

Consulta Popular no COREDE Missões: Uma avaliação da participação dos municípios no período 2005-2014.

Luis Cláudio Villani Ortiz¹
Vilmar Antônio Boff²
Bernardo Both³
Filipe Molinar Machado⁴
Franco da Silveira⁵

Resumo

O presente artigo pautou-se no objetivo de avaliar o nível de participação quantitativa do missionário gaúcho nos processos democráticos participativos de planejamento regional, que no caso do Rio Grande do Sul (RS) é constituído pela denominada Consulta Popular. Complementarmente, busca conhecer o nível de utilização das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) nesse tipo de processo democrático. Obviamente, para tanto se exigiu um passeio sobre as principais teorias que abordam a questão das democracias deliberativas, entendendo como elas fortalecem e impõem novos desafios no processo de planejamento territorial e como só um processo descentralizado de planificação pode efetivamente expressar as tensões e coesões daqueles que realmente constroem seu espaço. Através do estudo verificou-se que na região das Missões do RS, o processo democrático participativo é significativo, com boa atuação da sociedade, contudo a utilização ainda é tímida e que as limitações de infraestrutura não são limitantes à participação dos agentes que constroem seu território.

Palavras-Chave: Planejamento Territorial. Democracia Participativa. TICs. Consulta Popular.

Introdução

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

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

¹ Doutorando pelo Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul e Professor Universitário na Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e Missões, Câmpus Santo Ângelo.

² Doutor em Desenvolvimento Regional e Coordenador do Programa de Pós Graduação em Gestão Estratégica de Organizações da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e Missões, Câmpus Santo Ângelo.

³ Doutorando pelo Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Câmpus Ijuí e Coordenador e Professor do Curso de Administração Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e Missões, Câmpus Santo Ângelo.

⁴ Doutorando em Engenharia Agrícola pela Universidade Federal de Santa Maria e Professor do Curso de Administração Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e Missões, Câmpus Santo Ângelo.

⁵ Engenheiro Mecânico e Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Maria- RS

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

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

Tal coordenação de esforços deste conjunto diversificado de grupos requer clareza de funções e responsabilidades de cada grupo, juntamente com normas de ação eficazes para conseguir e cumprir os acordos.

Em tal contexto, o presente artigo pretende analisar a relação da Consulta Popular – como instrumento de Democracia Participativa e Governança. Tal pesquisa ocorrerá através do tratamento de dados secundários e pesquisa bibliográfica, tratando da evolução histórica da participação dos eleitores residentes na região compreendida pelo COREDE Missões, nos processos de participação democrática estabelecidos Consulta Popular (CP), no período 2005 a 2015. Busca-se avaliar sob uma ótica quantitativa como ocorre o processo de cooperação de planejamento territorial, em torno de um instrumento de governança territorial, verificando se os atributos de comprometimento e cooperação podem ser expressos em termos de participação popular.

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

O artigo desenvolve-se em três seções, sendo a primeira uma abordagem teórica da entre o Planejamento Territorial e os Processos Democráticos Participativos. Em uma segunda secção ocorre a apreciação teórica do papel das TICs no processo de Consulta Popular do Rio Grande do Sul. As últimas partes analisam os dados da participação democrática do COREDE

Missões e de seus municípios nas Consultas Populares entre 2005 e 2014⁶, assim como a utilização das TICs (votos pela Internet) nesse sistema de democracia participativa.

1. Desenvolvimento Territorial

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

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

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

Desta forma o Banco Mundial (2017) toma por comprometimento o processo no qual os atores confiem na credibilidade das políticas e das instituições para que possam calibrar seus resultados. Por cooperação toma-se o entendimento em relação à disposição dos cidadãos em contribuir para o bem público e abdicando de postura parasitária. Como coordenação têm-se a capacidade de sincronização dos diferentes atores em torno de um objetivo central, gerando uma espécie movimento simultâneo em torno de alguns fins, o qual fortalece o processo de comprometimento entre os agentes.

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

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

O processo de governança se manifesta em um ambiente onde a eficácia das políticas depende não somente da seleção das políticas, mas também da sua implementação e elaboração. A elaboração e implementação de políticas públicas envolvem um processo de consenso entre diversos atores.

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

Becker e Bandeira (2003, p.16) registram que as iniciativas devem levar em conta e promover a acumulação do capital social, propiciando a participação dos vários atores sociais na busca de soluções de problemas de interesse comum, através de processos de negociação. A interação entre os diferentes segmentos da sociedade civil e a administração pública, resultante do processo de negociação entre os agentes, deve ser vista como um instrumento importante para a consolidação de relações de confiança entre os atores sociais, políticos e econômicos, públicos e privados, contribuindo, portanto, a longo prazo, para a acumulação de capital social.

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

Quando atores com posições privilegiadas são excluídos da arena de negociação acerca das políticas públicas, a violência pode se tornar a maneira preferida – e racional – para certos indivíduos e grupos buscarem seus interesses, contribuindo para a realização de negociações mal sucedidas entre os participantes das arena de negociações. A exclusão, que

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

⁸ Por clientelismo o *World Development Report 2017: Governance and the Law*, 2017, define como uma estratégia política caracterizada pela oferta de bens materiais em troca de apoio eleitoral. Segundo essa fonte a significância dessa estratégia reside na contribuição para entender por que as políticas que buscam promover equidade são, frequentemente, ineficazes.

pode se manifestar pela falta de acesso a serviços, recursos entre outras, tendem a reforçar assimetrias de poder e perpetuar resultados inequitativos e instáveis.

2. Democracia Participativa via Consulta Popular e sua relação com Planejamento Territorial

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

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

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

Por Desenvolvimento Territorial, utilizamos novamente a abordagem de Etges (2005), que apresenta duas concepções de Desenvolvimento: a) uma Dinâmica Homogênea baseada preponderantemente em questões mercadológicas, sobrepondo-se sobre as sociais, baseado em processos verticais de decisões, onde prepondera as deliberações de grupos hegemônicos, os quais sustentam um sistema de geração de lucro, ocasionando por vezes, um processo de exclusão da sociedade do seu local. A segunda dinâmica apresentada por Etges demonstra uma dinâmica resultante da participação da sociedade que identificam naquela região um conjunto de potencialidades de geração de produção e riqueza, onde a participação dos atores sociais é fundamental, para a construção de um território de orientação horizontal, que objetiva a construção de um desenvolvimento sustentável e não sustentado.

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

Santos (1996) determina duas forças que agem sobre o processo de organização dos territórios, as quais chama de forças centrífugas que estabelecem por sua vez, afirma podem, ser consideradas um fator de desagregação, quando retiram da região os elementos do seu próprio comando, que se encontra fora e longe dali. Forças centrípetas conduzem a um processo de horizontalização, e forças centrífugas conduzem a um processo de verticalização.

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

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

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

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

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

Bardhan (2004), de forma muito incisiva, chama atenção à importância da descentralização e dos seus vícios. Um dos vícios é o relacionado aos governos locais, se estabelece ao que se denomina por “captura”. Esse processo refere-se ao aprisionamento que as elites locais, estabelecem aos governos em virtude da sua capacidade de investimento e indução ao progresso. Segundo o autor, a facilidade ou dificuldade de captura tem relação com vários fatores, dentre os quais encontram-se: o nível de desigualdade social e econômica

local; a tradição de participação política; de quão consciente seja o votante; do nível de transparência local dos processos democráticos, na tomada de decisão e na prestação de contas dos governos; na forma de atuação dos meios de comunicação locais. A relativização da força das elites locais e, ao mesmo tempo, o fortalecimento da sociedade civil, só se efetiva em processos qualificados de governança territorial.

3. Processos Democráticos Participativos – Consultas Populares e as TICs

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

Desta forma ao abordar o tema democracia, com especial interesse na democracia representativa, considera-se as cinco formas de participação popular autônomas e reconhecidas pelo sistema constitucional brasileiro: (1) a Consulta Popular; (2) a iniciativa popular na proposição de projetos de lei; (3) o Plebiscito; (4) o Referendo; e (5) a Ação Revocatória de mandato.

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

Por obviedade nosso objetivo é tratar pelos aspectos inerentes ao processo de Consulta Popular.

Nesse processo de participação popular e democracia representativa, o uso das TIC's é considerado por Subirats (2002) como um instrumento passível de melhora no seu funcionamento e de suporte. Tem a capacidade de aprimorar a relação entre cidadania e instituições representativas, sendo capaz de criar novas vias para compreender a cidadania e a política democrática, utilizando as potencialidades que as mesmas oferecem.

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

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

Sob o olhar dos fatores limitantes das TICs para promover a inclusão democrática, Sánchez (1999) salienta, que a massiva dependência as essas novas tecnologias, pode ser temerária em função da possibilidade de uma estratificação digital, essa entendida como sendo as desigualdades de acesso físico ao aparato tecnológico ou à conexão telefônica, à habilidade pessoal (repleta de significação) de utilizar este aparato e à capacidade de adaptação psicológica e cultural às tecnologias, que algumas pessoas e regiões possuem em relação à outras.

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

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

4. O COREDE Missões na Consulta Popular

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

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

O período de dez anos, compreendido entre 2005 e 2014, demonstra que embora o número de eleitores totais do Estado do Rio Grande do Sul (RS) tenha crescido 10,03% o número de eleitores da Região das Missões reduziu 0,048%, demonstrando também a queda na representatividade eleitoral que em 2005 era 2,59% passando para 2,35% em 2014.

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

Em termos de representatividade da Região das Missões (relação entre número de votantes na CP em nível de estado e votantes da CP na região) tem-se que a mesma declinou, passando dos 5,71% verificado em 2005 para 4,31% em 2014, mas em votos absolutos com percentual de crescimento de 47,3%. Embora

TABELA 02 - Número de Eleitores da Consulta Popular no RS e na Região das Missões, Percentual de Participação, Variação Anual e Taxa Média Geométrica Anual – período 2005-2014.

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

Fonte: Elaborado pelos Autores

TMGA: Taxa Média Geométrica Anual

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

¹¹ Dados FEE 2015.

A taxa anual de evolução dos participantes da CP (calculada média geométrica dos percentuais de comparação anual) apresentou um valor positivo de 7,71%, validando o argumento de significativa de um crescimento sustentável. Quando é feita essa mesma avaliação a nível de região corediana, a TMGA, obtida no referido período foi de 4,4%, indicando também um índice significativo, dentro de uma realidade de redução do número de eleitores – do qual a região enfrenta e demonstrada na tabela 01.

Com o intuito de entender o comportamento da CP no RS e na Região das Missões, verifica-se através da Tabela 02 que a tendência de participação na CP pela região em análise com o RS possui uma correlação de 0,94 – bastante significativa, indicando que a região seguiu a tendência do Estado na utilização desse instrumento de Participação Democrática. Em ambos os casos a participação na CP cresceu até 2014, atingindo seu maior patamar (para ambas as escalas territoriais), representando um crescimento absoluto de aproximadamente 95% para o RS e 47% para as Missões.

No propósito de conhecer os municípios que apresentaram os melhores e os piores resultados em termos de participação na CP, utilizou-se a Tabela 03, para demonstrar ao lado esquerdo o conjunto dos cinco municípios que tiveram a melhor TMGA para o referido período e à direita o rol dos cinco municípios que tiveram as piores TMGA, bem como sua população.

TABELA 3 - Municípios com maiores e menores taxas médias anuais de participação na Consulta Popular e sua respectiva população, período 2005-2015.

Município	Nº Habitantes ¹	Média Anual Participação	Município	Nº Habitantes ¹	Média Anual Participação
Vitoria das Missoes	3.417	13,27%	Santo Antonio das Missoes	10.946	-4,44%
Eugenio de Castro	2.921	8,80%	Sao Miguel das Missoes	7.665	-4,49%
Mato Queimado	1.877	8,52%	Entre-Ijuis	9.402	-7,53%
Cerro Largo	14.080	4,95%	Ubiretama	2.250	-7,98%
Salvador das Missoes	2.747	4,58%	Caibate	5.209	-8,42%

Fonte: Elaborado pelos Autores

¹: Dados Fundação Economia e Estatística (2017). Estimativa Populacional, ano 2015

Tais dados demonstram que os cinco maiores municípios não aparecem com evidência em nenhuma das amostras, pois apenas Cerro Largo (terceira melhor TMGA) e Santo Antônio (quinta pior TMGA), ambos municípios pertencentes ao grupo dos maiores municípios.

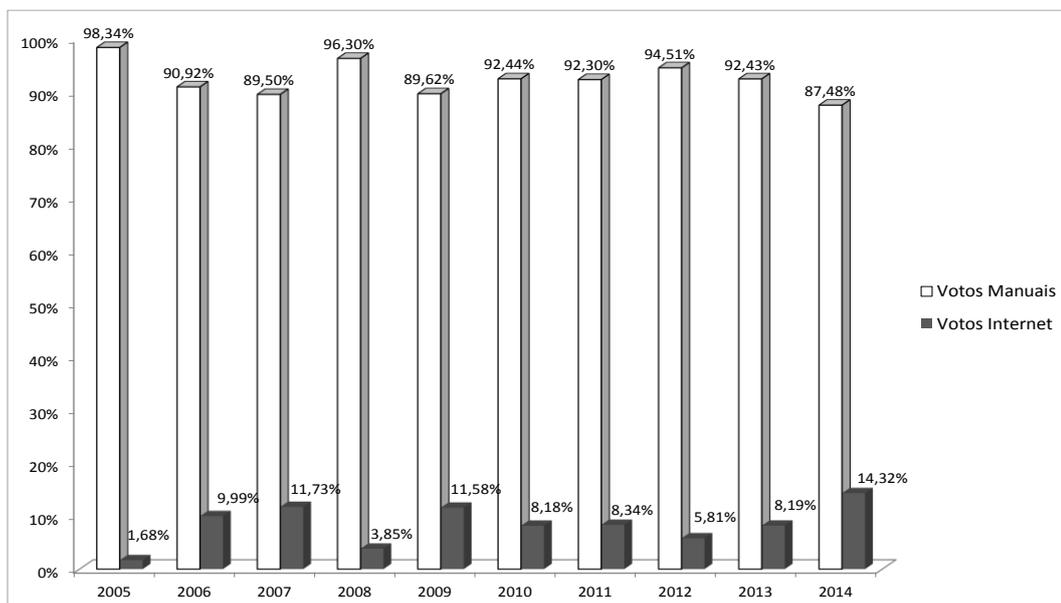
Os dados ainda demonstram que entre os cinco municípios com melhores níveis de desempenho no período, quatro deles possuem menos de cinco mil habitantes. No grupo dos municípios com piores TMGAs, ou seja, com as menores taxas de desempenho na CP, nota-se que os municípios com acima de cinco mil habitantes,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

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

4.1. A participação das TICs na Consulta Popular - Caso COREDE Missões

A hipótese de que a adoção das TICs seria uma ferramenta de alavancagem na participação democrática da sociedade, mostrou-se de certa forma diferente aos resultados constatados.

FIGURA 01 – Percentual de Votos Manuais e pela Internet na Consulta Popular do COREDE Missões, 2005-2014.



Fonte: Elaborado pelos Autores

Utilizando dados estatísticos de correlação entre o histórico de votos físicos (em cédula) e votos usando a Internet obtendo-se um índice de 0,62, indicando uma correlação pouco significativa entre ambos, não podendo constatar com ênfase, que o aumento dos votos da CP, converge em aumento dos votos via Internet..

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

Para tentar comprovar essa tese, partiu-se para a verificação de quais foram os municípios que tiveram os maiores e menores níveis de participação, utilizando as TICs como meio de validação da sua participação democrática, conjuntamente com seus dados econômicos e populacionais, para tentar comprovar a hipótese de que municípios com maior PIB e maior população, deveriam ter maior participação por serem menos afetados por barreiras ou estratificação digital.

Assim buscou-se capturar os municípios com maior média¹² de utilização de Internet na Consulta Popular e a colocação ordinal seus respectivos PIBs¹³. O objetivo do cruzamento

¹² Média Aritmética do período em análise.

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

dos dados era verificar se os municípios as variáveis PIB e população seriam elementos para explicar melhores médias de utilização das TICs na Consulta Popular.

Dos cinco maiores PIBs da região, quatro municípios estiveram presentes no grupo das cinco maiores médias de utilização da Internet na Consulta Popular. Na outra ponta da tabela, verificamos que entre as cinco piores médias de utilização de Internet, tivemos três municípios que apresentam os cinco PIBs mais baixos da região. Desse cruzamento de dados obteve-se:

TABELA 4 – Municípios com maior e menor Percentual Médio Municipal de Utilização das TICs na Consulta Popular, Número de Habitantes e Ranking Regional PIB , período 2005-2014.

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

Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados da FEE (2016), considerando PIB 2014 e dados do COREDE Missões.

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

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

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

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

TABELA 5 – Municípios com maior e menor Percentual Médio Anual de Crescimento na Utilização das TICs na Consulta Popular, Número de Habitantes e Ranking Regional PIB , período 2005-2014.

Município	TMGA	Nº Habitantes	Ordem PIB per Capita	Município	TMGA	Nº Habitantes	Ordem PIB per Capita
Vitoria das Missoes	113,56%	3.417	19º	Salvador das Missoes	22,80%	2.747	7º
Dezesseis de Novembro	80,41%	2.650	25º	Sao Luiz Gonzaga	22,37%	35.761	13º
Rolador	78,88%	2.394	8º	Sao Nicolau	22,03%	5.378	21º
Mato Queimado	66,06%	1.877	11º	Santo Angelo	10,88%	79.181	16º
Porto Xavier	61,85%	10.601	24º	Garruchos	-3,15%	1.877	6º

Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados da FEE (2016), considerando PIB 2014 e dados do COREDE Missões.

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

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

Considerações Finais

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

Nesse contexto essa participação fortalece o processo de construção do território, fortalecendo as relações sociais mais horizontais entre os agentes, em prol de um conjunto de deliberações que possuem a potencialidade de fortalecer as heterogeneidades da região e fazer contraponto à políticas *top-down* que invariavelmente não condizem com os anseios de sua população

A Consulta Popular aparece um instrumento relativamente novo, que visa possibilitar a população do Estado do Rio Grande do Sul a exercer essa condição de participante no processo de expressar suas vontades e heterogeneias territoriais.

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

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

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

Verificou-se que a utilização das TICs não ficou restrita as maiores cidades, pelo contrário, aparecendo maior grau de utilização nos municípios com PIBs per Capita e

populações menores. Já na análise dos municípios com menor grau de utilização, há uma grande incidência dos maiores municípios da região.

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

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

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

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

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

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

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

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

SUBIRATS, Joan. **“Los dilemas de una relación inevitable: Innovación democrática y tecnologías de la información e de a comunicación”**. In: CAROU, Cairo

Heriberto. Democracia digital: Limites e oportunidades. Madrid: Trotta, 2002. Disponível em <http://www.democraciaweb.org/subirats>. Acesso em 08/11/2010.

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

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

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