes; já em 2018, apresentou a segunda maior proporção de

eleitores votantes, ficando atrás apenas do COREDE Rio da Várzea. Em 2019 ocupou novamente a primeira colocação com a maior proporção de eleitores votantes (SECRETARIA DE GOVERNANÇA E GESTÃO ESTRATÉGICA, 2020). Apesar disso, o percentual de eleitores que participaram desse processo ainda é muito baixo, ficando em média próximo dos 24%, tendo atingido sua maior participação em 2018, com 33,8%.

Para Gevehr, Grings e Fetter (2018), a dificuldade de efetividade dessa política pública na solução dos problemas apontados pelas demandas dos eleitores; a ineficiência da comunicação na divulgação da Consulta Popular e a presente crise econômica pela qual o Estado vem passando explicam a baixa participação dos eleitores na votação da Consulta Popular. Os autores propõem a seguinte reflexão: "(..) se o Estado encontra dificuldades para honrar com as suas obrigações financeiras, como poderá atender a outras demandas da população?", justificando assim, o desinteresse da população na participação da votação das prioridades da Consulta Popular e a diminuição da proporção de eleitores votantes no ano de 2019.

Em 2015 o município que apresentou a maior proporção de votantes foi Taquaruçu do Sul com uma participação de cerca de 91% da população eleitoral seguido de Vista Alegre (87%) e Pinhal (62%). Em 2016 foi o município de Vista Alegre que apresentou a maior proporção de eleitores votantes, com cerca de 84% de participação da população eleitoral, seguido de Taquaruçu do Sul (61,56%) e Caiçara (57%). Em 2017, novamente foi o município de Taquaruçu do Sul com uma participação eleitoral de cerca de 65%, seguido de Novo Tiradentes (49%) e Vista Alegre (48%). Em 2018, o município de Vista Alegre apresentação maior participação com cerca de 90% da população eleitoral, seguido de Palmitinho (83%) e Taquaruçu do Sul (82,91%). E em 2019, Taquaruçu do Sul novamente ocupa a primeira colocação com uma participação de 85% da população eleitoral, seguido de Pinhal (77,53%) e Novo Tiradentes (73,26%).

Com relação às prioridades eleitas foi possível observar que prioridades voltadas à agricultura, saúde, educação e segurança pública são as principais, as quais são votadas todos os anos pelos cidadãos na Consulta Popular. Destaca-se que o investimento em agricultura é essencial para a região pois, de acordo com dados do Censo Agropecuário de 2017, nessa região do estado do Rio Grande do Sul ocorre o predomínio de propriedades de menor porte, sendo que cerca de 45% da população reside na área rural. Já nas demais regiões do estado (Campanha, Sul e Fronteira Oeste), ocorre maior predominância de estabelecimentos de médio e grande porte, além disso mais de 80% da população encontra-se em meio urbano. Ressalta-se ainda, que grande parte dos empregos gerados nesta região concentram-se no setor agropecuário (IBGE, 2017; FEIX; LEUSIN JÚNIOR, 2019).

Siedenberg *et al.* (2008) afirmam que apesar da iniciativa governamental em promover a participação popular na escolha de uma parcela dos investimentos e serviços, o engessamento orçamentário do governo do Rio Grande do Sul torna-se um obstáculo para a promoção do desenvolvimento regional, pois muitas vezes os programas escolhidos como prioridades de investimento são aqueles que apresentam caráter obrigatório do governo, como a saúde, segurança pública e a educação.

Destaca-se que a Consulta Popular é de extrema importância, principalmente para municípios de pequeno porte e que possuem dificuldade de captação de recurso público. Ressalta-se ainda que, dentre as prioridades mais votadas pela região estão as de necessidade básica da população, como segurança, saúde e educação, que apesar de apresentarem grande importância, dificultam a utilização do recurso em projetos que promovam o desenvolvimento econômico regional, que é o principal objetivo da Consulta Popular. Assim, o Estado deve buscar por meio da melhoria da eficiência de suas políticas públicas ou a partir da criação de novas iniciativas atender essas necessidades básicas da população, não comprometendo esse mecanismo voltado ao desenvolvimento regional para satisfação de tais necessidades.

## 4.2 RESULTADOS DO MODELO ECONOMÉTRICO

Os testes realizados para a escolha do modelo (Tabela 3) apontaram que o melhor estimador é o método de efeito aleatórios como o mais adequado para representar o modelo a ser analisado nesta pesquisa. No entanto, o teste de Wald detectou a presença de heterocedasticidade no modelo. Já o teste de Wooldridge apontou que os resíduos do modelo não são autocorrelacionados.

Tabela 3 – Resultados dos testes realizados no modelo

| Testes | Estatística | Prob |
|---|---|---|
| Hausman | 2.41 | 0.4922 |
| Chow | 2.61 | 0,0018 |
| Breusch pagan | 9.50 | 0,0010 |
| Wooldridge | 5.603 | 0.0276 |
| Wald | 7743.43 | 0,0000 |

Fonte: Elaborada pelos autores, 2021.

Diante disso, é necessário realizar a correção do modelo heterocedástico, para isso optou-se por utilizar o estimador Robusto de White, pois segundo Greenaway (2000) a presença de heterocedasticidade no modelo pode ser controlada ao utilizar erros padrão robustos, pois este método aproxima os estimadores de seus resultados clássicos (obtidos pelo método clássico) ao gerar estimadores que não são afetados por pequenas variações que provocariam testes ineficientes e resultados viesados.

Neste trabalho optou-se em apresentar os resultados encontrados para Modelo Aleatório e Modelo Aleatório Corrigido (Tabela 4) para eventuais comparações, no entanto, apresenta-se apenas a interpretação dos resultados do Modelo Aleatório Corrigido. Sendo assim, ao analisar os resultados encontrados pelo Modelo Aleatório Corrigido é possível observar que os coeficientes das variáveis explicativas apresentaram significância estatística satisfatórias, entretanto os seus sinais esperados concretizaram-se somente nos coeficientes das variáveis Número de Eleitores e Produto Interno Bruto per capita. Os sinais positivos dos coeficientes destas duas variáveis comprovam que, no período analisado, os aumentos na proporção de votantes na consulta popular estiveram relacionados com o aumento do Número de Eleitores e pelo Produto Interno Bruto per capita.

Tabela 4 – Resultados do Modelo Estimado

| Variável | Modelo Aleatório | Modelo Aleatório Corrigido |
|---|---|---|
| Número de Eleitores | 0.4507412*<br>(0.2470691) | 0.4507412 *<br>(0.251036) |
| PIB *per capita* | 0.3304388<br>(0.2698333) | 0. 3304388**<br>(0.1661326) |
| Grau de Dependência de Recursos Externos | -1.79863*<br>(0.9794217) | -1.79863 **<br>(0.7518157) |
| Constante | 6.113532<br>(7.31295) | 6.113532<br>(4.848984) |
| Within | 0.0997 | 0.0997 |
| Between | 0.2631 | 0.2631 |
| Overall | 0.1805 | 0.1805 |

Fonte: Elaborada pelos autores, 2021.
Nota: Os valores entre parênteses são os resultados dos erros padrões, e * representa o nível de significância da variável sendo 10%: *, 5%: **, 1%: ***.

Os resultados para a variável Número de Eleitores demonstrou-se estatisticamente significativa a 10% e com impacto positivo, de modo que o aumento de 1% no número de

eleitores provoca um aumento de 0,45% do número de votantes. Da mesma forma, a variável PIB *per capita* demonstrou-se estatisticamente significativa a 5% e com impacto positivo, de modo que o aumento de 1% no número de eleitores provoca um aumento de 0,33% no número de votantes.

Para Navarro (1997) a capacidade de investimento do governo municipal é uma condição fundamental para promover a participação dos munícipes na gestão pública municipal, uma vez que auxiliam nas decisões de investimentos tornando-os mais eficientes e eficazes e capazes de proporcionar maior desenvolvimento econômico e social. Diante disso, Lubambo (2006) destaca que em regiões menos desenvolvidas do país, onde a receita *per capita* é menor, ocorre tendencialmente um baixo desempenho dos governos, sendo assim, quanto menor o PIB *per capita* menor é a participação da popular na gestão pública, pois menor é a satisfação da população com as ações governamentais. O autor complementa, afirmando que a capacidade de gasto público teria o poder de definir o desempenho da gestão pública.

Já a variável Grau de Dependência de Recursos Externos demonstrou-se estatisticamente significativa a 10% e com impacto negativo, de modo que o aumento de 1% no Grau de Dependência de Recursos Externos provoca uma diminuição de 1,80% do número de votantes. Observa-se que o sinal negativo para o coeficiente da variável Grau de Dependência de Recursos Externos, indica que os aumentos registrados neste contingente, não se refletiram em incrementos na proporção de votantes na consulta popular, no período analisado. Destaca-se que os municípios pequenos (menos de 5 mil habitantes) são aqueles que possuem maior dependência de recursos externos e a consulta popular é uma forma de angariar recursos para o município, portanto, esperava-se sinal positivo para esta variável. As causas desse comportamento precisam ser particularmente pesquisadas, pois se os municípios menores têm maior carência das demandas, e estas podem ser atendidas com os recursos da consulta popular, consequentemente, deveriam demonstrar maior conscientização de que seu comparecimento é essencial para o desenvolvimento do município e melhoria da qualidade de vida da população residente ali.

Nos últimos anos a forma de votação e participação dos cidadãos tem adotado a forma de votação *online*, para Gevehr, Grings e Fetter (2018) a possibilidade de votar na consulta popular pela Internet pode favorecer tanto o eleitor quanto o próprio Estado, tendo em vista a facilidade do processo bem como a redução de custos. No entanto, vale destacar que a região do CODEMAU tem grande parcela da população residente em meio rural e muitos não tem acesso a ferramentas virtuais ou apresentam dificuldades de conectividade telefônica o que poderia ocasionar a diminuição da participação dos cidadãos, principalmente em municípios pequenos e baseados em pequenas propriedades e agricultura de subsistência, o que poderia justificar o coeficiente negativo da variável Grau de Dependência de Recursos Externos.

## 5 CONCLUSÕES

Este trabalho se propôs a investigar como ocorre a Consulta Popular no COREDE Médio Alto Uruguai – CODEMAU. Destaca-se que a participação popular no sistema de gestão pública é de suma importância, sendo dever de cada cidadão fiscalizar, acompanhar e cobrar a eficiência na gestão pública. Além disso, tal assunto se torna relevante à sociedade, pois possibilita conhecer as formas de participação popular e como esta ocorre. Além de avaliar o grau de participação da comunidade local na gestão pública, possibilita criar ferramentas e formas de informar os cidadãos sobre a importância de participar elevando este índice.

Sendo assim, conclui-se que a região do CODEMAU apresentou nos últimos anos alto grau de participação popular, sendo uma das regiões, considerando os 28 COREDESs, com maior índice de participação eleitoral. Os municípios que apresentaram o maior índice de participação eleitoral nos últimos anos foram: Taquaruçu do Sul (2015), Vista Alegre (2016), Taquaruçu do

Sul (2017), Vista Alegre (2018) e Taquaruçu do Sul (2019). No entanto, essa participação ainda é pequena, dado que a participação média ficou na ordem de 24% do total do eleitorado regional.

Percebeu-se ainda, que o recurso destinado à Consulta Popular vem apresentando diminuição nos últimos anos. Além disso, ocorre a diminuição do número de votantes que se desmotivam pelas dificuldades do Estado em honrar com as suas obrigações financeiras, não atendendo outras demandas da população.

Observou-se ainda que as prioridades mais votadas são aquelas destinadas à agricultura, saúde, educação e segurança pública e que estas são apontadas todos os anos. Destaca-se que o investimento em agricultura é essencial para a região, pois nessa região do estado do Rio Grande do Sul ocorre o predomínio de propriedades de menor porte e cerca de 45% da população reside na área rural, além disso grande parte dos empregos gerados nesta região concentram-se no setor agropecuário. Ainda, ressalta-se que as demandas relacionadas com saúde, educação e segurança pública são prioridades e necessidades da população, mas que devem ser supridas pelo estado enquanto agente garantidor dos direitor individuais e sociais estabelecidos na Constituição Federal de 1988.

Com relação ao modelo econométrico utilizado observou-se que as variáveis Número de Eleitores e Produto Interno Bruto per capita apresentaram coeficientes com sinais positivos, comprovando que, no período analisado, os aumentos na proporção de votantes na consulta popular estiveram relacionados com o aumento dessas variáveis. Já a variável Grau de Dependência de Recursos Externos, indica que os aumentos registrados neste contingente, não se refletiram em incrementos na proporção de votantes na consulta popular, no período analisado. As causas desse comportamento precisam ser particularmente pesquisadas, pois se os municípios menores têm maior carência das demandas, e estas podem ser atendidas com os recursos da consulta popular, consequentemente, deveriam demonstrar maior conscientização de que seu comparecimento é essencial para a melhoria da qualidade de vida da população local.

Por fim, destaca-se que este trabalho possui limitações devido a indisponibilidade de dados em bancos oficiais e da utilização de um modelo econométrico estático. Além disso, ressalta-se a importância desse tema sugerindo novas pesquisas que venham a contribuir para uma melhor análise da participação popular dos eleitores do estado do Rio Grande do Sul e/ou dos COREDEs, utilizando um maior número de variáveis que possam captar fenômenos dinâmicos.

## REFERENCIAS BILIOGRÁFICAS

ALLEBRANDT, S. L. et al. Gestão social e cidadania deliberativa: uma análise da experiência dos COREDEs no Rio Grande do Sul, 1990-2010. **Cadernos EBAPE. BR**, v. 9, n. 3, p. 914-945, 2011.

ARAÚJO, D. **Gestão Participativa**. Disponível em: < http://www.ebah.com.br/content/ABAAAgGb4AC/gestao-participativa >. Acesso em 10 mar. 2018.

AZEVEDO, E. M. **Gestão Pública Participativa**: A dinâmica democrática dosconselhos gestores. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Belo Horizonte, MG, 2007.

BALTAGI, B. H. **Econometric Analysis of Panel Data**. 3º ed..England: Ed. John Wiley & Sons LTD, 2005.

BANDEIRA, P. S. Uma experiência de institucionalização de regiões no Brasil: os Coredes do Rio Grande do Sul. **Colóquio Internacional sobre Desenvolvimento Territorial Sustentável (1.: 2007 ago.: Florianópolis, SC). Publicações [recurso eletrônico]. Florianópolis: UFSC, 2007.**

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, Diário Oficial da União, 1988.

BREUSCH, T. S.; PAGAN, A. R. The Lagrange Multiplier Test and its Applications to Model Specification in Econometrics. Review of Economic Studies, n. 47(1), p. 239-253, 1980.

BÜTTENBENDER, P. L.; SIEDENBERG, D. R.; ALLEBRANDT, S. L. Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES) RS: articulações regionais, referenciais estratégicos e considerações críticas. **DRd-Desenvolvimento Regional em Debate**, v. 1, n. 1, p. 79-104, 2011.

CANOTILHO, JJ G. et al. (Ed.). **Comentários à constituição do Brasil**. Saraiva Jur, 2018.

CHENG, I-H. e WALL, H. J. Controlling for Heterogeneity in Gravity Models of Trade and Integration. The Federal Reserve Bank of ST. Louis, v. 87, n. 1, p. 49-63, 2005.

CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DO VALE DO TAQUARI - CODEVAT. Debate sobre consulta popular. Disponível em < http://codevat.com.br/blog/p/3/?noticias.html > acesso em 13 de out. de 2020.

CONSELHO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO MÉDIO ALTO URUGUAI - CODEMAU. **PERFIL SOCIOECONÔMICO COREDE MÉDIO ALTO URUGUAI.** Disponível em < http://www.codemau.org.br/ > acesso em 13 de out. de 2020.

_____. Municípios que compõem o CODEMAU. Disponível em < http://www.codemau.org.br/ > acesso em 13 de out. de 2020.

COTTA, R. M. M.; CAZAL, M. M.; RODRIGUES, J. F. C. Participação, controle social e exercício da cidadania: a (des) informação como obstáculo à atuação dos conselheiros de saúde. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, v. 19, p. 419-438, 2009.

DIAS, R. **Gestão pública**: aspectos atuais e perspectivas para atualização. São Paulo: Atlas, 2017.

DRUCKER, P. F. **Inovação e Espírito Empreendedor (entrepreuneurship)**: prática e princípios; tradução de Carlos Malferrari. São Paulo: Cengage Learning, 2011.

FEIX, R. D.; LEUSIN JÚNIOR, S. **Painel do agronegócio no Rio Grande do Sul — 2019**. Porto Alegre: SEPLAG, DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA, 2019.

FIGUEIREDO, V. S.; SANTOS, W. L. **Transparência e controle social na administração pública,** 2013.

FILHO, J. F. **O Empreendedorismo no Sistema Cultural Brasileiro: a história do Barão de Mauá**, 1989. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enanpad2003-ece-

1989.pdf> Acesso em 27 fev. 2018.

FONSECA, I. F. Resiliência, escala e participação em governos de direita: uma análise da Consulta Popular, no Rio Grande do Sul (1998-2018). **Opinião Pública**, v. 25, n. 3, p. 694-725, 2019.

FORUM DOS COREDES. COREDEs. Disponível em < https://forumdoscoredes.org.br/coredes/> acessado em : 10 de mar. de 2021.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA – FEE. Perfil socioeconômico Coredes, 2018. Disponível em < https://arquivofee.rs.gov.br/perfil-socioeconomico/coredes/detalhe/?corede=Norte > acesso em 13 de out. de 2020

GEVEHR, D. L.; GRINGS, J. A.; FETTER, S. A. Participação da Comunidade na Consulta Popular na Região do Coredepes: Uma Análise das Demandas na Região do Paranhana e Encosta da Serra (RS, Brasil). **Desenvolvimento em Questão**, v. 16, n. 42, p. 157-179, 2018.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. DECRETO Nº 43.858/05. Disponível em < http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=48708&hTexto=&Hid_IDNorma=48708 > acesso em 13 de out. de 2020.

GREENAWAY, David. Multilateralism, minilateralism and trade expansion. **Asian Exports**, p. 115-159, 2000.

GREENE, W. H. **Econometric analysis**. 6ª ed. New Jersey: Prentice Hall, 2008.

HAUSMAN, J. A. Specification Tests in Econometrics. **Econometrica**, V. 46, n. 6, p. 1251-1271, 1978.

HSIAO, C. **Analysis of panel data: Second Edition**, Cambridge University Press, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATISTICA – IBGE. Estimativas da População, 2018. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=o-que-e > acessado em 13 de out. de 2020.

_____. IBGE/cidades. Disponível em < https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/panorama > acessado em: 01 de mar. de 2021.

_____**Censo Agropecuário 2017.** Disponível em: < http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/acervo/acervo2.asp?e=v&p=CA&z=t&o=11 > acesso em: 26 nov. 2019.

LISBINSKI, F. C. et al. UMA ANÁLISE ECONÔMICA DAS DIFERENTES PECULIARIDADES ENTRE OS COREDES MÉDIO ALTO URUGUAI E FRONTEIRA OESTE. **RDE-Revista de Desenvolvimento Econômico**, v. 1, n. 45, 2020.

LUBAMBO, C. W. Desempenho da gestão pública: que variáveis compõem a aprovação popular em pequenos municípios? **Sociologias**, n. 16, p. 86-125, 2006.

MACEDO, Paulo Sérgio Novais de. Democracia participativa na constituição brasileira. **Revista de informação legislativa**, v. 45, n. 178, p. 181-193, 2008.

MANZANO FILHO, Gabriel. **OEA defende o direito à informação**. 2012. Disponível em: <http://www.mndh.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=113&Itemid=45>. Acesso em: 8 out. 2020.

MINISTÉRIO DA FAZENDA – SECRETARIA DO TESOUTO NACIONAL – STN. Transferências a estados e municípios. Disponível em < https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/transferencias-a-estados-e-municipios > acessado em: 01 de mar. de 2021.

NASCIMENTO, L. S. **PARTICIPAÇÃO POPULAR NO BRASIL:** um conceito em construção, 2011.

NAVARRO, Z. Uma análise do Orçamento Participativo: Sua implantação e desenvolvimento. **Porto da cidadania: a esquerda no governo de Porto Alegre**, p. 179-235, 1997.

NETO, P. et al. Publicidade e Transparência das Contas Públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. In: **Contabilidade Vista & Revista**. Belo Horizonte, v. 18, n. 01, p. 75-94, jan./mar. 2007. Disponível em: <http://revistas.face.ufmg.br/index.php/contabilidadevistaerevista/article/view/320> Acesso em 27 fev. 2018.

OLIVEIRA, V. S.; KARNOPP, E. Consulta popular e os planejamentos regionais no Rio Grande do Sul: intersecções e resultados. **RDE-Revista de Desenvolvimento Econômico**, v. 15, n. 27, 2013.

ORTIZ, L. C. V. et al. Participação dos Cidadãos na Consulta Popular: determinantes no Corede Missões-Rs, Brasil. **Revista de Contabilidade Dom Alberto**, v. 7, n. 13, p. 24-46, 2018.

PEREIRA, S. M.; ARRUDA, Â. F. A Lei de Responsabilidade Fiscal e as limitações e sanções impostas à gestão pública. **Revista Razão Contábil & Finanças**, v. 1, n. 1, 2010.

PINTO; M. M; COSTA, M. S. Gestão Participativa: a trajetória no Brasil. In: **Revista Pensamento Contemporâneo em Administração**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, p. 36-46, jan./abr. 2009. Disponível em: <http://www.uff.br/pae/pca/article/view/65 >. Acesso em 27 fev. 2018.

SANTOS, A. C. et al. Gestão Participativa: uma alternativa viável para o século XXI. In: **XXII Encontro Nacional de Engenharia de Produção**, Curitiba, out, 2002. Disponível em: < http://www.abepro.org.br/biblioteca/ENEGEP2002_TR15_0343.pdf > Acesso em 24 fev 2018.

SECRETARIA DE GOVERNANÇA E GESTÃO ESTRATÉGICA DO RIO GRANDE DO SUL. Consulta Popular, 2020. Disponível em< https://governanca.rs.gov.br/sobre> acesso em 13 de out. de 2020.

_____. Coredes, 2020. Disponível em < https://governanca.rs.gov.br/coredes > acesso em 13 de jan. de 2021.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA – DEE. IDESE. Disponível em < https://dee.rs.gov.br/indicadores> acesso em 13 de out. de 2020.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDEs. Disponível em <https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/conselhos-regionais-de-desenvolvimento-coredes> acesso em 13 de out. de 2020.

_____ Indicadores Sociais: Índice de Desenvolvimento Humano - IDH e IDHM. Disponível em < https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/indice-de-desenvolvimento-humano-idh-e-idhm > acesso em 13 de out. de 2020.

SENADO FEDERAL. Entenda a Lei de Acesso à Informação, 2015. Disponível em < https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/05/15/entenda-a-lei-de-acesso-a-informacao > Acesso em:10 de mar. de 2021.

SIEDENBERG, D. R. et al. **A Participação popular como fator de desenvolvimento socioeconômico regional: considerações sobre a experiência gaúcha**. EnAPG, 2008. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2008/2008_ENAPG299.pdf>. Acesso em: 8 out. 2020.

SILVA, E.A; SANTOS, K. L; SILVA, L. A. L. **Análise e Discursão da Administração Participativa.** Pernambuco: 2013.

STIGLITZ, J. Transparency in government. **The right to tell**, p. 27, 2002.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL - TSE. Estatística do Eleitorado. Disponível em < http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais> acessado em: 01 de mar. de 2021.

VAN BELLEN, H. M. Gestão ambiental e sustentabilidade. **Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC**, p. 31, 2010.

WALD, A. Tests of statistical hypothesis concerning several parameters aawhen the number of observations is large. **Transactions of the American Mathematical Society** 54, 426–482, 1943.

WOOLDRIDGE, J. M. Introdução a Econometria: uma abordagem moderna. São Paulo: Cengage Learning, 2016.