

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DINÂMICAS REGIONAIS E  
DESENVOLVIMENTO

Rafael Luft

**A CONSULTA POPULAR COMO ESTRATÉGIA DE POLÍTICA PÚBLICA DE  
SEGURANÇA: a deliberação local na Brigada Militar em Tramandaí**

Tramandaí

2022

Rafael Luft

**A CONSULTA POPULAR COMO ESTRATÉGIA DE POLÍTICA  
PÚBLICA DE SEGURANÇA: a deliberação local na Brigada Militar em Tramandaí**

Dissertação de Mestrado apresentada no Programa de Pós-Graduação em Dinâmicas Regionais e Desenvolvimento – PGDREDES, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Dinâmicas Regionais e Desenvolvimento. Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Marlise Amália Reinehr Dal Forno.

Tramandaí

2022

### CIP - Catalogação na Publicação

LUFT, RAFAEL

A CONSULTA POPULAR COMO ESTRATÉGIA DE POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA: a deliberação local na Brigada Militar em Tramandaí / RAFAEL LUFT. -- 2022.

104 f.

Orientadora: Marlise Amália Reinehr Dal Forno.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Campus Litoral Norte, Programa de Pós-Graduação em Dinâmicas Regionais e Desenvolvimento, Tramandaí, BR-RS, 2022.

1. Brigada Militar. 2. Consulta Popular. 3. Governança. 4. Poder Local. I. Amália Reinehr Dal Forno, Marlise, orient. II. Título.

Rafael Luft

**A CONSULTA POPULAR COMO ESTRATÉGIA DE POLÍTICA  
PÚBLICA DE SEGURANÇA:** a deliberação local na Brigada Militar em Tramandaí.

Dissertação de Mestrado apresentado no Programa de Pós-Graduação em Dinâmicas Regionais e Desenvolvimento – PGDREDES, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Dinâmicas Regionais e Desenvolvimento. Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Marlise Amália Reinehr Dal Forno.

Aprovado em 25 de novembro de 2022.

**BANCA EXAMINADORA**

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Marlise Amália Reinehr Dal Forno (Presidente – Orientadora)  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS/PGDREDES)

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Anelise Graciele Rambo (Membro) Universidade Federal do Rio Grande  
do Sul (UFRGS/PGDREDES)

Prof. Dr. Ricardo Hermany (Membro) Universidade de Santa Cruz do Sul  
(UNISC/PPGD)

Prof. Dr. Olavo Ramalho Marques (Membro) Universidade Federal do Rio Grande do  
Sul (UFRGS/PGDREDES)

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Cátia Grisa (Membro suplente) Universidade Federal do Rio Grande do  
Sul (UFRGS/PGDR)

## AGRADECIMENTOS

Agradeço imensamente a minha amada esposa pela paciência e pelo apoio incondicional na construção desse trabalho. Como ser humano extraordinário foi minha mola propulsora e meu exemplo de vida digna, altruísta e dedicada ao coletivo. A Maria Cristina é muito Maria. Simboliza a força das mulheres que lutam todos os dias por seus filhos e pela sua família. Pretas, brancas ou pardas, são as nossas bases, o nosso colo, nosso beijo e o nosso amor. A Amora e a Maria são o que eu tenho de verdade, e por elas eu vou ajudar a segurar o céu.

Mas eu não posso ser injusto e não agradecer aos Professores que me orientaram até aqui. Desde a minha incipiente formação lá no interior do Rio Grande do Sul onde iniciei essa caminhada, passando pelos rincões da Amazônia, pela capital dos gaúchos e chegando a UFRGS onde pude conhecer pessoas tão maravilhosas, dedicadas e sérias. A minha condição de policial e militar talvez não tenha agradado a todos, mas todos me ensinaram muito a ser uma pessoa melhor. E foi por isso que entrei nesse curso e nessa Universidade: para sair uma pessoa melhor do que entrei. Foi o exemplo dessas pessoas que me incentivou a chegar ao fim dessa breve caminhada. Já sinto saudades.

Obrigado do fundo do meu coração. Vou levá-los comigo, e me levem consigo.

Mas ainda preciso resgatar o nome de Dinizar Becker. Pessoa que tive a oportunidade de conhecer pessoalmente, mesmo que por breves meses, convivi com o indivíduo que não imaginava que seria tão importante na minha jornada. Exalto o nome desse personagem como um grande Homem que ajudou a construir uma história linda junto dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento. Nada seria sem ele, e nem estaria aqui escrevendo essas palavras para que possa ficar marcado e reverenciado nos anais. Muito obrigado Dinizar Becker e todos os seus discípulos.

E agradecer a vida. O dom da vida. Prometo que vou devolver cada investimento pela vida dos meus semelhantes e pela extinção de todos os males que ainda insistem nos rodear. Nossos xapiri vão nos orientar a vitória.

Dedico esse trabalho a minha esposa Maria Cristina Santos Perez, a Amora e a todos os Professores do PGDREDES. Humanos e não-humanos que nos ajudam a segurar o céu.

## RESUMO

A presente dissertação teve como objetivo investigar a relação entre a Consulta Popular e a segurança pública, a partir dos investimentos na Brigada Militar, no município de Tramandaí. Se a relação apresenta contribuições para a variação dos indicadores de criminalidade que afetam a qualidade de vida dos moradores e a capacidade de transformação. Contextualizar se a CP e a Instituição policial militar, enquanto ator no ambiente de desenvolvimento local, alcançaram êxito que a democracia participativa propõe induzir e encontrar, de forma inovadora, uma justificativa no vazio das análises sobre essa combinação de temas tão relevantes para a sociedade que é democracia participativa e a segurança pública. Em consequente, tem o intento de analisar o engajamento social, exercido através da CP e do poder local de atores territoriais, atinente às demandas acerca da segurança pública, em especial, as da BM. Para atingir os objetivos a pesquisa de natureza exploratória coletou os dados através de entrevistas semiestruturadas, respostas por *Whatsapp* e questionários *on line*, além de sedimentar os conceitos com uma revisão bibliográfica e documental buscando conceitos de democracia participativa, poder local, governança, território, e o levantamento dos índices criminais. O método de abordagem dedutivo se apoiou em quadros, tabelas e gráficos revelando informações de Tramandaí, bem como o método de procedimento histórico foi utilizado para fins de elucidação. Como objetivo geral foi avaliado se os resultados da CP influíram na redução dos indicadores de criminalidade no município. O problema de pesquisa é: a partir dos recursos de investimento eleitos pela Consulta Popular para a segurança pública a serem executados pelo governo do estado, para o município de Tramandaí, houve contribuição para a variação dos indicadores de criminalidade, no período entre os anos de 2004 a 2007? A hipótese central e, uma possível resposta ao problema de pesquisa proposto, é que se confirmou a relação com a diminuição dos principais indicadores que afetam a vida e o patrimônio das pessoas. Buscou envolver o papel da BM na realidade local e revelar a governança territorial no desempenho das atividades operacionais em combinação com as ações da CP, destacando o papel institucional da Corporação e dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento no território para o fortalecimento das garantias e obrigações previstas na Constituição Federal de 1988.

**Palavras-chave:** Brigada Militar; consulta popular; governança; poder local.

## ABSTRACT

This dissertation aimed to investigate the relationship between the Popular Consultation and public security, based on investments in the Brigada Militar in the municipality of Tramandaí. If the relationship presents contributions to the variation of crime indicators that affect the quality of life of the residents and the capacity for transformation. To contextualize whether the PC and the military police institution, as an actor in the local development environment, have achieved the success that participatory democracy proposes to induce and to find, in an innovative way, a justification in the void of analyses on this combination of themes so relevant to society that are participatory democracy and public security. Therefore, it intends to analyze the social engagement, exercised through the PC and the local power of territorial actors, concerning the demands about public security, especially those of the BM. To achieve the objectives, the exploratory research collected data through semi-structured interviews, answers by WhatsApp and online questionnaires, besides consolidating the concepts with a bibliographic and documental review searching for concepts of participative democracy, local power, governance, territory, and the survey of criminal indexes. The deductive approach method was supported by charts, tables, and graphs revealing information about Tramandaí, and the historical procedure method was used for elucidation purposes. The general objective was to evaluate whether the results of the PC influenced the reduction of crime indicators in the municipality. The research problem is: from the investment resources elected by the Popular Consultation for public security to be executed by the state government for the municipality of Tramandaí, was there a contribution to the variation of crime indicators in the period from 2004 to 2007? The central hypothesis, and a possible answer to the proposed research problem, is that the relationship was confirmed with the decrease in the main indicators that affect people's lives and property. It sought to involve the role of the BM in the local reality and reveal the territorial governance in the performance of operational activities in combination with the actions of the PC, highlighting the institutional role of the Corporation and the Regional Development Councils in the territory for the strengthening of the guarantees and obligations provided in the Federal Constitution of 1988.

**Keywords:** Brigada Militar; community consultation; governance; local power.



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AU	Aglomerações Urbanas
AUNE	Aglomeração Urbana do Nordeste
AUPA	Aglomerações Urbanas da Região Metropolitana de Porto Alegre
AURS	Aglomeração Urbana Total do RS (AURS)
AUSUL	Aglomeração Urbana do Sul
BM	Brigada Militar
CE/89	Constituição Estadual de 1989
CF/88	Constituição Federal de 1988
COMUDE	Conselho Municipal de Desenvolvimento
COREDE	Conselho Regional de Desenvolvimento
COVID	Doença causado pelo Coronavírus
CP	Consulta Popular
CPD	Comitês Populares Democráticos
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
E1	Entrevistado 1
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDESE	Índice de Desenvolvimento Socioeconômico
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
JK	Juscelino Kubitschek
LOA	Lei Orçamentária Anual
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OP	Orçamento Participativo
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PPA	Plano Plurianual
PPP	Processo de Participação Popular
SSP/RS	Secretaria de Segurança Pública do Rio Grande do Sul
UAMPA	União das Associações de Moradores de Porto Alegre
UPP	Unidade de Polícia Pacificadora

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1	Taxa média geométrica de crescimento Anual, COREDE 2000 - 2010.....	18
Figura 2	Mapa do Conselho Regional de Desenvolvimento do Litoral.....	19
Figura 3	Mapa do IDESE por município, COREDE Litoral – 2012.....	20
Figura 4	Conselhos Regionais de Desenvolvimento 1994 - 21 COREDES.....	53
Figura 5	Conselhos Regionais de Desenvolvimento 2008 - 28 COREDES.....	54
Figura 6	Evolução da participação de eleitores na Consulta Popular de 1998 a 2018.....	63
Quadro 1	Comparativo dos investimentos via Consulta Popular dos COREDES com menor IDESE: previsão de investimentos 2004.....	28

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Taxa de ocupação da população – Comparação RS X COREDE Litoral x Município de Tramandaí.....	16
Tabela 2	Fases de desenvolvimento da urbanização no Litoral Norte do Rio Grande do Sul (1732 - 2006).....	17
Tabela 3	População e taxa de crescimento por aglomeração urbana do RS em 2000 e 2010.....	21
Tabela 4	Evolução do estoque da dívida do RS (milhões).....	23
Tabela 5	Consulta Popular - Dados consolidados (1998-2020).....	24
Tabela 6	Indicadores criminais de Capão da Canoa, Osório e Tramandaí/RS de 2004 a 2007.....	26
Tabela 7	Demonstrativo da despesa da unidade orçamentária da BM - Orçamento 2004.....	28

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Taxa de homicídios de SP, RJ e RS de 1990 a 2010.....	31
Gráfico 2	Número de roubos nos estados de SP, RJ e RS de 2003 a 2010.....	31
Gráfico 3	Número de latrocínios nos estados de SP, RJ e RS.....	32
Gráfico 4	Registros de tráfico de drogas nos estados de SP, RJ e RS.....	33
Gráfico 5	Evolução das taxas de homicídios, roubo e tráfico de drogas - Tramandaí - 2004 a 2007.....	34
Gráfico 6	Índice de Gini município de Tramandaí de 1991 a 2010.....	35
Gráfico 7	Combinação dos fatores valor disponibilizado para a Consulta Popular, eleitores e partidos eleitos de 1998 a 2018.....	64
Gráfico 8	Questionário profissionais de nível superior da BM, questão 10.	71
Gráfico 9	Questionário profissionais de nível superior da BM, questão 5...	73
Gráfico 10	Questionário profissionais de nível superior da BM, questão 8...	75
Gráfico 11	Investimento no COREDE Litoral (2004 a 2007).....	77
Gráfico 12	Número de roubos em Tramandaí (2004 a 2007).....	79
Gráfico 13	Taxa de roubo Tramandaí x RS (2004 a 2007).....	80
Gráfico 14	Número de homicídios em Tramandaí (2004 a 2007).....	80
Gráfico 15	Taxa de homicídios Tramandaí x RS (2004 a 2007).....	81
Gráfico 16	Número de latrocínios em Tramandaí (2004 a 2007).....	82
Gráfico 17	Comparação da taxa de latrocínio RS x Tramandaí (2004 a 2007).....	82
Gráfico 18	Registros de tráfico de drogas em Tramandaí (2004 a 2007).....	83
Gráfico 19	Comparação da taxa de registros de tráfico de drogas RS x Tramandaí (2004 a 2007).....	83
Gráfico 20	Registro de roubo de veículos em Tramandaí (2004 a 2007).....	84
Gráfico 21	Comparação taxa de registro de roubo de veículos RS x Tramandaí (2004 a 2007).....	84

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>14</b>
1.1	RECORTE TERRITORIAL.....	16
1.2	RECORTE TEMPORAL.....	21
1.3	JUSTIFICATIVAS DO OBJETO DE ESTUDO.....	25
1.4	ELEMENTOS ESTRUTURANTES.....	29
1.5	PROBLEMA DE PESQUISA.....	30
1.6	DELIMITAÇÃO DO TEMA.....	35
<b>2</b>	<b>METODOLOGIA DA PESQUISA.....</b>	<b>36</b>
2.1	QUANTO A NATUREZA.....	36
2.2	QUANTO AOS PROCEDIMENTOS.....	37
2.3	QUANTO A ABORDAGEM.....	37
2.4	QUANTO AOS OBJETIVOS.....	38
2.5	QUANTO AOS MÉTODOS.....	38
<b>3</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO.....</b>	<b>40</b>
3.1	SOBRE ESTADO, PODER E DEMOCRACIA.....	40
3.2	SOBRE POLÍTICA PÚBLICA.....	46
3.3	SOBRE O FEDERALISMO BRASILEIRO.....	48
3.4	SOBRE OS COREDES.....	50
3.5	DOS CONSELHOS À CONSULTA POPULAR.....	55
<b>4</b>	<b>O PODER LOCAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA.....</b>	<b>66</b>

4.1	SOBRE OS TERRITÓRIOS.....	70
4.2	SEGURANÇA PÚBLICA.....	72
4.3	INVESTIMENTOS NO COREDE LITORAL COM RECURSOS DO TESOURO DO ESTADO ENTRE OS ANOS DE 2004 A 2007.....	76
4.4	OS INDICADORES DE SEGURANÇA PÚBLICA E A RELAÇÃO COM A CONSULTA POPULAR.....	77
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>85</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>89</b>
	<b>APÊNDICE A - Roteiro de perguntas das entrevistas semiestruturadas..</b>	<b>97</b>
	<b>APÊNDICE B - Termo de Consentimento Livre Esclarecido.....</b>	<b>99</b>
	<b>APÊNDICE C - Questionários aos profissionais de nível superior da Brigada Militar.....</b>	<b>101</b>
	<b>APÊNDICE D - Questionários aos profissionais do corpo acadêmico da Brigada Militar.....</b>	<b>103</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A reflexão sobre a Consulta Popular (CP) e o engajamento social nas pautas e demandas da segurança pública revelam a importância da expansão da consciência democrática, o papel da Brigada Militar<sup>1</sup> (BM) e a sua institucionalidade. É importante trazer à tona a função da instituição nas garantias constitucionais e nas liberdades individuais. Nesse aspecto, as condições sociais de transformação e desenvolvimento são garantidas por uma atuação justa e consagradas nos melhores princípios exigidos pela nossa sociedade.

Indica que a Consulta Popular (CP) teve um processo evolutivo no cenário das políticas públicas, a partir do principal ator do desenvolvimento: o Estado. No estado do Rio Grande do Sul essa evolução amadurece desde 1989 com o Orçamento Participativo (OP) em Porto Alegre. De forma introdutória a CP é uma ação cidadã, com previsão constitucional, com impactos de política pública onde o cidadão é convidado a participar com seu voto na eleição de demandas públicas elencadas a partir de debates e deliberações plenárias públicas. O eleitor escolhe as demandas que são registradas no orçamento público, votadas pelo Poder Legislativo, que nesse tema tem somente a perspectiva de aprovação.

A segurança pública conquistou seu espaço na CP quando seus projetos foram contemplados com recursos de investimento, demonstrando que havia demanda pública a partir do gargalo que a insegurança gerava no cotidiano das pessoas, se apresentando como um problema para o desenvolvimento nos territórios. E consequentemente motivando os indivíduos a participarem do processo, buscando uma transformação frente aos avanços da criminalidade que afetava a vida dos moradores da cidade e do campo.

O Brasil, de uma forma geral, e não foi diferente no estado do Rio Grande do Sul, passou por um momento de grandes dificuldades em relação ao controle da criminalidade nos territórios. Observar o avanço de determinados grupos criminosos, tipos de crimes e o aumento de indicadores criminais afetavam a sensação de segurança das pessoas e a disposição dos atores econômicos de investir nos municípios. Em consequência, o desemprego oferecia aos indivíduos as condições de se agregarem a condutas pouco recomendáveis em desalinho aos interesses

---

<sup>1</sup> Brigada Militar é o nome histórico e exclusivo da Polícia Militar do estado do Rio Grande Sul, previsto na Constituição Estadual, artigo 46.

coletivos.

Uma análise sobre a CP e as ações na segurança pública do estado do Rio Grande Sul, especialmente na BM, responsável pelo policiamento ostensivo, pela prevenção e repressão de crimes, acrescenta benefícios no contexto científico com a pretensão de revelar a ação participativa da cidadania, sua contribuição e relevância no cotidiano dos moradores dos municípios e qualifica esse serviço público enquanto variáveis inter-relacionadas. Além da possibilidade de construir um ambiente adequado para o desenvolvimento econômico, social e cultural que tenha por base, em uma perspectiva de autonomia e descentramento, de uma governança com planejamento e gestão territorial, observando a abrangência das relações de poder e dos traços identitários ou especificidades paisagísticas, que também recomendam influência na política pública de segurança sob responsabilidade estatal.

Desse modo, se propõe a avaliar se as ações aprovadas na CP refletiram na redução dos índices de criminalidade e também visa encontrar de forma inovadora uma justificativa no vazio das análises sobre essa combinação de temas tão relevantes para a sociedade que é a democracia participativa e a segurança pública.

Diante da literatura contemporânea sobre o tema podemos notar razões suficientes para acreditar na importância da democracia participativa (ALTMAN, 2011) e o papel que podem exercer nos sistemas políticos contemporâneos, na retomada da legitimidade democrática, para resolução e encaminhamentos de conflitos nos territórios.

Obviamente que o tema segurança pública não se esgota somente nas ações da CP. A Constituição Federal de 1988 (CF/88) estabeleceu os direitos dos cidadãos nesse campo, mas também os deveres, oferecendo como responsabilidade de todos a segurança pública, passando a demandar o estado pela manutenção da ordem pública com participação ativa da sociedade. Cidadania e segurança pública são conceitos indissociáveis e só podem ser percebidos quando presentes as condições de paz e tranquilidade originárias das atividades de segurança pública. Não se propõe esse trabalho analisar debates sob letalidade da criminalidade e do poder público, mas compreender a efetividade da Consulta Popular no que se refere à segurança de responsabilidade estatal, através da participação e engajamento dos cidadãos na formulação de projetos da CP, enquanto política pública.



## 1.1 RECORTE TERRITORIAL

Destaca que o espaço de análise da investigação é o município de Tramandaí, o qual é situado no litoral norte do estado do Rio Grande do Sul, compõe o Conselho Regional de Desenvolvimento do Litoral Norte (COREDE – Litoral). Foi elevada a condição de município no ano de 1965, mas historicamente a aglomeração populacional é notada desde meados do século XVIII. O povoado de Tramandaí/RS, oficialmente inicia-se em 26 de outubro de 1732<sup>2</sup> com 144 quilômetros quadrados possui atualmente uma população estimada de 53.507<sup>3</sup>, Densidade Demográfica (2020) de 366,3 hab./km<sup>2</sup> e um PIB de R\$1,027 bilhão.

A distância entre Tramandaí e Porto Alegre, capital do estado do Rio Grande do Sul, é de 117 km. A cidade possui no comércio varejista a representação de 13,69% de participação no número de empresas, sendo os serviços o que tem maior número de funcionários. A principal cultura agrícola é o arroz, com 80% da área rural cultivada, de acordo com o DATASEBRAE (2020). A baixa participação da indústria de transformação na economia é afetada pela proximidade com a cidade de Porto Alegre e sua região metropolitana. Na área da saúde, de acordo com os dados da Secretaria do Planejamento Governança e Gestão do RS (2020), estão registrados 149 leitos, 48 médicos, 66 enfermeiros e um único hospital. Ainda possui 20 escolas municipais, 15 particulares e 6 estaduais, com uma taxa de analfabetismo de 3,8%.

O município despense 30,8% dos recursos com educação e 15,88% com saúde. A taxa de ocupação da população é de 20,2% e, pelos dados abaixo comparados com o estado do Rio Grande do Sul e com os demais municípios do COREDE Litoral, revelam os seguintes números:

Tabela 1 – Taxa de ocupação da população  
Comparação RS X COREDE Litoral x Município de Tramandaí<sup>4</sup>

<b>TAXA DE OCUPAÇÃO DA POPULAÇÃO (%)</b>			
	<b>Serviços</b>	<b>Indústria</b>	<b>Agropecuária</b>
<b>RS</b>	67,25	30,06	2,68
<b>COREDE LITORAL</b>	79,9	17,2	2,9
<b>TRAMANDAÍ</b>	85,5	12,9	1,6

Fonte: elaboração própria.

<sup>2</sup> Site da Prefeitura Municipal de Tramandaí.

<sup>3</sup> Fonte IBGE, estimativa para 2021.

<sup>4</sup> Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

Tramandaí se caracteriza por sua posição costeira norte, no sul do Brasil e passou por fases de desenvolvimento da urbanização ligadas a economia. Conforme descrito por Strohaecker (2007) as fases de desenvolvimento da urbanização são sintetizadas conforme a tabela 2, abaixo:

Tabela 2 - Fases de desenvolvimento da urbanização no Litoral Norte do Rio Grande do Sul (1732 – 2006)<sup>5</sup>

FASES	FUNÇÕES	ELEMENTOS-SÍNTESE DA SOCIEDADE	ELEMENTOS-SÍNTESE DA NATUREZA
1732 – 1900	Sedes de estâncias e fazendas	Fazenda	Campos, lagoas e rios
1900 – 1940	Balneários para fins terapêuticos	Hotéis	Mar
1940 – 1980	Balneários para fins de segunda residência	Chalés de madeira e casas de alvenaria	Mar e Praia
1980 - 2006	Cidades	Condomínios verticais e horizontais	Mar, praia e lagoas

Fonte: STROHAECKER, 2007.

Três tipos de processos sedimentaram a ocupação do município, e da mesma forma todos os demais municípios que compõe o COREDE Litoral: urbanização, industrialização e a exploração turística (STROHAECKER, 2007). Tramandaí/RS foi originário do município de Osório, do qual se emancipou. Atualmente, o atrativo pelo turismo litorâneo é o grande fator econômico potencializado pelas suas belezas e recursos naturais que agregam a atração econômica.

Como o litoral norte do Rio Grande do Sul vem sentindo um crescimento populacional em maior percentual dentre todas as regiões do estado<sup>6</sup> e, muito embora a evolução dos indicadores socioeconômicos seja discreta, o fluxo migratório aumenta a cada análise, implica uma necessidade de atenção acerca do impacto das ações de diversos atores para a melhoria dos indicadores que refletem a qualidade de vida das pessoas.

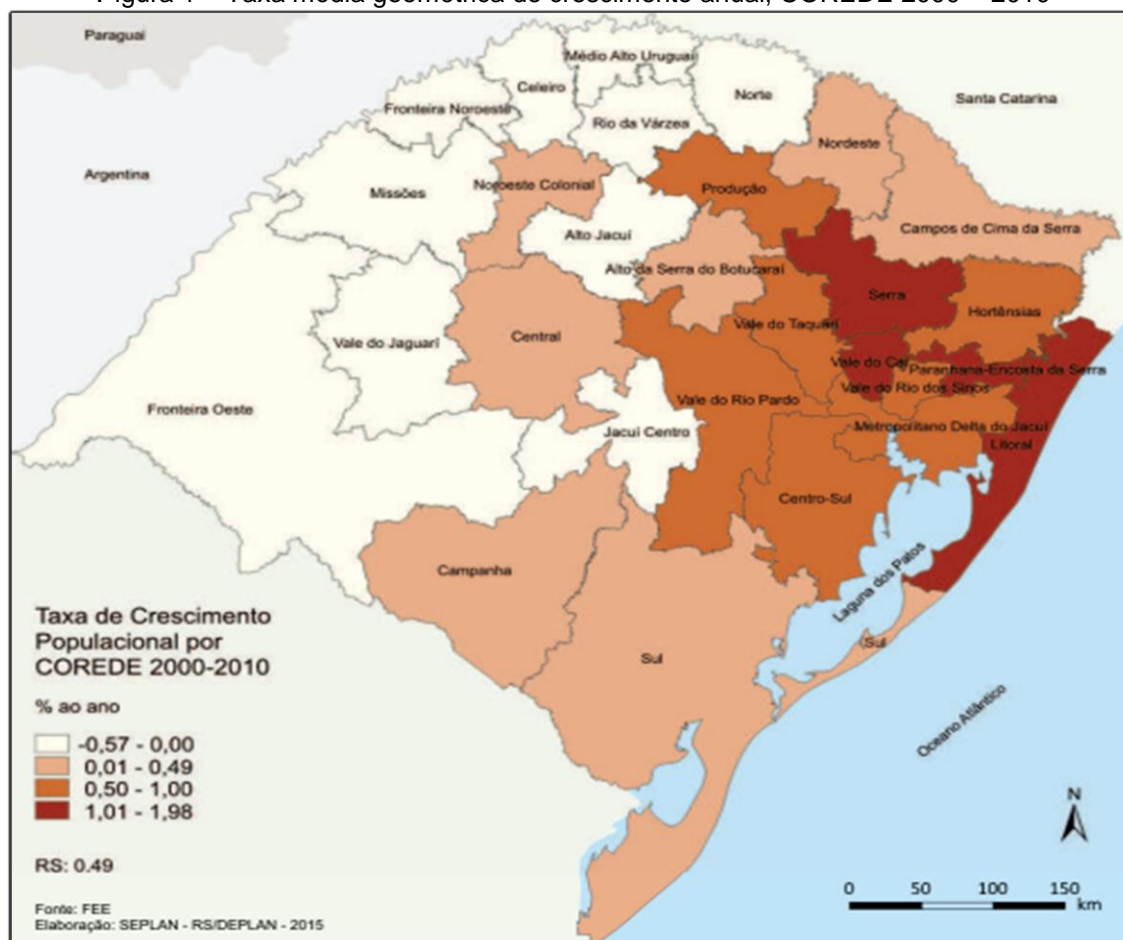
Esse território tem se caracterizado por uma atração migratória superior as demais regiões no arranjo geográfico do estado do RS, assim como se destacando em índices sociais pouco atraentes, geradores de um descompasso nos indicadores de criminalidade, o que não foi diferente na análise do período entre os anos de 2004 até 2007. Abaixo segue o Mapa da Secretaria do Planejamento e Gestão/RS (SEPLAG) que demonstra o fluxo migratório dos COREDES no RS entre os anos de

<sup>5</sup> Tabela extraída do Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional 2015 – 2030.

<sup>6</sup> IBGE. Censos Demográficos 1991, 2001 e 2010.

2000 a 2010.

Figura 1 – Taxa média geométrica de crescimento anual, COREDE 2000 – 2010



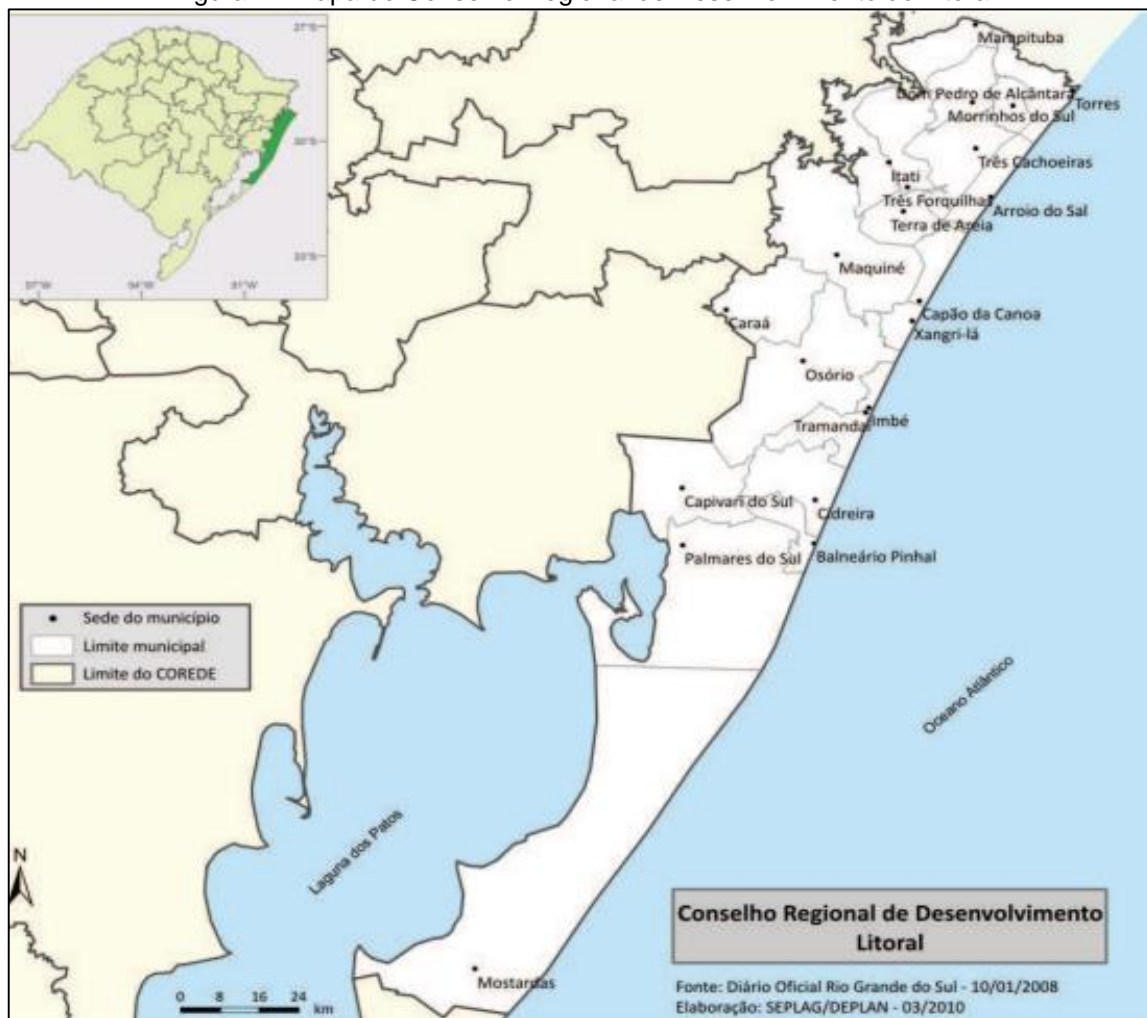
Fonte: Perfil Socioeconômico – COREDE Litoral/RS.

Enquanto componente da estrutura política do COREDE Litoral Norte<sup>7</sup>, o município de Tramandaí/RS se apresenta como o que mais aparece com indicadores de crimes em alta na região no período compreendido entre os anos de 2004 a 2007. Em 2004, quase 50% dos homicídios ocorridos no COREDE Litoral aconteceram no território em estudo. Em se tratando de roubo de veículos, no intervalo sugerido, aconteceram 27% de todos os delitos registrados no COREDE Litoral e chama atenção que dos 12.996 registros de roubos que aconteceram no Litoral, 20% são em Tramandaí/RS. Portanto o território se apresenta como um campo de análise dos

<sup>7</sup> O COREDE Litoral está situado nessa área de maior concentração populacional e apresentou, no período 2000-2010, uma taxa média de crescimento demográfico de 1,98% ao ano, constituindo a maior taxa do Estado. Esse crescimento não é recente, pois a região foi a segunda que mais cresceu também no período 1991-2000 e decorre, entre outros fatores, da criação de empregos ligados às atividades de comércio e serviços que se expandiram para atender ao turismo de lazer, além do dinamismo do segmento da construção civil. Fonte: Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional 2015 – 2030.

fenômenos sociais que caracterizam a região a partir da segurança pública revelando as consequências de um desenvolvimento defasado.

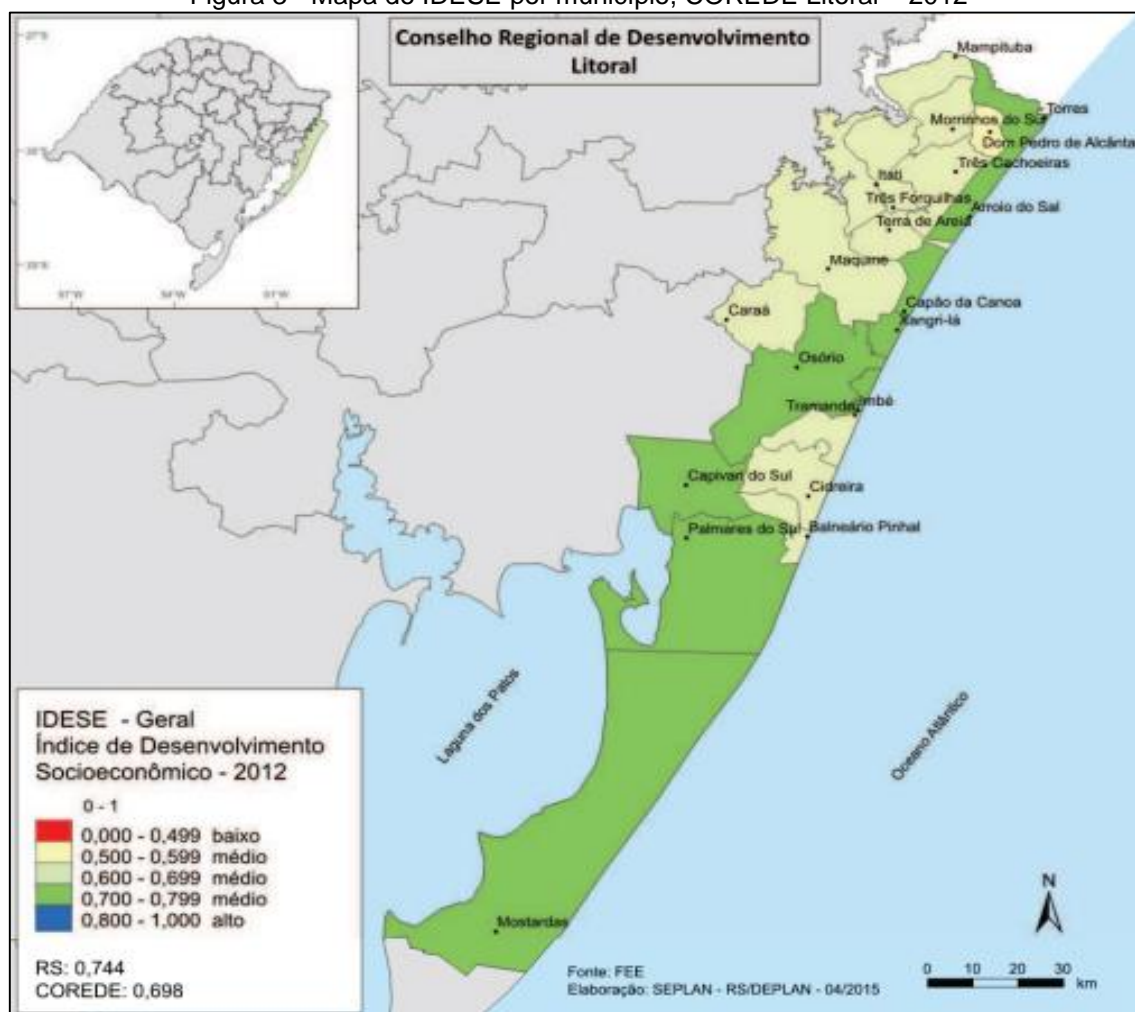
Figura 2 - Mapa do Conselho Regional de Desenvolvimento do Litoral



Fonte: Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul.

No COREDE Litoral estão inseridos vinte e um municípios: Arroio do Sal, Balneário Pinhal, Capão da Canoa, Capivari do Sul, Caraá, Cidreira, Dom Pedro de Alcântara, Imbé, Itati, Mampituba, Maquiné, Morrinhos do Sul, Mostardas, Osório, Palmares do Sul, Terra de Areia, Torres, Tramandaí, Três Cachoeiras, Três Forquilhas e Xangri-lá. O IDESE da região é representado da seguinte maneira:

Figura 3 - Mapa do IDESE por município, COREDE Litoral – 2012



Fonte: Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional 2015 - 2030 - COREDE Litoral.

O COREDE Litoral, com seus 21 municípios, apresenta o maior crescimento demográfico do estado e taxa de crescimento por aglomeração urbana do RS, segundo os censos demográficos de 1991, 2000 e 2010. Com 2,77% da população do Rio Grande do Sul, em uma proporção de 86% de áreas urbanas, a região tem a maior participação de adultos e idosos na composição da população, todas essas informações segundo o Perfil Socioeconômico do COREDE Litoral, apesar da taxa de crescimento do estado ser de 0,49% a.a., e ser o estado brasileiro cuja população teve o menor crescimento no período 2000-2010. Os municípios mais populosos do COREDE são: Capão da Canoa, Tramandaí e Osório, com populações em torno de 40 mil habitantes atualmente, e demandam o empenho de atores muito importantes para que se atinja um patamar com vistas ao desenvolvimento da região.

Ainda, no comportamento da taxa de crescimento da região que compõe o COREDE Litoral, quando comparadas com outras Aglomerações Urbanas (AU) da



Região Metropolitana de Porto Alegre (AUPA), Aglomeração Urbana do Nordeste (AUNE), Aglomeração Urbana do Sul (AUSUL), além da Taxa de Aglomeração Urbana Total do RS (AURS), podemos notar o seguinte:

Tabela 3 – População e taxa de crescimento por aglomeração urbana do RS em 2000 e 2010

UNIDADE GEOGRÁFICA	POPULAÇÃO		TAXA DE CRESCIMENTO	
	2000	2010	1992-2000	2000-2010
<b>Total do RS</b>	10.187.798	10.693.929	1,2	0,5
<b>Total do AU</b>	5.129.025	5.556.890	1,6	0,8
<b>RMPA</b>	3.736.184	3.978.470	1,7	0,6
<b>AUNE</b>	603.872	716.427	2,4	1,7
<b>AUSUL</b>	557.216	578.034	1,2	0,4
<b>AULINORTE</b>	231.753	283.959	3,3	2,1

Fonte: elaboração própria.

Nota: Dados de Jardim; Barcelos, 2011.

As informações descritas na tabela 3, acima, demonstram que efetivamente os 21 municípios que compõem a região do COREDE Litoral tem uma atração de população. Essa dinâmica representa a necessidade de políticas públicas que se vinculem a qualidade de vida adequada das comunidades.

## 1.2 RECORTE TEMPORAL

Em primeira análise, temos a percepção de que o melhor entendimento acerca de orçamento público se faz desde os Planos Plurianuais (PPA), que é uma exigência Constitucional prevista no art. 149 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Até 15 de maio do primeiro ano de mandato do Governador essa proposta deve ser enviada para a Assembleia Legislativa do Estado para apresentar ao debate da sociedade e submissão à aprovação legislativa. Na mensagem à Casa Legislativa no ano de 2003 o então Governador já referenciava e fortalecia o papel dos COREDES, afirmando o seguinte:

Nosso governo tem buscado o diálogo e a construção de consensos como caminho para resolver os graves problemas do Estado. Acreditamos que é esta a responsabilidade do poder público: apostar naquilo que une e não naquilo que divide os gaúchos. É a sinergia entre as forças ativas de nossa

sociedade que pode impulsionar um novo ciclo de progresso e de redução das injustiças. Tal pressuposto esteve presente na elaboração deste Plano que, em sua fase prévia, passou pelo debate com representantes dos COREDES, das entidades empresariais e das centrais sindicais do Rio Grande do Sul. Este processo de debate continuará nesta Casa, órgão maior da cidadania gaúcha. (RIO GRANDE DO SUL, 2004, p. 6).

Portanto, já revelava a importância que a gestão do Executivo Estadual recém-eleita daria ao trabalho dos COREDES e o entendimento sobre a democracia participativa. Dessa forma, o período entre os anos de 2004 a 2007 definiram no PPA parcela significativa do orçamento para o debate público e encarava os COREDES como uma institucionalidade importante na elaboração de políticas públicas. O caráter heterogêneo e as suas relações com o Poder Executivo demonstraram um efetivo amadurecimento da democracia.

Em um período após a consolidação da globalização, se apresentavam fenômenos que afetavam a economia e a política, e, por consequência, também o campo social com a formação de blocos econômicos internacionais, liberalização de mercados e da desregulamentação da economia. Esses movimentos econômicos também geravam crises, como a crise energética na Califórnia, a crise bancária no Japão, a guerra no Afeganistão, o desemprego na Europa e América Latina, além do fato marcante do atentado nas Torres Gêmeas, em 11 de setembro de 2001. Todos esses fatos refletiram a diminuição do crescimento econômico no mundo.

No Brasil se percebia a reversão das expectativas com a eleição de Luis Inácio Lula da Silva e a retomada da estabilidade política e econômica. O Rio Grande do Sul sofria com a crise na Argentina, mesmo com o movimento ascendente de exportações desde os anos 2000, principalmente de calçados, produtos petroquímicos, móveis e *commodities*. A soja e o fumo bateram recordes de cultivo e exportações, enquanto a doença da “vaca louca” na Ásia e a febre aftosa nos rebanhos europeus elevaram o consumo de frango gaúcho. Era um cenário desafiador que exigia do estado a criatividade necessária para superar essa dinâmica e o apoio dos COREDES ia além da elevada necessidade de ampliação da democracia participativa.

Porém, os déficits expressivos das contas públicas do RS eram financiados pelo endividamento, privatizações, financiamentos inflacionários, uso de recursos vinculados para a cobertura da despesa geral do Estado e venda de ativos financeiros. O Estado ia bem, mas o governo ia mal, com problemas estruturais das finanças que vinham de 33 anos que recomendavam disciplina fiscal para diminuir o valor da dívida

do estado, demonstrado abaixo:

Tabela 4 – Evolução do estoque da dívida do RS (milhões)

	Ano final	Valor da Dívida(R\$)
<b>Perachi</b>	1971	901
<b>Triches</b>	1974	1.972
<b>Guazeli</b>	1978	3.610
<b>Amaral</b>	1982	6.466
<b>Jair</b>	1986	8.976
<b>Simon</b>	1990	8.989
<b>Collares</b>	1994	11.096
<b>Brito</b>	1998	20.291
<b>Olívio</b>	2002	24.602

Fonte: elaboração própria.

Dessa forma, o cenário da economia do estado do Rio Grande do Sul não revelava tantas condições de investimentos e mesmo assim a estrutura política do Executivo Estadual mantinha o interesse em fortalecer a Consulta Popular. A expectativa de contar com o trabalho dos COREDES aumentava a partir da condição de coordenação do processo de Consulta Popular no Gabinete do Vice-Governador.

No bojo dessa investigação se faz necessário uma amostra saudável que ofereça resultados suficientes que induzam uma reflexão adequada. Assim, a escolha do período entre os anos de 2004 a 2007 se fortalece porque foi o mais contemplado com recursos financeiros na Consulta Popular, e por que entre os anos de 2007 a 2009 uma forte crise internacional abalou a economia mundial, reduzindo a atividade econômica, o que não foi diferente no país e no estado do Rio Grande do Sul, ocasionado pelo fenômeno da globalização já alicerçado, diminuindo as possibilidades de investimento público. A partir de 2010, evidenciou-se um arrefecimento da atuação dos COREDES, devido aos acúmulos de demandas não efetivadas, além da substituição de projetos estratégicos por demandas ordinárias (BROSE, 2018). A aptidão do estado do Rio Grande do Sul, precursor da democracia participativa, viu imposta uma retração às tradicionais ferramentas de planejamento regional. Foram problemas ocasionados pelo déficit fiscal que exigiam novos desafios e novas formas de planejamento e participação desinteressantes para o processo de evolução e amadurecimento da Consulta Popular.



Aborda que o entendimento de que o intervalo entre os anos de 2004 a 2007 se apresenta como importante no cenário da CP se revela pelos aspectos do envolvimento dos COREDES, pelo número de pessoas que votaram na CP, por ser um período com forte aporte financeiro disponíveis para os investimentos apontados na referida política pública. Outro fator importante que recomenda o intervalo entre os anos de 2004 a 2007 se dá porque representa o período em que a CP teve seu maior orçamento programado, em termos de recursos públicos previstos na peça orçamentária estadual. Leva também em consideração a referência do Plano Plurianual<sup>8</sup> conforme abaixo na consolidação dos dados da CP:

Tabela 5 - Consulta Popular – Dados consolidados (1998-2020)

Ano	Votos em urna	Votos via internet, SMS e aplicativo	Total de votos	Percentual de eleitores (%)	Recursos destinados à CP (em reais)
1998	379.205	-	379.205	5,7	100 milhões
1999	188.528	-	188.528	2,7	Não definido
2000	281.926	-	281.926	3,9	Não definido
2001	378.340	-	378.340	5,3	Não definido
2002	333.040	-	333.040	4,5	Não definido
2003	459.155	3.137	462.292	6,3	310 milhões
2004	574.891	6.224	581.115	7,7	337 milhões
2005	629.526	44.549	674.075	8,9	202 milhões
2006	640.998	85.982	726.980	9,4	310 milhões
2007	329.680	39.737	369.417	5,6	40 milhões
2008	428.809	49.501	478.310	7,1	50 milhões
2009	813.700	136.377	950.077	11,9	115 milhões
2010	1.039.471	177.596	1.271.067	15	165 milhões
2011	998.145	135.996	1.134.141	13,9	165 milhões
2012	907.146	121.551	1.028.697	12,3	165 milhões
2013	967.610	157.549	1.125.159	13,5	165 milhões
2014	1.059.642	255.751	1.315.393	15,6	165 milhões
2015	443.761	121.797	565.558	6,7	60 milhões
2016	-	405.541	405.541	4,8	50 milhões
2017	-	705.835	705.835	8,5	60 milhões
2018	-	794.312	794.312	9,5	80 milhões

Fonte: elaboração própria.

Nota: Refere-se ao ano de votação, a execução do orçamento é feita no ano posterior.

Marcado em vermelho na tabela acima o exercício orçamentário no Plano Plurianual (PPA), demonstra os R\$ 889 milhões disponibilizados nos quatro anos e revela a importância que nesse período era encarada a democracia participativa no

<sup>8</sup> Os anos entre 2003 a 2008 foram considerados os anos mais violentos no Estado do Rio Grande do Sul.

RS. Levando em conta o Censo de 2010, no período citado havia R\$ 83,00 por habitante em debate para investimento da CP no RS.

Nesse período se verificava também uma importante dinâmica de atividades relacionadas à violência e a criminalidade que perturbavam os interesses coletivos nas cidades. Os indicadores no intervalo sugerido mostram que a cada ano havia uma necessidade de avaliação das políticas públicas no ramo da segurança e uma aproximação com a base da sociedade para deslindar ações mais efetivas aos interesses coletivos. E o COREDE Litoral com forte fluxo migratório apresentava condições para a territorialização de indivíduos dissociados da lei com intuito na prática de atos delituosos.

### 1.3 JUSTIFICATIVAS DO OBJETO DE ESTUDO

A proposta de estudo é expressiva porque pretende compreender o cenário da Consulta Popular, os reflexos na atividade da BM e as consequências que envolvem os fenômenos decorrentes dessa conjugação. Além disso, no campo prático, visa apresentar aos atores envolvidos a importância da Instituição na Consulta Popular considerando que a insegurança gera intranquilidade, alterações nos custos do desenvolvimento que o estado isoladamente não oferecia as soluções para os desafios da transição para a “Sociedade de Risco” (BECK, 2010). A segurança pública tem a função de proteger as relações sociais e promover uma atuação conjunta entre estado e sociedade no controle social, cada vez mais necessária e moderna.

Em momentos anteriores a essa evolução da Consulta Popular os investimentos na segurança pública estavam relegados a vontade dos gestores estaduais, afastada das necessidades das comunidades e das pessoas que protagonizavam a vida social nos territórios, ou seja, a política pública era feita de cima para baixo, sem ouvir os beneficiários. O tema não apresentava movimentos estatísticos suficientes para que os gestores públicos fossem alertados da necessidade de encaminhamentos de políticas públicas adequadas e uma organização urbana multidisciplinar que gerasse efeitos no controle da criminalidade e da violência.

A pesquisa pretende também revelar a importância da diminuição das distâncias entre a sociedade e suas instituições policiais, valorizando o serviço público de qualidade enquanto ferramenta de desenvolvimento e transformação. As

contribuições esperadas relacionam a aproximação do indivíduo socialmente engajado com as instituições policiais e o debate sobre as formas de atuação, com investimento, de acordo com o interesse coletivo, observando os regramentos técnicos.

Ao apresentar os indicadores criminais do COREDE Litoral, observados os índices que mais afetam a vida e o patrimônio das pessoas, segundo a SSP-RS no intervalo entre os anos de 2004 a 2007<sup>9</sup>, indica que as informações poderão sedimentar uma suposição da condição social a que estão submetidas as pessoas que vivem nessa região. Assim descreve os indicadores que afetam a vida e o patrimônio das pessoas, e a população dos municípios de Osório, Tramandaí e Capão da Canoa, os mais populosos da região.

Tabela 6 - Indicadores criminais de Capão da Canoa, Osório e Tramandaí/RS de 2004 a 2007

Ano	Município	População	Homicídio doloso	Furtos	Furtos de veículos	Roubo	Latrocínio	Roubo veículos
2004	Capão da Canoa	36.154	1	2410	73	211	1	13
	Osório	39.251	0	1281	59	111	0	9
	Tramandaí	36.637	6	2543	109	268	0	21
2005	Capão da Canoa	37.405	6	2031	86	216	0	14
	Osório	39.941	0	1072	54	178	0	11
	Tramandaí	37.875	4	2593	73	341	0	20
2006	Capão da Canoa	38.647	9	2192	92	210	0	10
	Osório	40.626	4	1269	47	133	1	8
	Tramandaí	39.104	3	2866	105	258	0	14
2007	Capão da Canoa	55.102	12	1996	45	212	0	7
	Osório	46.857	4	1198	35	177	0	14
	Tramandaí	52.341	10	2534	96	242	1	7

Fonte: elaboração própria.

Com o destaque do aumento populacional é possível analisar que no município de Tramandaí os furtos aumentaram até o ano de 2006, quando posteriormente diminuiriam. Outro índice, o de furto de veículo, apresentou variação, o crime de latrocínio manteve-se estável até 2007 e o de roubo de veículos diminuiu, aparecendo como líder nos indicadores de criminalidade no COREDE. Isoladamente são dados

<sup>9</sup> Os anos entre 2003 a 2008 foram considerados os anos mais violentos no Estado do Rio Grande do Sul.

bastante representativos e sugerem uma perspectiva de violência que afeta a percepção de segurança das pessoas gerando medo aos que tem o seu cotidiano envolvido de alguma forma com o município. E quando o medo atinge os indivíduos as consequências econômicas são inevitáveis. As decorrências disso podem ser notadas na desestruturação social geradora de violência, considerando que as pessoas passarão a conviver com esse desconforto, ocasionando mais isolamento social (campo social), um aumento dos custos dos serviços de segurança privada (campo econômico), diminuição nos níveis de confiança nas instituições policiais (campo político) e com o aumento dos gastos das pessoas e das empresas com segurança, que prejudica o consumo e os investimentos. Quando os investimentos diminuem o desenvolvimento humano também diminui. Esse é um aspecto da pesquisa, e já vem sendo alertado conforme escreveu Pochmann (2004).<sup>10</sup>

Ao analisarmos os dilemas da segurança pública e desenvolvimento, surgem dados, como por exemplo, do perfil dos habitantes e turistas que, com a situação da violência e do medo podem ser obrigados a mudar o comportamento e os hábitos. Segundo a Confederação Nacional da Indústria (2017): “sete em cada dez brasileiros alteraram ao menos um hábito por conta do medo da violência e da criminalidade, como deixar de circular por alguns bairros e regiões do município, evitar sair à noite, mudar o trajeto entre casa e trabalho ou entre casa e escola, entre outros.”

O principal ator do desenvolvimento econômico, o Estado, tem um papel importante nesse cenário, porque é ele quem deve prover a segurança pública. E quando a Consulta Popular é afetada com demandas elencadas pela comunidade para esse ramo do serviço público indica que existe uma necessidade, corroborada pelos dados acima apresentados. Na peça orçamentária de 2004, por exemplo, consolidando a posição de vanguarda do estado do Rio Grande do Sul no que se refere a democracia participativa, a previsão de mais de R\$300 milhões para a Consulta Popular<sup>11</sup>, das quais mais de R\$12 milhões foram previstos para o COREDE Litoral, como abaixo<sup>12</sup>, e vem acompanhado na descrição outros seis COREDES com

---

<sup>10</sup> Márcio Pochmann, em 04 de agosto de 2004, Revista Carta Capital, na Seção Carta Aberta, escreveu um artigo intitulado “O Brasil a léguas do Primeiro Mundo” onde revela o índice de Exclusão Social, mais completo que o IDH, mostra que o País está entre os piores do planeta no tocante ao bem-estar da população. “[...] permanência de política econômica de corte neoliberal nos anos 90 não poderiam resultar em outro cenário que não o de predomínio da pobreza e da desigualdade. Agora acompanhado do desemprego e da violência.”

<sup>11</sup> Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão. Lei Orçamentária Anual.

<sup>12</sup> Gráfico extraído da página 35 da peça orçamentária anual, site da Secretaria do Planejamento, Orçamento e Gestão.

menor IDESE na época:

Quadro 1 - Comparativo dos investimentos via Consulta Popular dos COREDES com menor IDESE: previsão de investimentos – 2004

COREDE	IDESE	POPULAÇÃO	Invest. Planej. Gover.	Cons. Popular	Inv. Total	Investimento/Hab.
Vale do Taquari	16	319.691	9.908.258,50	9.922.835,00	19.831.093,50	62,03
Noroeste Colonial	17	310.785	20.325.523,99	11.779.226,70	32.104.750,69	103,30
Centro-Sul	18	230.199	7.753.656,69	10.442.431,00	18.196.087,69	79,05
Paranhana-Encosta da Serra	19	187.822	10.293.507,09	7.132.551,00	17.426.058,09	92,78
Litoral	20	280.103	33.504.028,53	12.263.321,00	45.767.349,53	163,39
Vale do Rio Pardo	21	414.747	90.392.333,16	14.926.458,00	105.318.791,16	253,94
Médio Alto Uruguai	22	183.813	10.771.539,17	8.215.812,00	18.987.351,17	103,30
<b>Subtotal</b>		<b>1.927.160</b>	<b>182.948.847</b>	<b>74.682.635</b>	<b>257.631.482</b>	<b>133,68</b>
<b>TOTAL</b>		<b>10.181.749</b>	<b>601.906.393,93</b>	<b>310.117.101,98</b>	<b>912.023.495,91</b>	<b>89,57</b>

Fonte: Anuário Estatístico FEE/2001.

Se observarmos os investimentos fora do ambiente da Consulta Popular no exercício financeiro de 2004, o que denota as previsões orçamentárias que abrangem a suposta rotina de custeio/manutenção e investimentos de projetos para a área, nos deparamos com os seguintes projetos executados:

Tabela 7 – Demonstrativo da despesa da unidade orçamentária da BM - Orçamento 2004

PROJETO ESPECIFICAÇÃO	Despesa fixada	Despesa autorizada	Despesa realizada
<b>CRIMINALIDADE REPRIMIDA</b>	R\$76.922.354,00	R\$111.400.683,54	R\$97.826.754,14
<b>POLICIAMENTO</b>	R\$81.920602,00	R\$120.692.297,16	R\$106.548.024,66
<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 158.842.956,00</b>	<b>R\$ 232.092.980,70</b>	<b>R\$204.374.778,80</b>

Fonte: elaboração própria.

Se levarmos em consideração o valor por habitante, notamos que essa proporção representa R\$ 17,73/habitante disponível para execução da SSP. Já os valores disponíveis para investimentos na região, via recursos da Consulta Popular em 2004, se deram na ordem de R\$ 12.263.321,00, ou R\$ 43,78 por habitante. Isso significa que com 36.637 habitantes<sup>13</sup>, o município de Tramandaí/RS deveria receber cerca de R\$ 1.603.967,80. Por isso, a necessidade de avaliar os projetos aprovados na Consulta Popular para a BM e mensurar se essas conquistas foram partícipes do

<sup>13</sup> IBGE Cidades.

processo de desenvolvimento.

[...] que engloba o conjunto de uma sociedade. Essa transformação está ligada à introdução de métodos produtivos mais eficazes e se manifesta na forma de aumento do fluxo de bens e serviços finais à disposição da coletividade. Assim, a ideia de desenvolvimento articula-se, numa direção, com o conceito de eficiência, e noutra, com o de riqueza. (FURTADO, 2000).

Podemos encarar a Consulta Popular como uma interferência na função administrativa do estado. Podemos também: “Acreditar que a participação é um processo de conquista e uma construção organizada da emancipação social que se relaciona à individualidade, legalidade, moralidade, impessoalidade e eficiência da gestão pública” (DEMO, 1993).

A consolidação da Consulta Popular é indiscutível. Mas efetivamente a necessidade de se conhecer até onde é recomendável o estado poder delegar suas obrigações de “preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”<sup>14</sup> ao indivíduo, e se as consequências disso trouxeram resultados esperados pela sociedade. É de domínio público que as novas institucionalidades construíram experiências no campo da prevenção, porém a cultura organizacional carece de uma validação de como os policiais que atuam na operacionalidade lidam com essas inovações, também importantes. Relevante, finalmente, constatar que a Constituição Federal de 1988 trouxe um novo perfil para as Instituições Policiais Militares delimitando os poderes de polícia, organizando a doutrina de atuação e a interação cada vez mais substantiva com a sociedade em cooperação, construindo as bases do policiamento comunitário, reforçado com o paradigma da Polícia Cidadã.<sup>15</sup>

#### 1.4 ELEMENTOS ESTRUTURANTES

O objetivo geral do trabalho é avaliar se os investimentos públicos eleitos pela Consulta Popular contribuíram para a redução da criminalidade no município de Tramandaí/RS. Para alcançar esse objetivo foi necessário a análise de três objetivos específicos importantes: analisar os resultados da Consulta Popular no COREDE e no município no período entre 2004 a 2007; avaliar os indicadores de criminalidade no município de Tramandaí/RS no período entre 2004 a 2007; verificar se há uma

---

<sup>14</sup> Constituição Federal, artigo 144.

<sup>15</sup> A mudança para esse paradigma foi basilar para implementação do Policiamento Comunitário.

relação entre os investimentos públicos oriundos da Consulta Popular para a BM e os índices de criminalidade.

A hipótese é a de que houve variação dos indicadores de criminalidade e uma melhor condição de desenvolvimento e bem-estar social com a aprovação de projetos a partir da Consulta Popular no período compreendido entre os anos de 2004 a 2007 em Tramandaí/RS.

## 1.5 PROBLEMA DE PESQUISA

O Rio Grande do Sul no início dos anos 2000 vivenciou o fenômeno que também se notava no Brasil e em alguns países da América Latina. Refletia no mesmo nível e padrão as taxas de violência das grandes cidades dos Estados Unidos até 1991. Como em uma onda, centros urbanos do Brasil, da Colômbia, e do México viam as taxas de criminalidade aumentar a tal forma que todos os governos buscaram alternativas para a contenção desses fenômenos que ceifavam vidas de adolescentes e diminuía as possibilidades de transformação desejada.

Para cada realidade as soluções se apresentavam de acordo com a conformação social, política e econômica do país. Nos Estados Unidos soluções como o policiamento comunitário, o aumento do efetivo, a qualidade nas práticas policiais e leis mais rígidas (TRAVIS; WAUL, 2002) foram experiências que mais se destacaram. Em Bogotá e Medellín, na Colômbia, os conflitos armados, o domínio dos cartéis de drogas e o nível de corrupção policial contribuiu para que as taxas de homicídios aumentassem 159%, passando de 36,7 para 95 homicídios por 100 mil./hab. habitantes (HEINEMANN; VERNER, 2006). Com apoio da Universidade de Los Andes foi constituído um Planejamento Institucional Estratégico que tinha como um dos pilares a participação comunitária.<sup>16</sup> Em todos os aspectos o sucesso se deu pelo trabalho local e por uma visão de desenvolvimento de longo prazo.

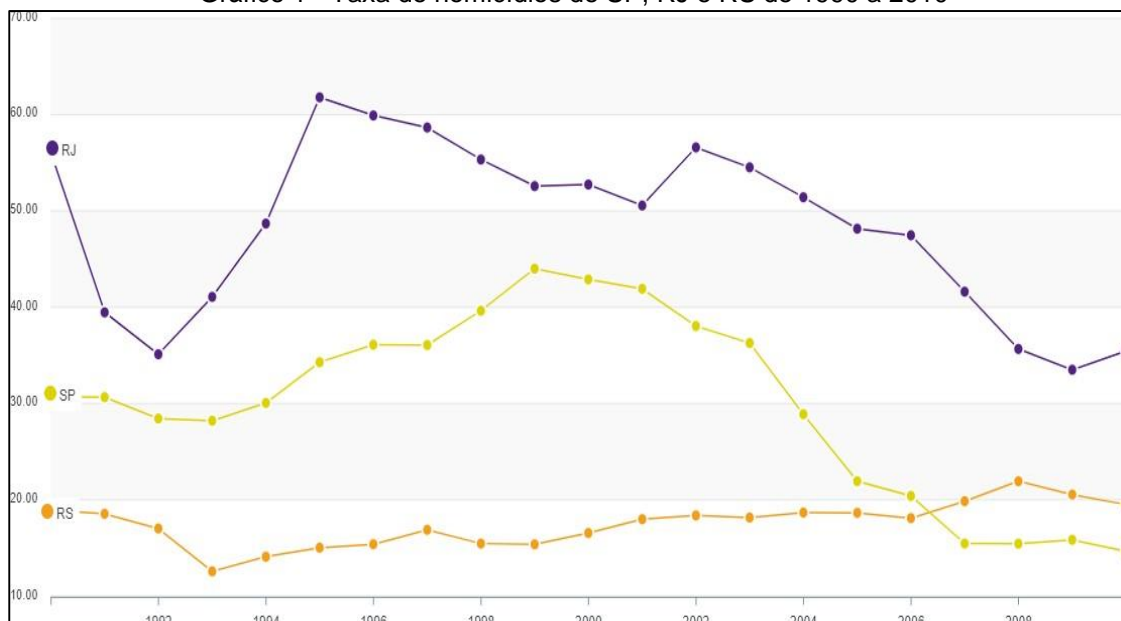
Rio de Janeiro e São Paulo, principais centros urbanos do Brasil, apresentavam um aumento constante dos principais índices que reportam o aumento da criminalidade até os anos 2000. A partir desse ano, em que pese se mantiveram altas as taxas de homicídios, se revelavam com tendência de diminuição, ou de diluição

---

<sup>16</sup> O Plano Institucional Estratégico da Polícia Nacional se baseava em (1) participação comunitária, (2) gestão do sistema administrativo, (3) ênfase em conhecimento, (4) uma nova cultura de trabalho, (5) fortalecimento da capacidade operacional e (6) desenvolvimento de gestão.

para os centros menores, ou polos regionais.

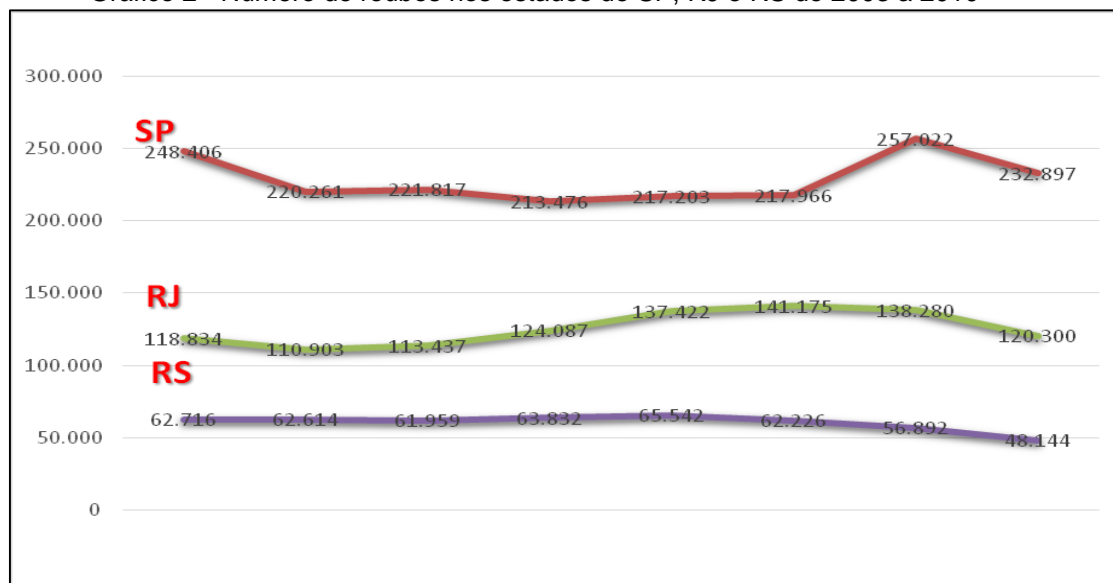
Gráfico 1 - Taxa de homicídios de SP, RJ e RS de 1990 a 2010



Fonte: IPEA.

Da mesma forma, o número de roubos nos estados do Rio de Janeiro, São Paulo e no Rio Grande do Sul se mantiveram em números bastante expressivos, conforme revela o gráfico abaixo:

Gráfico 2 - Número de roubos nos estados de SP, RJ e RS de 2003 a 2010



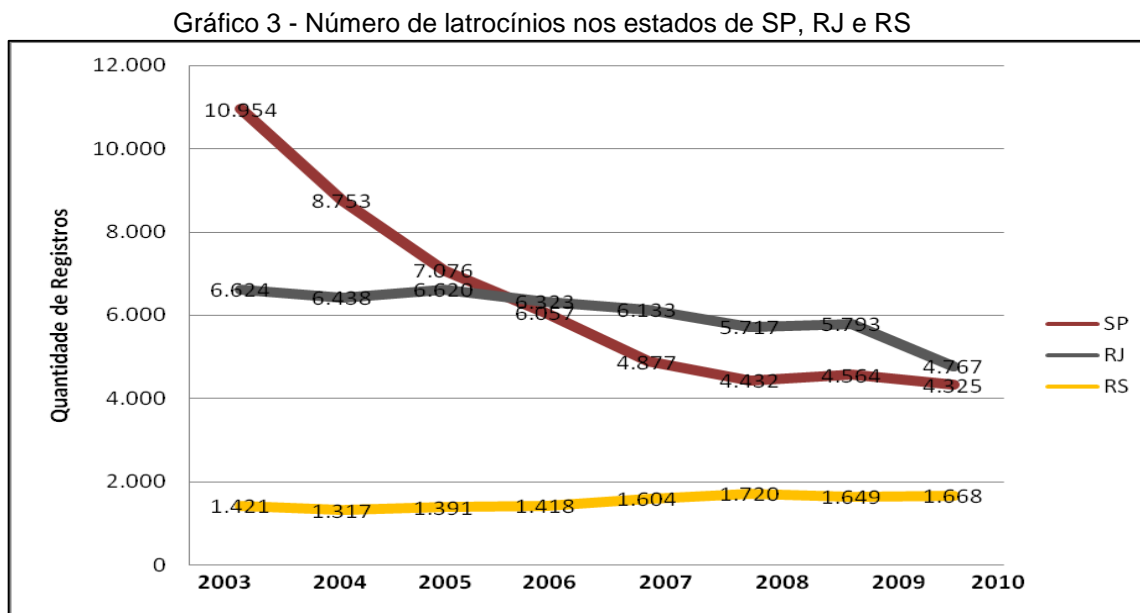
Fonte: elaboração própria.

Nota: Dados da SSP/RS, SSP/SP e ISP/RJ.

Já o número de latrocínios nos estados do Rio de Janeiro, no estado de São



Paulo e no estado do Rio Grande do Sul foi bastante significativo, e também revelaram um aspecto importante para encarar esse processo de transferência gradual de índices geradores de insegurança, conforme o gráfico abaixo no intervalo entre os anos de 2003 a 2010.



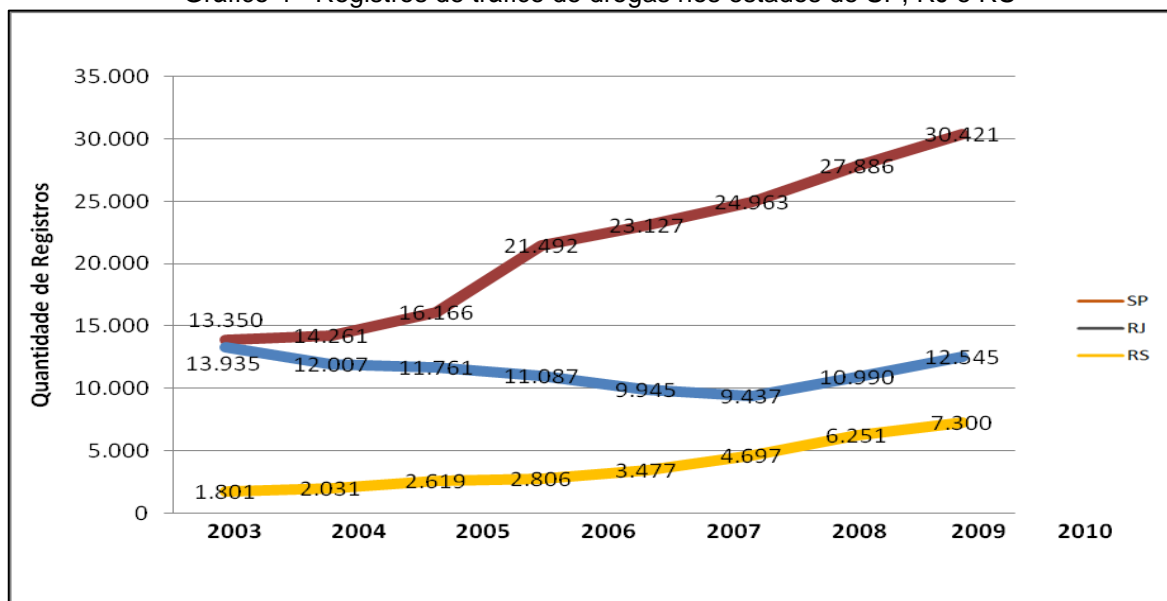
Fonte: elaboração própria.

Nota: Dados da SSP/RS, SSP/SP e ISP/RJ.

Muito embora revelaram a diminuição nos grandes centros urbanos do país, demonstra que no estado do Rio Grande do Sul a variação desse tipo de indicador aumentava com o decorrer do intervalo sugerido. No período entre os anos que são o recorte dessa investigação são marcados pelo aumento do número de homicídios.

Adiante se nota o indicador sobre o tráfico de drogas. O varejo do tráfico de drogas é o principal indicador que motiva os demais que mais marcam o sentimento de insegurança das pessoas (SOUZA, 2008). A perspectiva de que a onda de violência e criminalidade revelado pelos índices e registros de crimes transborda os grandes centros e reflete gradativamente aos centros menores e aos polos regionais até chegarem nas cidades de porte médio e referências microregionais, como Tramandaí.

Gráfico 4 - Registros de tráfico de drogas nos estados de SP, RJ e RS

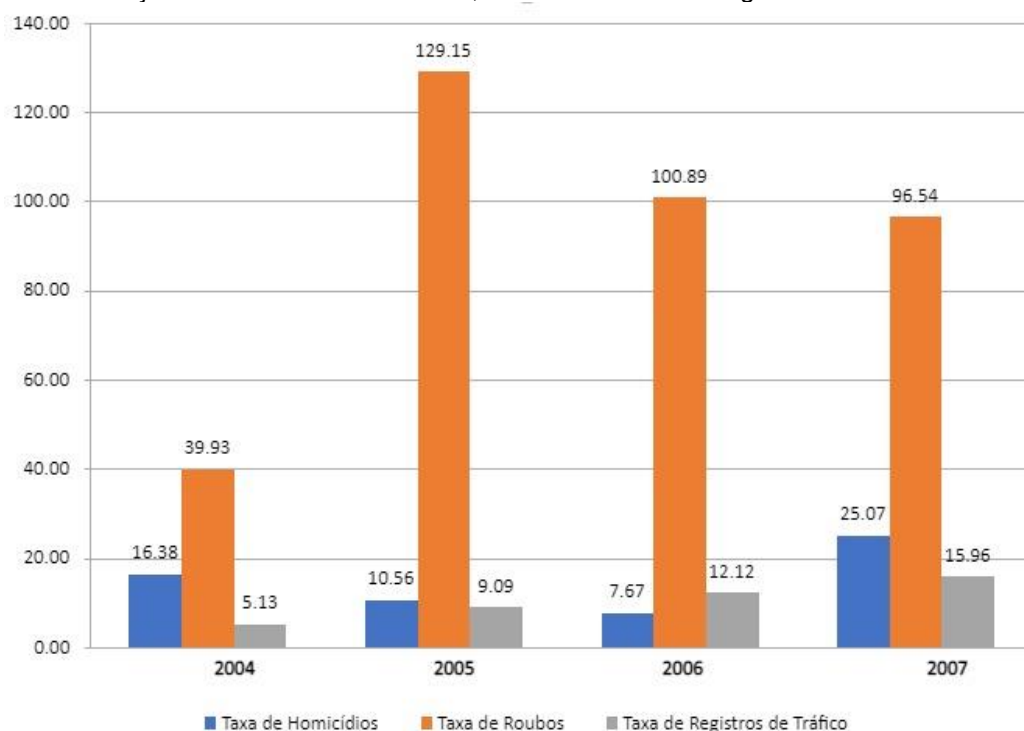


Fonte: elaboração própria.

Nota: Dados da SSP/RS, SSP/SP e ISP/RJ.

No gráfico acima, ao que se refere aos dados do Rio de Janeiro, se limita ao ano de 2010 considerando que nesse ano as Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) foram instaladas nos territórios mais afetados por indivíduos e grupos em desacordo com a Lei. E não menos diferente, os níveis dessa avalanche de violência e aumento da criminalidade atingiram os municípios gaúchos, em especial Tramandaí/RS. Com uma taxa de homicídios de 16,37/100mil.hab. O município precisava de movimentos sólidos no âmbito local que buscasse a redução dos impactos dessa onda. Assim como o estado do Rio Grande do Sul que já convivia com uma taxa de 18,66/100mil.hab. de homicídios dolosos segundo o DATASUS, com forte tendência de aumento desse índice.

Gráfico 5 - Evolução das taxas de homicídios, roubo e tráfico de drogas - Tramandaí - 2004 a 2007

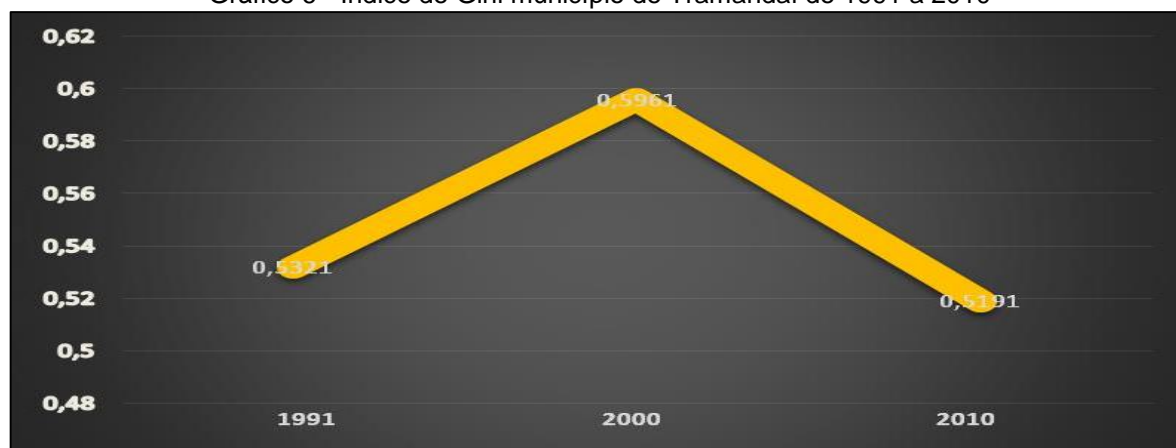


Fonte: elaboração própria.

Nota: Dados da SSP/RS.

Em um cenário de índices muito significativos para um território com população ascendente devido também ao fator migratório, se percebe a incidência de taxas criminais relacionadas a vida e ao patrimônio das pessoas que se destacam em um espaço onde a necessidade de alteração do perfil de atuação institucional do estado. O que chama a atenção é a taxa de roubos pela quantidade registrada e o aumento das taxas de registros de tráfico de drogas. São dois indicadores associados aos mesmos problemas: a desigualdade social e a falta de oportunidade aos jovens.

Gráfico 6 - Índice de Gini município de Tramandaí de 1991 a 2010



Fonte: elaboração própria.

Nota: Dados do IBGE.

A informação acima revela o nível das desigualdades regionais e a concentração de renda no município. Mostram-se em queda no período de estudo desse trabalho, demonstrando um dos fatores prováveis do aumento do número de roubo e de registros de tráfico de drogas, enquanto alternativa ao trabalho e a educação.

Diante desse cenário a Consulta Popular emerge como política pública no estado do Rio Grande do Sul. A partir de projetos apontados pelas comunidades, com forte aporte de recursos financeiros para serem debatidos e votados. Isso sugere uma possibilidade de investigação da qual se define a seguinte pergunta: a partir dos recursos de investimento eleitos pela Consulta Popular para a segurança pública a serem executados pelo governo do estado, para o município de Tramandaí, houve contribuição para a variação dos indicadores de criminalidade, no período entre os anos de 2004 a 2007?

## 1.6 DELIMITAÇÃO DO TEMA

A investigação busca a relação entre a Consulta Popular e o trabalho da BM. Inicialmente o tema do trabalho se limita ao recorte temporal no intervalo entre os anos de 2004 a 2007 no município de Tramandaí. Os indicadores que a análise se relaciona são os números de roubo, homicídio doloso, latrocínio, registros de tráfico de drogas e roubo de veículos.

Os indicadores de roubo pelo fato de atentarem contra a integridade física e a ameaça de violência afetam o patrimônio das pessoas e geram prejuízo econômico-financeiro, seja na eventual perda do bem, seja pelo prejuízo emocional desencadeador de comportamentos que abalam o indivíduo em sua capacidade financeira. Os roubos de veículos geram impacto no patrimônio das pessoas e desencadeiam um sentimento de impotência e descrença no estado, além da violência com que é praticado, normalmente com presença de arma de fogo. Os de homicídios porque se relacionam a vida das pessoas, bem maior a ser tutelado e desencadeador da sensação coletiva de insegurança; o número de latrocínios por que indica a presença de jovens, de drogas, violência, por vezes até o envolvimento de menores na prática ou enquanto vítimas, englobando indicadores de desigualdade, pouco desenvolvimento, família desestruturada e educação precária. Os indicadores de tráfico de drogas porque representam o principal motivo da variação de indicadores

de violência ou que repercute nos demais índices em análise, em especial o de roubo, uma vez que são praticados em sua maioria por jovens consumidores de drogas ou por pessoas em desalinho com os interesses coletivos para o financiamento do tráfico ou ocultação do suposto enriquecimento. Os indicadores que refletem o número de homicídios também apresentam uma peculiaridade e relação com os indicadores que revelam a presença de grupos de indivíduos organizados em torno do cometimento de crimes vinculados ao tráfico de drogas.

Não é afetada nessa investigação a letalidade policial, qualquer avaliação sobre gênero ou raça, muito embora quando o entendimento de que a pesquisa sobre atividade policial e políticas públicas sejam temas fundamentais para o debate sobre a violência e criminalidade.

Todas as referências geográficas se referem a região consagrada como COREDE Litoral. Nenhuma outra base é utilizada se não a que se refere a essa regionalização. Atualmente o IDESE revela como a segunda região mais vulnerável do estado e não avança sobre os dados dos ODS por que se configuram de forma diferente. Portanto definir essa questão é bastante importante para o leitor.

## **2 METODOLOGIA DA PESQUISA**

As argumentações para os fenômenos da vida cotidiana oferecidas pelo trabalho de um pesquisador não devem ser enviesadas e precisam averiguar inclusive as respostas cientificamente aceitas oferecendo às sociedades alternativas factíveis e racionais de um objeto em estudo e da sua importância social, política e econômica. Afastar as pré-noções propicia que o objetivo da pesquisa ganhe relevância, considerando que nesse espaço o pesquisador não é notado. E isso exatamente ocorre porque tem influência na dinâmica da sociedade e o estudo não pode se despreocupar da metodologia sob pena de “cristalizar a incompetência mais gritante”, conforme Demo (1995).

### **2.1 QUANTO A NATUREZA**

Com o intuito de estabelecer as bases científicas do problema a ser investigado, é necessário delinear a atuação no campo de pesquisa. Há um desafio apresentado a cada explorador que é romper com o senso comum e as pré-noções e

tentar encontrar novos significados para compreender a sociedade e suas instituições (BOURDIEU, 2004). Assim como oferecer uma interpretação dos fenômenos ocorridos no cotidiano desses universos e as consequências das inter-relações entre eles havidas. Contudo, a presente pesquisa acerca da realidade social é de natureza básica.

## 2.2 QUANTO AOS PROCEDIMENTOS

Quando a Consulta Popular foi escolhida no bojo da pesquisa proposta, a intenção foi encontrar a percepção de que “estudar a sociedade é, em última instância, estudarmos a nós mesmos, ou “coisas que nos dizem respeito socialmente” e que essas realidades devem ser estudadas de forma qualitativa (DEMO, 1985). Portanto, o pesquisador deve manter a neutralidade para não interferir na análise pretendida, mas somente essa atitude pode ser insuficiente, e para alcançar um resultado adequado, será necessária uma abordagem quantitativa. Mas a tensão que Bourdieu chama de *double bind* insere um pressuposto da dúvida, típico dos cientistas da sociedade.

## 2.3 QUANTO A ABORDAGEM

A presente pesquisa acerca da realidade social é exploratória e descritiva, o método de abordagem é dedutivo, em fontes primárias, uma vez que as premissas foram fortalecidas com o resultado da investigação.

Por isso podemos afirmar que as abordagens mistas (quantitativas e qualitativas) oferecem um resultado satisfatório para atender a necessidade da pesquisa. Buscar os números nas fontes recomendáveis e confiáveis, bem como a sustentação e a harmonia proposta pelas teorias sedimentadas e ligadas ao tema. Isso porque as variáveis qualitativas cruzarão os dados referentes às Consultas Populares e aos dados estatísticos de criminalidade, que vão fortalecer a observação dos objetivos.

Serão expostos cinco tipos de crimes no recorte territorial e no estado do Rio Grande do Sul: o número de roubo, homicídio doloso, latrocínio, registros de tráfico de drogas e roubo de veículos. De forma variada, conforme a análise, os dados se apresentam em comparação com as informações sobre a Consulta Popular no

período, buscando um encadeamento cognitivo dos fatores embasados no referencial teórico. A combinação desses elementos, das entrevistas e dos questionários tem a pretensão de organizar a hipótese em análise.

A confrontação se deu a partir da elaboração de gráficos, tabelas e análises nas fontes descritas e a posição de autores que contribuem com seus trabalhos na elaboração de teses sobre as temáticas. Com apoio das entrevistas notou-se a combinação das informações colhidas e dos dados pesquisados interessantes para a investigação.

## 2.4 QUANTO AOS OBJETIVOS

O objetivo geral a ser alcançado a partir de uma abordagem quantitativa e qualitativa. Os dois primeiros objetivos específicos se consumarão com o levantamento dos dados e informações quantitativas, mas quando partimos para o terceiro objetivo específico encontraremos o desafio em buscar aquilo que ainda não foi dito e ir além. Para alcançar esse objetivo uma análise qualitativa vai se aproximar ao resultado finalístico e encontrar resposta para a hipótese proposta.

## 2.5 QUANTO AOS MÉTODOS

A pesquisa documental se apresentou indispensável, vez que subsidiou as entrevistas semiestruturadas. Os procedimentos técnicos mais recomendáveis se deram a partir de uma revisão bibliográfica de parte da produção acadêmica disponível sobre o tema segurança pública e Consulta Popular, além dos demais conceitos fundamentais para sedimentação dessa pesquisa, e utilizando como análise os dados quantitativos e informações obtidas junto ao banco de dados dos órgãos nacionais e estaduais de segurança, das Secretarias do Planejamento e Gestão, Fazenda, IBGE, PNAD, Censos. As entrevistas semiestruturadas, com profissionais ligados a BM, Fórum dos COREDES, COREDE Litoral Norte, autoridades locais e estaduais e a sociedade confrontaram com as informações coletadas nas fontes primárias, a análise dos indicadores econômicos e sociais da região, bem como no município, dentro do cenário estadual, e da realidade social.

Especificamente sobre os entrevistados, foram selecionados os que atuam e desenvolvem suas tarefas profissionais nos ramos descritos, cidadãos que tem

participação com a amplificação da democracia participativa no estado e na região em análise, que fortalecem a investigação. Além disso, questionários foram direcionados a grupos específicos de pessoas ligadas às amostras sugeridas, ou seja, profissionais de nível superior que atuam na BM, com o intuito de delinear as noções desses segmentos.

As entrevistas oferecem a percepção além da exatidão dos números levantados, valores subjacentes e interpretações. Com ações peculiares das entrevistas semiestruturadas os respondentes participaram daqueles fatos históricos numa posição de destaque na gestão e execução das Consultas Populares.

Um questionário *on line* com profissionais de nível superior da BM verificou a percepção desses profissionais com relação ao processo e a compreensão se há uma relação entre as duas questões em debate. Com essa avaliação pretende-se perceber qual é o entendimento dos gestores da atividade operacional da BM. O questionário junto ao corpo acadêmico da BM em formação, da Carreira de Nível Superior, e a percepção desse debate, uma vez que são profissionais que atuarão como gestores operacionais e iniciarão suas carreiras públicas tão logo formados na Academia de Polícia Militar. Ao participarem, oferecerão a noção de como interpretam esse modelo de política pública e como se relaciona com a atividade de polícia ostensiva.

As vantagens dos métodos escolhidos de pesquisa e das entrevistas propiciam a validade dos pressupostos que permitem consagrar a Consulta Popular como “a verdadeira democracia – construída sobre os fundamentos da participação ativa da população nos assuntos locais e nacionais” (Nações Unidas, 2000) enquanto conquista atemporal e inafastável num contexto político. A desvantagem do risco de flagrar entrevistados, por exemplo, com lapsos de memória que poderiam impedir uma boa amostra para análise qualitativa foi afastada.

O contexto da pandemia do COVID-19 não representou qualquer dificuldade para a pesquisa, mesmo que os índices de contaminação se apresentaram com baixo avanço nos registros de internações e óbitos, não houve prejuízo nas entrevistas e serviram como desafio para enfrentamento das limitações impostas, encaradas como oportunidade de busca de outras formas de investigação. Houve um impedimento que a tecnologia pode sanar não gerando prejuízo para a amostra.

Por derradeiro, é importante ainda referenciar que a estratégia que vai integrar os dados numéricos é de vital importância (CRESWELL, 2007). Acompanhar essa tendência atual de pesquisa social, que mescla dados qualitativos e quantitativos,



contribuiu com a compreensão da proposta investigação. A esperança de contribuição baseada em métodos modernos e inovadores para oferecer compreensão aos leitores e para influenciarem novos pesquisadores em temas importantes como a Consulta Popular e a segurança pública parece estar atendida.

### **3 REFERENCIAL TEÓRICO**

Em caráter preliminar é importante buscar os referenciais que norteiam essa investigação. Para tanto, a necessidade de discorrer sobre estado, poder e democracia auxiliam, no sentido de estabelecer as bases para o estudo. A informação que segue abaixo destaca as bases norteadoras que vão alicerçar a reflexão.

Antes disso, o tom antropológico sugere a convicção de que a sociedade moderna é a negação e a morte da sociedade primitiva, a declaração do fim do estado de guerra, observando uma separação contraditória entre estado e guerra. A organização das relações do homem cria um estado que protege e determina uma relação de poder entre os seus indivíduos (CLASTRES, 2020).

#### **3.1 SOBRE ESTADO, PODER E DEMOCRACIA**

A conceituação técnica de Estado pode ser historicamente estudada, porém os pensadores como Hobbes (1651), Marx (1986), Weber (1991) e Polanyi (2000), embasam a consideração de pressupostos teóricos necessários para o devido entendimento do conceito. Marx e Weber nos propuseram que é “a sociedade civil que cria o estado.”<sup>17</sup> Todo o intercâmbio material e imaterial entre os indivíduos e com a finalidade de evitar um findar do estado deve se condensar com a sociedade a fim de encobrir a dominação de uma classe sobre as outras e que a cooperação é a força do poder social entre homens. Uma comunidade mais singular vai estabelecer e organizar a hegemonia da classe trabalhadora para libertar a sociedade da tutela do estado.

Hobbes (1651), em sua obra “O Leviatã”, defende que “o pacto consensual entre os indivíduos e o poder soberano a partir de um contrato social de modo que esse soberano garantisse ao povo a segurança contra o estado natural, em

---

<sup>17</sup> A Ideologia Alemã, K Marx e F. Engels.

obediência civil.” Conquanto que garantisse a paz e a defesa o Estado Leviatã, numa visão contratualista e monarquista, a qual não reflete o foco dessa pesquisa nem posição do autor, mas requer referência por se tratar de importante reflexão nesse campo.

Mas Polanyi desvendou um novo estudo e mais aproximado das percepções que se apresentarão nesse trabalho. Ainda que distanciado de Marx, com foco na economia política, conseguiu oferecer uma análise permeando a economia, a sociedade e o Estado. Ela vai aparecer na teoria desse filósofo austríaco quando tenta harmonizar as duras consequências que o mercado autorregulável propaga uma delas a pobreza e a fome, sugerindo uma compreensão de liberdade em função dos interesses da sociedade, resultado de uma agenda de desenvolvimento praticada pelo povo num compromisso enquanto sujeito político.<sup>18</sup>

No panorama do conceito de poder, a investigação proposta oferece a Bourdieu (1989) a percepção mais significativa para esse exame, muito embora considere em Weber a perspectiva mais rica, uma vez que traz para o bojo da discussão a contextualização da injustiça, mas se revela mais fortalecido quando do exercício da construção da realidade por agentes espontâneos. Bourdieu (1989) explicita o conceito de poder como: “[...] quase mágico que permite obter o equivalente daquilo que é obtido pela força (física ou econômica) e só se exerce se for reconhecido, quer dizer, ignorado como arbitrário [...]”, numa competição visando o controle de diversas espécies de poder.

Também é plano dessa etapa da pesquisa promover uma breve análise sobre a democracia. Em uma visão clássica a democracia é dividida em direta, indireta e semidireta. A democracia direta tem em Jean Jacques Rousseau (2004) seu norte quando defende o contrato social a partir da razão para estabelecer a soberania da vontade popular dirigida ao bem comum, enquanto acordo para se criar uma sociedade. Já a democracia indireta se liga a delegação de poder e é também conhecida como representativa, caracterizada pela separação dos poderes e as eleições, enunciada por Norberto Bobbio. Essas figuras e conceitos na atualidade meramente têm uma função didática e não são alternativas (BOBBIO, 2007).

É na democracia semidireta ou participativa, que ganhou luz no século XXI, conhecido como século cidadão (BONAVIDES, 2006), e especialmente no Brasil com

---

<sup>18</sup> Polanyi, A Grande Transformação, 2000.

a Constituição de 1988, que ela surge com mais força. Garante ao povo a titularidade do poder soberano endossando o exercício da participação ativa e pessoal no debate sobre as decisões nas instâncias públicas. Mesmo que, conforme Dallari (2016): “Para isso será necessário superar as resistências dos políticos profissionais, que preferem manter o povo dependente de representantes.”

Mas ainda não podemos avançar sem antes olhar as Constituições do Brasil e os processos de centralização e descentralização, fundamentalmente quando se trata da distribuição de recursos públicos oriundos dos impostos. Em um país que parece não se decidir por um modelo de estado, cabe importante refletir sobre o processo político indutor das Constituições centralizadoras nos primórdios da nação brasileira. Nesse aspecto, Brandão (2014)<sup>19</sup> nos revela em suas análises os impasses para os avanços da intervenção pública nas políticas territoriais e regionais do Brasil. O primeiro império era centralizador dos recursos públicos e a regência foi descentralizadora. O segundo reinado retomou a centralização e a república surge em nome da descentralização dos recursos públicos, quando o país passa a se chamar uma República Federativa.

Observando a bandeira da autonomia dos estados, a república chega esperando essa nova percepção política descentralizada que foi a marca da república velha, até a conhecida Revolução de 1930 que novamente, como um pêndulo, centraliza a distribuição dos recursos públicos. Tudo passava pela capital federal, na época a cidade do Rio de Janeiro. O Estado Novo, de 1946 a 1964, foi novamente marcado pela descentralização quando esbarra no muro da “quinta república”, na qual o país passa a ser governado pelos militares. Nessa época até os Secretários da Fazenda eram nomeados pelo governo central, em um estado intervencionista e extremamente centralizado. É a “democracia confusa” (AZAMBUJA, 1996).

No momento em que se esperava um novo ciclo com a Carta Cidadã de 1988, conseguimos desvincular as atribuições para os entes subnacionais<sup>20</sup> (educação, saúde, segurança, saneamento etc.) mas os tributos permaneceram centralizados e

---

<sup>19</sup> Brandão e Ranier revelam uma disparidade espacial e ineficiente advindos de impasses sociopolíticos e teóricos em razão do predomínio de modelos importados para pensar concretamente nossa realidade, que fortalecem a distribuição inadequadas de recursos públicos, os caudilhismos regionais e os localismos oligárquicos. A necessidade de aflorar a diversidade e as potencialidades humanas ampliam o campo da ação coletiva nos conflitos típicos do planejamento de visão estreita e de pouca estratégia transformativa durável.

<sup>20</sup> O art. 18, caput, da CRFB/88 complementa, estabelecendo que a organização político administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

grande parte dos recursos públicos se mantiveram com a União, numa relação pouco alvitrada. É frase constante a cada eleição dos representantes das Câmaras Altas a dependência do governo central e a suposta indignação e promessa de que isso seja alterado e diminuída a distância do cidadão do dinheiro público. Para Brandão fica bem claro a deficiência e o tratamento periférico do pacto federativo:

[...] apesar do discurso territorialista, que tomou conta tanto do mundo acadêmico quanto do ambiente de formulação das políticas públicas, propagandear que venceria o caráter setorial das dispersivas e compartimentadas políticas públicas, aglutinando-as e “territorializando-as”, o que se viu na realidade foi, sobretudo, a não articulação da política regional com as outras políticas, sobretudo as sociais e as industriais, e a não articulação da temática regional com o debate das especificidades do nosso pacto federativo. (BRANDÃO, 2013, p. 11).

A dependência nas trajetórias (NORTH, 1990) dos municípios do governo central revela uma relação inversamente proporcional ao Índice de Desenvolvimento Humano, e uma clara percepção de que existe uma deformação na questão da distribuição dos recursos públicos.<sup>21</sup> Também conseguimos inferir que quanto maior a dependência menor o IDH. O inconveniente presente de arcar com as responsabilidades pelos serviços básicos da população local é notório quando percebemos que as transferências financeiras do governo central, revelada pela distorção da insuficiência entre as necessidades da população e o que os municípios brasileiros arrecadam. A autoridade federal marca e revigora a centralização com forte aparato regulatório e prerrogativas legislativas que determinam o controle sobre a alocação dos recursos.

A Constituição que se esperava inovadora, a qual o legislador demonstrou sua vontade em vários aspectos, também repercutiu na previsão da democracia participativa. Diferente da democracia representativa ou deliberativa, essa possibilidade do exercício da democracia participativa acontece todos os dias. O cidadão vai reivindicar deveres do estado, e o conjunto dos cidadãos vai formar a sociedade ativa, ou sociedade civil, que na prática é formada por todo aquele indivíduo que cumpre com seus deveres e exige do estado com atitude política. Agir politicamente é estar em consonância com os interesses da “polis”, mesmo fora das estruturas de poder e incorporar seu poder de agência, nesse caso o povo passa a

---

<sup>21</sup> Os municípios são providos por receitas que advêm de três fontes: as receitas próprias, as transferências constitucionais e legais, e as transferências negociadas ou voluntárias

ser substantivo e encarna a soberania (BONAVIDES, 2006).

O cidadão pratica a democracia participativa quando cobra do Prefeito uma calçada, quando exige do Vereador uma legislação mais adequada, quando reclama da segurança pública uma ação mais efetiva, ou quando participa da vida sindical; mais ainda quando “supera a situação assistencialista” (DEMO, 1988). É de utilidade pública o exercício da democracia participativa. Os Conselhos, os Fóruns, as Conferências e os Orçamentos Participativos pressionam as relações entre o povo e o poder, e a harmonização desse manancial compõe um aspecto moderno de democracia. A mobilização dos atores locais e regionais tem um papel vital no exercício de toda a estrutura democrática e ensejam o grande conjunto que deve se equilibrar para encontrar um ponto onde os interesses sociais sejam atingidos dentro e fora da esfera de poder. As formas de participação política, ou arranjos segundo Avritzer (2008), serão delineadores da vontade política dos governantes em programar as ações participativas.

Nesse cenário temos um aspecto relevante que, debaixo da mesma Constituição, podemos notar a atuação da democracia deliberativa (BOHMAN, 1999), marcada pela criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, em meados dos anos 2000. Essa forma marca uma mudança das relações entre o estado e a sociedade articulando consensos e consolidando valores democráticos. Tanto no Brasil como no Rio Grande do Sul essas estruturas foram inauguradas no período em que boa parte da sociedade contemplava um momento mais amadurecido e adequado para o desenvolvimento.

Tendo em vista que nenhuma outra forma de cidadania é tão relevante quanto a democracia participativa através das Consultas Populares ou Orçamento Participativo. Para que não haja distinção entre os termos consagra-se nessa pesquisa o rótulo de CP para referenciar ambos os nomes. Basicamente ele reside em etapas de debates dos cidadãos nos territórios<sup>22</sup> e que vai ensejar na definição de programas ou projetos que serão executadas pelo Poder Executivo. Nada é mais simbólico nesse contexto do que o “Orçamento Participativo de Porto Alegre”, precursor nesse caminho, lançado em 1989, destacado pela ONU.<sup>23</sup> Desde lá vários

---

<sup>22</sup> Diferentes conceitos abarcam a interpretação do termo território e que vem evoluindo gradativamente, desde o alemão Ratzel à Haesbaert, passando por Milton Santos.

<sup>23</sup> O Orçamento Participativo de Porto Alegre foi escolhido junto de outras 40 melhores experiências de gestão local para a conferência Habitat II em Istambul, Turquia, 1995.

outros municípios e o estado do Rio Grande do Sul adotaram como ferramenta democrática de participação cidadã a CP ou OP, horizontalizando o debate sobre o orçamento público.

Muito embora o foco desse trabalho se insira dentro de um pressuposto de participação tutelado pelo Estado (FEDOZZI, 2014), é vital que também se estabeleça registro que são notórias CP que reúnam “a participação ativa dos atores numa gestão compartilhada da regra do jogo.” Aspecto que joga luz nesse pressuposto diz respeito a literatura produzida sobre o OP, na academia ainda não possui um corpo denso de crítica literária, sobretudo no que diz respeito à sua dimensão internacional e, tampouco, à produção mais técnica realizada por municípios e Organizações Internacionais (OLIVEIRA, 2013).

A democracia participativa tem seu conceito fortalecido pela percepção de governança territorial, Dallabrida discorre em sua obra quando nos revela a inovadora tendência de valorização dos ativos culturais, sociais e naturais dos territórios fomentadoras de métodos engajadores de desenvolvimento territorial. Essa perspectiva que ocorre no Brasil e no mundo desde o final de década de 70, vislumbra uma árdua tarefa de refutação do processo de homogeneização, característico da globalização, mas de significativa importância na “reconstrução de uma identidade local”<sup>24</sup>, a partir de um elo entre a segurança pública e a comunidade (SOUZA, 2008). Muito embora os princípios que regem a democracia participativa requererem efetivos arranjos de baixo para cima, a imaturidade e dependência do estado impõem que as dimensões territoriais da ação de poder (estado, sociedade e mercado) encontrem um equilíbrio para emergirem soluções que promovam a definitiva melhoria da qualidade de vida dos indivíduos.

Para isso, a governança territorial com ações horizontais com métodos colaborativos e participativos dos atores locais, desafia o conjunto de práticas e políticas para ir além da dimensão estatal, desde articulação e coalisão entre atores sociais e estado. Muito aproximado de Sen (2010) quando se revela a necessidade de impor a liberdade como um comprometimento coletivo. Portanto, a descentralização afirmada acima tem a intenção de traduzir que os caminhos pretendidos na CF/88 ainda não se fizeram refletir totalmente, mas que temos um caminho básico estruturado cientificamente e sujeito às iniciativas locais no sentido

---

<sup>24</sup> SEDRES 2020: Desenvolvimento Territorial e Governança. Palestra de abertura do encontro.

da base para o topo para promover o desenvolvimento com liberdade.

### 3.2 SOBRE POLÍTICA PÚBLICA

Para avançar em um raciocínio sobre alguma política pública é necessário avaliar o seu grau de eficiência. Porém, as políticas públicas eficientes por vezes não atendem os interesses das minorias, ou de grupos societários menores, ou territórios menores. A noção de escala, sob conceito dos geógrafos, vem de encontro aos interesses dos técnicos burocráticos que veneram a eficiência. Para clarear o conceito de eficiência, Meirelles (2003) afirmou que: “O princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional.” E foi mais longe ainda reclamando “resultados positivos para o serviço público” e “atendimento das necessidades da comunidade.” E mais do que isso, trata-se de um princípio constitucional muito claro e clamado pelas pessoas.

As metas, o espaço de tempo, os objetivos e os objetos clareiam as definições quando dos estabelecimentos das políticas públicas. Os governos responsáveis por determinadas políticas públicas têm a responsabilidade de cumprir seus Planos de Governo e promover resultados de interesse das pessoas que vivem no espaço de dominância daquele governo. Conceituar política pública é uma tarefa difícil, mas que pode se aproximar do conceito de Celina Souza:

Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. (SOUZA, 2006, p. 44).

Porém, essa eficiência das políticas públicas tão requisitada sofre uma influência bastante agonizante causada pelo repetitivo movimento pendular da federalização, onde o município, berço do poder local, tem sido abafado pela força dos demais entes que compõe a federação, e pela manutenção de grupos políticos que não permitem a renovação dos quadros e a representação das minorias corajosas e aspirantes de poder. Por esse motivo que a tecnologia social (DAGNINO, 2014) é espaço de promoção dos novos atores no exercício da cidadania. Também é notório que a parcela mais significativa da distribuição tributária deixa o local com a menor

fatia da renda gerada localmente, o que demonstra uma dicotomia prejudicial aos interesses dos municípios. Nesta senda, oferecendo o diagnóstico do insucesso e dos reclames constantes das comunidades pela falta de políticas públicas de assistência social, saúde, segurança e educação.

É também importante relatar que a maioria dos municípios não gera a riqueza suficiente para pelo menos se manterem ou a sua máquina administrativa que sustenta a vida dos moradores do território. Em 2020, a arrecadação própria de impostos para quase 2.700 municípios no Brasil, correspondeu apenas 10% das receitas, segundo o SICONFI.<sup>25</sup>

Em todos os 27 estados do país, grupos de dominância política se alteram nas disputas eleitorais que pouco contribuem para os interesses dos beneficiários das políticas públicas. A complexidade do ciclo das políticas públicas tem sido bastante prejudicial e agonizante, considerando a demora para o planejamento e execução. Esses fatores desencadeiam pouca percepção e as tornam, ao contrário do que se espera, ineficientes para a maioria e para as minorias. Ou seja, a necessidade de vitalizar mecanismos de fortalecimento do poder local tenderão a diminuir o nível de ineficiência das políticas públicas, uma vez que o beneficiário estará inserido no contexto da elaboração e execução, independente do revezamento do poder central.

O atual arranjo institucional tem se mostrado muito dissociado dos interesses dos principais atores interessados e necessitados da eficiência dos programas. A distância entre o poder local e central causa o fenômeno da generalização fazendo com que boa parte dos benefícios que se propõe chegar ao indivíduo da caatinga no nordeste brasileiro, também seja alcançado pelo morador do pampa gaúcho. Realidades muito diferentes, necessidades distintas e resgates fundamentais necessários que obrigam a participação de instituições e atores de diversos níveis na discussão dessas políticas buscando a efetiva eficiência a que se propõe um programa. Em meados do século passado, o governo federal intervinha diretamente na política regional do país, atacavam as desigualdades regionais com as superintendências que na década de 90 foram transformadas em agências, o que demonstrou posteriormente ser uma alternativa burocrática insensível e que se distanciou das necessidades das pessoas que viviam com mais dificuldades.

Outro aspecto relevante é a falta de capital financeiro que possa financiar

---

<sup>25</sup> Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro.



localmente as políticas sociais. Logo no início da década de 90 o Brasil viveu um período de adaptação e empoderamento dos municípios, e por consequência do poder local, em que pese a influência neoliberal nas políticas regionais. O orçamento era efetivamente uma peça relevante e compunha o cenário de realizações efetivas e de interesses coletivos. Porém, em meados da década de 90, o processo de retomada do poder central, fundamentalmente, pelo incremento de tributos não partilháveis, transformou a unidade federativa (municípios) mais dependente do planalto central e da criatividade inovadora dos gestores locais, consagrado por aspectos de dominância de grupos políticos. Ao final, os grandes prejudicados foram os mais necessitados dessas políticas, no campo e na cidade.

Muito embora o Plano Real tenha determinado a vinculação de receitas para a educação e saúde, as políticas de assistência social, sem regras de partilha, desequilibraram as forças entre os entes federados, apartando os estados dessas decisões. Se por um lado as vinculações apareceram como iniciativas esperanças pelo outro lado a assistência social não percebia a mesma preocupação, deixando o município dependente de poderes de representantes políticos que distribuíam emendas parlamentares ao orçamento da união. Ou seja, novamente estava o local sob os domínios do poder central.

### 3.3 SOBRE O FEDERALISMO BRASILEIRO

A situação política e econômica do Brasil foi marcada pela alternância quando se trata do federalismo, ora centralizador, ora descentralizado. Diferente de modelos mais consagrados, como o norte americano, a federação brasileira se constituiu a partir da formação de um governo central e no seu entorno passaram a surgir os estados. Essa formatação institucional veio se consubstanciando ao longo do tempo até a chegada do ano de 1964. Esse ano se caracterizou por uma forte centralidade de poder militar marcada pela dominação inequívoca das políticas concentradas na capital federal. Quando o Ato Institucional nº 5 acabou com o federalismo, eliminou também o poder de estados e municípios, e muito mais que isso, diminuiu a autonomia desses entes federados. Logo após a entrega do poder central pelos militares, com a democratização do país, se estabeleceu a busca em organizar laços de solidariedade e equilíbrio entre membros da federação. A desigualdade marcada pela inadequada distribuição de recursos públicos foi desarticulada na CF/88 visando um projeto de

desenvolvimento, pelo menos conceitualmente, para todo o país, a partir da descentralização do poder.

Os males fiscais sempre foram um fenômeno frequente no Brasil. A novidade trazida pela CF/88 foi tratar os municípios como entes federados. Essa boa nova revelou consequências como a guerra fiscal, mas também sugeriu um fortalecimento dessas instâncias menores do pacto federativo. Na medida em que a menor instância da federação ganha poder se revelaram as forças locais que atuavam nos territórios. Desde a monarquia, quando o poder e os recursos eram concentrados, e a partir da Proclamação da República, em 1889, quando a insatisfação das elites regionais pressionava o governo central, os estados e municípios reclamavam mais independência e equilíbrio na distribuição do poder, oferecendo a possibilidade de cada estado ter a sua constituição e legislação, sem prescindir da soberania nacional.

Da mesma forma que insistiam nessa posição também eram refratárias as políticas homogeneizadoras definidas pela centralidade do poder, em um país continental e revestido de peculiaridades e necessidades de toda ordem. Cada ente federado até hoje tem as suas necessidades locais, as suas características físicas e geográficas que requerem e recomendam diferentes programas para atender a política de desenvolvimento regional e local. O ambiente institucional oferece uma dinâmica mais desejável para a efetividade das políticas públicas. Em que pese o entendimento de que o federalismo “não faz diferença significativa para a política pública” (RIKER, 1975), é importante observar os efeitos do federalismo, quando observados em conjunto com outros fatores, são fundamentais para o estabelecimento e efetividade das políticas públicas.

O federalismo resguarda as instâncias de decisão dos governos, seja em que nível for. As políticas públicas são a marca da efetividade da cidadania sob a luz dos direitos, um exemplo disso são as políticas de distribuição de renda ou de regularização fundiária. O compartilhamento das responsabilidades entre os entes federados, a partir de uma coordenação nacional, associando funções de articulação e aplicação nos diferentes níveis da federação torna as políticas públicas mais efetivas para os interesses dos beneficiários e para que alcance a possibilidade de desenvolvimento nos territórios.

Mas as dimensões territoriais continentais do Brasil trazem naturalidade na noção que as peculiaridades regionais influenciem na capilaridade das políticas sociais. Atores locais e regionais com influência ideológica diferente do poder central

podem dificultar a efetividade da política em seus territórios. Assim como a dimensão ou condição do território também pode ser empecilho para a efetividade da ação pública quando delineada sem a cooperação e compreensão dessas políticas. O que parece mais adequado é que mecanismos de solidariedade e cooperação possam contribuir para efetividade das ações, valorizando os atores em seus níveis e responsabilidades, ensejando em políticas públicas igualitárias na medida das igualdades e necessidades dos cidadãos.

Portanto, parece bem adequado que o federalismo estabeleça rotina de políticas públicas constantes, planejadas a partir de critérios técnicos e científicos, determinando as responsabilidades de que cada ente federativo e que a distribuição dos recursos seja suficiente para o atendimento de processos de desenvolvimento e dignidade. O Brasil teve um salto qualitativo nos direitos sociais com a CF/88 e aperfeiçoado com legislações específicas em meados da década de 90, como a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Emenda Constitucional nº 14<sup>26</sup>, por exemplo. Esses avanços se deram basicamente pela manutenção e fortalecimento da democracia, avanço na participação social e das políticas públicas.

### 3.4 SOBRE OS COREDES

Com previsão Constitucional descrita pelo Art. 14 da CF/88, a participação popular na gestão pública ganhou muita força no país, assim como a descentralização do poder decisório estatal exclusivo. Aliada a outras legislações federais, estaduais e até municipais mais recentes, o processo tem sido cada vez mais incentivado e apoia os gestores a definirem suas prioridades de governo, empoderando o cidadão nos territórios. Na mesma Carta Magna, no primeiro artigo, é possível perceber a vontade do legislador: “o poder emana do povo [...]” (BRASIL, 1988). Essa perspectiva não teve somente a vontade de democratizar o processo eleitoral a partir do voto. Ofereceu a noção de que as pessoas podem e devem participar das ações públicas estatais, seja no âmbito dos municípios, dos estados e até do país, e mais ainda, devem fiscalizar a governança e exigir a transparência necessária de todos os atos da vida pública. Na reflexão de Lima e D’acenzi:

---

<sup>26</sup> Definiu competências para os municípios no ensino fundamental e na educação infantil, para os estados no ensino fundamental e médio, e para a União a responsabilidade pelo ensino superior.

[...] na esteira das inovações institucionais proporcionadas pela CFB/88, destaca-se a publicização e a descentralização da gestão pública como paradigma administrativo, prevendo a criação de instrumentos e espaços institucionalizados para a participação cidadã. (LIMA; D'ACENZI, 2018, p. 105).

Esse panorama de participação gera a sensação de pertencimento e empoderamento do indivíduo o qual sistematiza um espaço de equilíbrio de forças e capacidade de execução das políticas públicas. O protagonismo da sociedade deve ser um dos motores que estabelecem conceitos democráticos de boa gestão com foco coletivo. Ao modo, por exemplo, dos movimentos coletivos havidos na década de 60 que eclodiram pelo mundo contra o racismo nos Estados Unidos, os resultados das ações coletivas sempre são mais perenes e mais férteis no campo social, muito embora possa enfrentar embates no campo político e econômico. A marca desse enfrentamento se reflete nas políticas neoliberais marcadas pelo individualismo.

O diálogo com a população, a transparência das ações governamentais, o incentivo a participação, tornam o processo de gestão pública mais fortalecido e cria um ambiente mais participativo e colaborativo. E quando esse processo vem alinhado com inovação e tecnologia suficientes naturalmente o vetor do sucesso e da justiça social passam a ser vistos como factíveis. Mas além das perspectivas conceituais semeadas pela CF/88 e por todas as noções que advieram dessa inovação constitucional, foram criadas também estruturas com dinâmica a partir do interior da sociedade que se mostraram de relevante papel para o desempenho de ações que sistematizaram a participação das pessoas e envolvimento direto na gestão do orçamento público. Com iniciativas nascidas da base da sociedade alicerçada pela oportunidade oferecida da compreensão e interpretação adequada do campo político.

Em 1994, quando o Poder Executivo Estadual do RS criou os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES), qualificando o debate sobre a participação popular no contexto político da gestão pública do orçamento governamental, os movimentos havidos na capital do estado do RS muito contribuíram para o processo de gestão social.<sup>27</sup> Desde 1990 a proposta já alimentava as intenções dos postulantes ao cargo de Governador do estado do Rio Grande do Sul, muito especialmente o Sr. Alceu Collares, que já trazia a essência desse processo da sua

---

<sup>27</sup> Nesse trabalho as perspectivas de Gestão Social (GS), Gestão Emancipatória (GE) e Gestão Participativa (GP) são consagradas como atuantes no mesmo campo de análise, seguindo a perspectiva do Prof. Dr. Airton Cardoso Caçado, a partir da sua tese Fundamentos Teóricos da Gestão Social, da Universidade de Lavras do Sul, 2011.

passagem pela Prefeitura da capital do estado e pela experiência de constituinte.

No mesmo ritmo, as universidades já haviam sido convidadas para participar do processo de debate público vinculado à ciência e a tecnologia, já encontravam a experiência para avançar também no campo do orçamento público. O Governador Pedro Simon havia iniciado esse debate e obviamente as próprias universidades perceberam a chance vislumbrando maior participação no contexto social e a abertura para os reais interesses das pessoas. Essa trajetória do campo político, social e cultural, fez surgir lideranças que construíram uma história inovadora, diferente e democraticamente mais voltada para os interesses coletivos, com a perspectiva de governança e sociabilização do orçamento público.

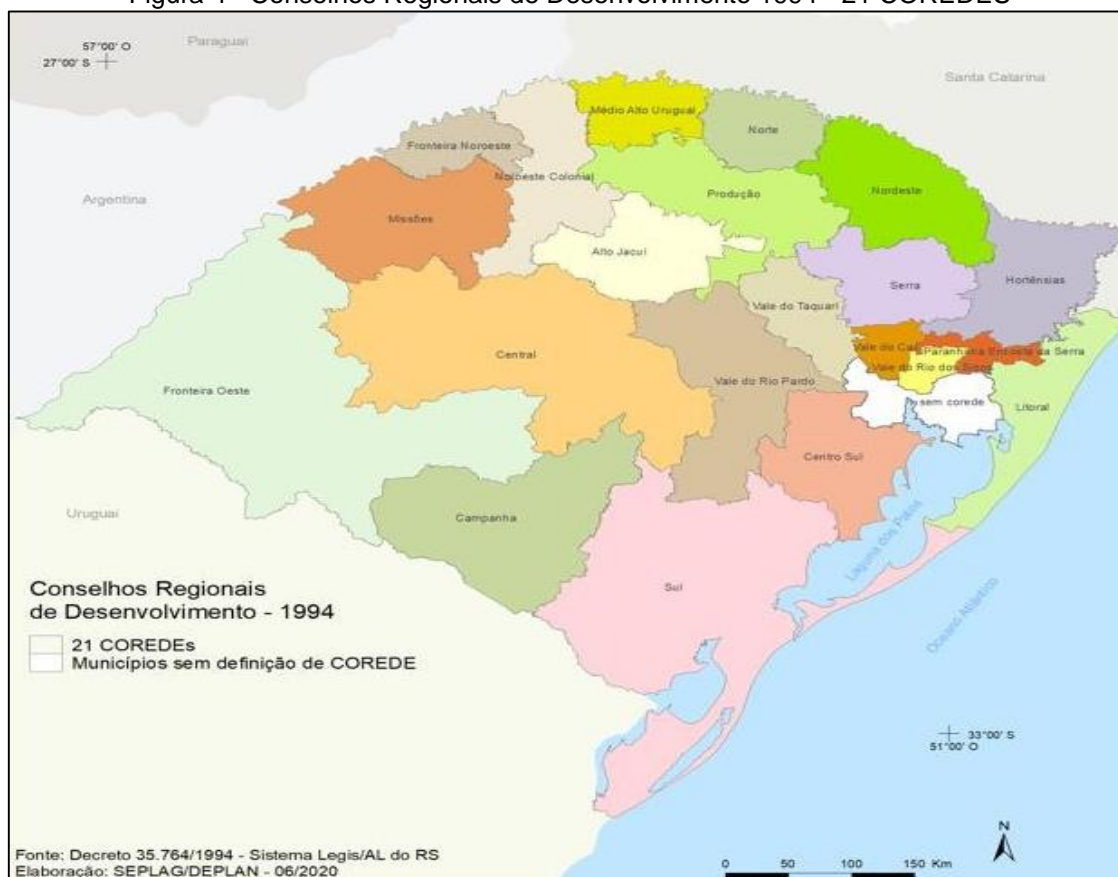
Dezenas de pessoas foram importantes e várias lideranças se destacaram na condução desse processo, fundamentalmente na construção teórica e acadêmica, que viriam a oferecer a sustentação para o desenvolvimento e sucesso da proposta, assim como a inserção no contexto das comunidades nos territórios (regionais e locais). Uma dessas lideranças de expressão foi o Professor Doutor Dinizar Fermiano Becker. Esses atores coletivos construíram redes (LONG, 2003) e formataram uma regionalização adequada aos interesses dos territórios a partir de características e peculiaridades de cada porção do estado do RS. A estruturação regional com finalidade de organização para um planejamento e orçamentação ganhou forma em 1994, no último ano da gestão do então Governador Alceu Collares.

A criação dos COREDES está sedimentada desde dois princípios marcados na Constituição Estadual do Rio Grande do Sul, de 1989 (CE/89). Um deles está registrado no Art. 147, quando remete a redução das desigualdades regionais, enquanto finalidade do orçamento público, outro é o Art. 167 que revela a diretriz de uma política de desenvolvimento definida em um órgão com representação do governo e da sociedade. Em que pese esse lapso temporal entre 1989 e 1994, o amadurecimento dos COREDES foi bastante notório assim como incentivou a criação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento (COMUDES) previsto também na Lei Estadual nº 10.283, de 17 de outubro de 1994. A primeira estruturação dos COREDES, previa no ano de 1991, 17 COREDES não institucionalizados e sem uma participação direta da sociedade no orçamento, muito embora em algumas regiões as forças políticas e a sociedade civil buscavam intensamente uma transformação na trajetória dos Conselhos Regionais, fundamentalmente para que se transformasse numa ação de estado, e não mais de governo (ALLEBRANDT, 2010).

Outra estruturação que revela o crescimento e a importância desses Conselhos no estado, foi a criação do Fórum dos COREDES, em 1992. A perspectiva de congregar todos os Presidentes de COREDES e estabelecer a articulação, além de sedimentar a institucionalização do processo, trouxe algumas resistências com os Deputados Estaduais, conquanto esses alimentavam um campo de disputa política. Além disso, havia a compreensão de que as bases de captação dos votos para os Deputados estariam menos fortalecidas pelas percepções de participação e envolvimento com os COREDES, o que poderia gerar os prejuízos indesejáveis na manutenção dos espaços exclusivos nas eleições parlamentares. E em 1994 Collares envia para a Assembleia Legislativa o Projeto de Lei e cria os COREDES e o Fórum dos COREDES.

Com a estruturação de 1994, os COREDES já passaram para 21 unidades independentes no território estadual e de atuação intensa na política local, regional e estadual. A figura abaixo mostra a primeira formatação dos COREDES no RS.

Figura 4 - Conselhos Regionais de Desenvolvimento 1994 - 21 COREDES

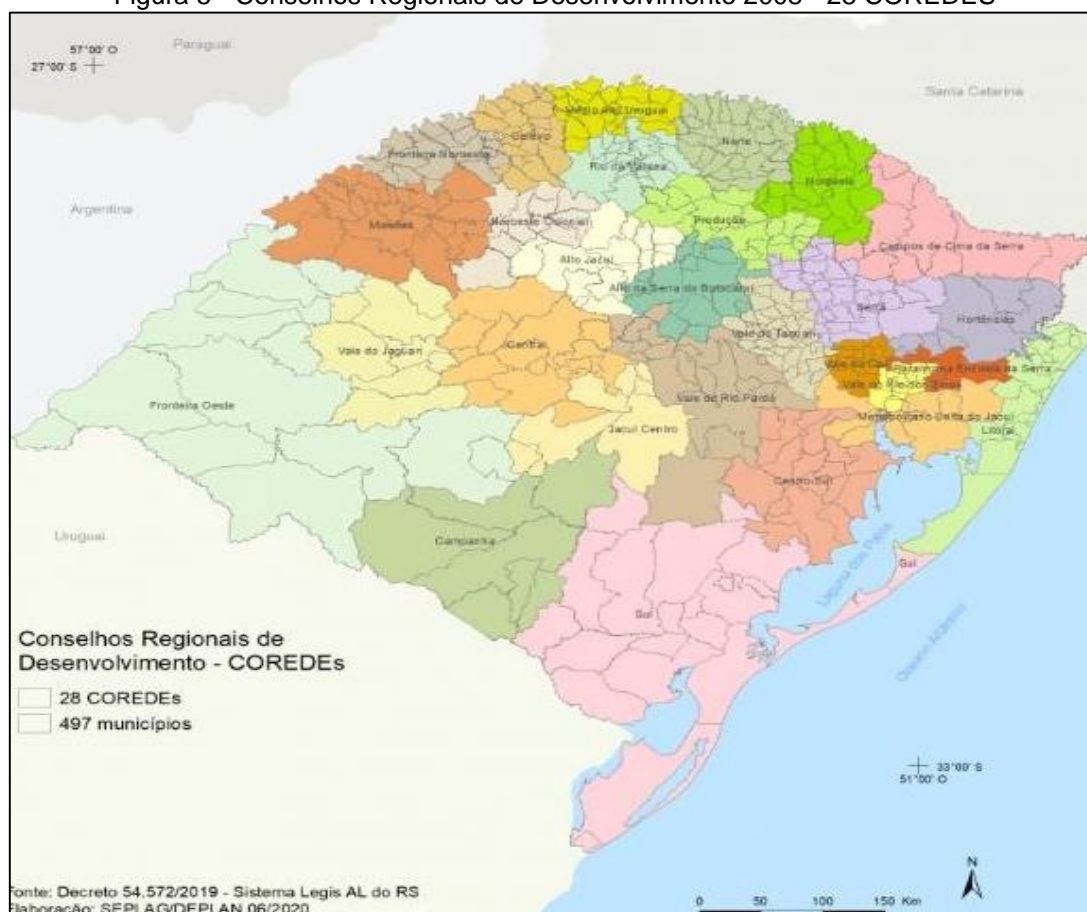


Fonte: Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul.

A principal e mais desenvolvida região do estado ainda não se fazia representar

nesse cenário dos COREDES o que veio a acontecer no ano de 1998, com a criação do Conselho Regional de Desenvolvimento Metropolitano do Delta do Jacuí. Mais adiante em 2004 é criado o COREDE Alto da Serra do Botucaraí, na região de Soledade, o COREDE Jacuí-Centro, na região de Cruz Alta. No ano de 2006 uma nova reformulação cria o COREDE dos Campos de Cima da Serra, na região de Vacaria, e o COREDE Rio da Várzea, na região de Palmeira das Missões. A última alteração, no ano de 2008, foi criado o COREDE Vale do Jaguari, na região do município de Santiago, e o COREDE Celeiro, na região do município de Três Passos. Essas alterações elevaram o número de COREDES para 28 unidades, restando a estrutura como abaixo segue:

Figura 5 - Conselhos Regionais de Desenvolvimento 2008 - 28 COREDES



Fonte: Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul.

Esse cenário demonstrado na figura 5 ofereceu números finais às divisões territoriais dos Conselhos Regionais repercutindo as peculiaridades regionais. Essa formatação levou em conta aspectos ambientais, econômicos, sociais e da hierarquia urbana estabelecidos por um estudo conhecido como Rumos2015.

### 3.5 DOS CONSELHOS À CONSULTA POPULAR

Antes de avançar sobre o tema da Consulta Popular, é considerável retomar uma perspectiva histórica acerca do processo evolutivo desse modelo que representa um pilar de sustentação da Constituição Federal brasileira de 1988. Enquanto marco da democratização do país e reconhecimento dos direitos sociais, esse documento harmonizou a democracia representativa e a participativa num período novo da história do país. Já era bem notória a prática do planejamento e da gestão sobre o orçamento que refletia, até então, práticas que distanciavam “dirigentes e dirigidos” (SOUZA, 2020).

O Brasil vinha de uma trajetória recente de desenvolvimento no governo de Juscelino Kubitschek (JK) em uma evidente aceleração do crescimento, com suas também evidentes contradições geradas em consequência da expansão econômica fundada na exploração da mão-de-obra. Em períodos anteriores, os salários em queda e inflação forçaram uma classe operária a iniciar movimentos reivindicatórios ampliados pelas oportunidades de participação na política oferecida pelos governos que antecederam esse período. Entre os anos de 1945 e 1947 são notados pelo país os Comitês Populares Democráticos (CPD) com foco na educação e na cultura, que foram fortalecidos entre os anos de 1958 e 1964. Esses períodos, onde a necessidade de se organizar e oportunizar ao povo mais participação, parecem bem-marcados numa passagem do discurso de Luis Carlos Prestes para 80 mil pessoas no estádio de São Januário, no Rio de Janeiro, quando afirmou sobre a necessidade de organização do povo em “[...] organismos que lhe sejam próprios em amplos comitês ou comissões que unidos pouco a pouco, de baixo para cima, constituirão as organizações democráticas de cidades, regiões e estado [...]” (NETVASCO, 2013).

Era um momento conflituoso da história política da nação, com fortalecimento de posições liberais contra o então Presidente Getúlio Vargas, e aparentemente desfavoráveis aos interesses dos trabalhadores, mas que já indicavam uma necessidade de maior participação no controle do estado. Estava estabelecido um conflito entre os princípios de liberdade e igualdade, onde os liberais pretendiam impor seu interesse pela economia, diminuindo a igualdade. Nesse sentido:

A emergência política das classes populares permitida desde governos anteriores exerce pressão que redundava em transformações no interior de regimes populistas e a ampliação das chances de participação popular na



política atua sobre a estrutura do mercado no sentido da geração de empregos e de maior possibilidade de consumo. (AMMANN, 1992, p. 60).

Um pouco mais além desse período, a fase de mais turbulência social culminada pela sombra de um regime, também arrefeceu os debates nos Centros Sociais proliferados no país desde a década de 40. A expectativa de “centrifugação das energias da comunidade” foi frustrada e a tarefa de “se organizar em torno de motivações que ela própria irá sugerindo” (CONCEIÇÃO, 1956) foi abalada assim como aqueles agrupamentos humanos mais primitivos observados no México com os jesuítas, em 1537. Portanto, sempre houve uma perspectiva da necessidade de organização social no bojo da comunidade, ou de sociedades, em especial, aqui tratado, a do Brasil.

No limiar da abertura democrática o modelo de gestão pública burocrática, caracterizado pela criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1936, já apresentava claríssimos sinais de esgotamento. A necessidade de novas ferramentas gerenciais e da efetiva caracterização de gestão social com elementos protagonistas de um processo compartilhado, coletivo, participativo de gestão se impõe (BARROS, 2013). O protagonismo social, marcado entre os anos de 1970 e 1980, os quais fortaleceram a luta pela democratização, buscavam a visibilidade política uma vez que semeavam processos de participação popular, fortalecidos pelas inúmeras ONGs criadas nesse período.

Importante ainda trazer o comentário que nessa década os Conselhos singram as instâncias de governança da pesada máquina pública como alternativa de superação da burocracia. Essas instâncias, muito embora não fossem inovadoras, apresentavam uma evolução desde a década de 30 com os Conselhos Nacionais de Educação, Saúde e Assistência Social, com caráter consultivo. Ao aportarem na nova Carta, no final da década de 80, claramente já se notava a necessidade de uma evolução mais democrática do processo de empoderamento do cidadão sobre o orçamento público. Esse que já se percebia como principal instrumento de gestão do estado moderno, e uma das expressões do moderno contrato social (FEDOZZI, 2001).

Fortalecidos a partir de 1988, os Conselhos se rejuvenescem como mecanismos de ampliação da representação e das negociações políticas. A sociedade observava uma transição e variação do conceito de estado que transitava entre o social, o liberal e o democrático. Notadamente os conflitos e desarranjos nos Conselhos asseveravam a necessidade de avanço de um processo mais democrático.

E esse conflito se dava na disputa do poder político e do poder da sociedade sobre o orçamento público. A desaceleração com a crise política causada pelo impeachment do Presidente Fernando Collor, aliada a crise econômica da época, fragilizou algumas iniciativas no processo evolutivo de empoderamento, após a CF/88, mas fez surgir um caminho novo com as organizações do terceiro setor.

Todo esse movimento envolvendo essas influências ligadas aos Conselhos e ao esforço da sociedade civil promoveu um chamamento estatal que:

[...] iniciou-se, ainda que timidamente, no governo Itamar Franco (1993 e 1994), no contexto do esforço nacional de combate à fome; prosseguiu com mais intensidade na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), particularmente liderado pelo Conselho da Comunidade Solidária (1995 a 2002) no que se refere ao combate a pobreza; e, agora, no governo do presidente Luis Inácio Lula da Silva, estrutura-se no bojo da mobilização nacional contra a fome no âmbito do “Fome Zero”. (SILVA, 2005, p. 392).

Não obstante a isso, a transformação havida no país que levou a população a ocupar as regiões periféricas das cidades atraídas pela industrialização, geradora das necessidades mais prementes de justiça social, incapacitou o estado de atender essas necessidades. Foi uma urbanização tão rápida e tão intensa que quase 40% da população brasileira passou a viver nas 15 regiões metropolitanas (IBGE, 2010). As cidades passam a ter maior valor e visibilidade agraciados pelo pacto federativo imposto pela CF/88 enquanto isso e refletia a maior participação financeira nos tributos, até o “ajuste fiscal” ocorrido na década de 90.

Dessa forma, a trajetória recente da história do país se resume na década de 70 a questões econômicas, a questões sociais na década de 80, e de desenvolvimento sustentado na década de 90. O tom desenvolvimentista esteve presente desde JK. A democracia, com um interregno, buscou um amadurecimento gradativo e um processo de evolução até pontuar espaços de participação direta do cidadão nas políticas públicas. As experiências que mais despontaram foram as ocorridas no sul do país, muito especialmente em Porto Alegre. Isso após serem notados movimentos precursores na cidade de Lages/SC, de pouca visibilidade e bem restritivas, e Pelotas/RS (SOUZA, 2020).

O ano de 1986 é marcado na cidade de Porto Alegre, pela proposição do Prefeito eleito Alceu Collares, com a criação do “Fiscal de Bairro”, enquanto a União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA) decide propor uma ainda maior participação no orçamento municipal, e “é desta dupla interseção entre

sociedade civil e sociedade política que surge a ideia da participação no orçamento” (AVRITZER, 2008). A proposta somente foi aprovada na Câmara de Vereadores em 1988 com o “Sistema de Participação do Povo no Poder”, tendo como um dos objetivos definir em assembleias as reivindicações e prioridades de cada região. A gestão que substitui Collares, de Olívio Dutra, já reconhece como bem-sucedida a medida, alia novas ações avançando na proposta.

Muito importante salientar que Alceu Collares, Governador do RS de 1991 até 1995, incluiu no seu programa de governo a proposta de descentralização, enquanto candidato ao Executivo Estadual, depois de receber a proposta em Ijuí e Santa Maria. As experiências de Pedro Simon, primeiro Governador eleito do RS após a CF/88, com os debates regionais sobre ciência e tecnologias nas universidades motivou a se engajarem na proposta. Com a visão da necessidade da regionalização, descentralização e desconcentração territorial dos recursos públicos, com as experiências dos debates nas universidades, criou um ambiente favorável para Collares, eleito favoreceu essa perspectiva de democracia participativa e de desenvolvimento regional. Alceu Collares aprovou a Lei Estadual nº 35.764, de 28 de dezembro de 1994, determinando a criação dos COREDES.

Cabe ressaltar também que o RS teve duas propostas de regionalização. Uma delas em 1973, com o então Governador Euclides Triches, quando criou o Sistema de Desenvolvimento Regional e Urbano.<sup>28</sup> E a outra em 1987, com o Governador Pedro Simon, com o Programa Estadual de Descentralização Regional (NYGAARD, 1990).

No passo desses acontecimentos o Orçamento Participativo (OP) se consagra na capital dos gaúchos, e, a partir de experiências no Executivo estadual, as trajetórias e quebras de paradigmas fazem essas propostas evoluírem tão maciçamente que se torna política pública estadual. Neste sentido, sobre o OP em Porto Alegre e a institucionalização estadual:

Dentro de uma disputa política que surgiu a partir do sucesso do OP de Porto Alegre, em 1998, um governo de centro-direita criou e institucionalizou por meio de lei estadual a CP, processo no qual a população do estado decide – direta e anualmente – a destinação de parcela do orçamento gaúcho voltada a investimentos de interesse regional. Diversas atribuições de coordenação e implementação da CP são executadas pelos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES), entidades colegiadas compostas por representantes da sociedade civil e política gaúchas. (FONSECA, 2020, p. 711).

---

<sup>28</sup> O Governador Euclides Triches, em 1971, criou a Secretaria do Desenvolvimento Regional e Obras Públicas.

O sucesso do OP, em Porto Alegre, e o fortalecimento dos COREDES na estrutura governamental estadual enquanto elo entre a sociedade e o governo ofereceu envergadura para que os debates avançassem sobre o orçamento público estadual. Estabeleceu-se uma transformação no município de Porto Alegre, assim como ampliou o processo no estado. Os debates, consensos, divergências e organização para fins de planejamento iniciado em 1991 com Collares, que se torna mais empoderado na gestão de Olívio Dutra, e já se apresentavam maduro na administração da capital do RS, ainda ressentia de formalidade. No governo de Antônio Britto ganha força a perspectiva de mais organização quando passa a ter intimidade e lotação na Secretaria do Planejamento.

O governo estadual de Olívio Dutra (1999 – 2002) amplia a linha de debates, estabelece uma concertação diferente, na medida em que é debatido todo o orçamento e a Consulta Popular passa a ser chamada de Orçamento Participativo<sup>29</sup> nesse período. Finalmente, quando Germano Rigotto (2003 – 2006), altera o nome para Processo de Participação Popular, vinculado ao Gabinete do Vice-Governador, passa a ter maior expressão, maior dotação orçamentária própria e um período de forte articulação com os COREDES, bem como a sedimentação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento (COMUDES).

A gestão seguinte de Yeda Crusius (2007 – 2010) diminuiu o tamanho do orçamento, melhorou o diálogo e a participação das pessoas com as inovações tecnológicas implementadas, muito embora bastante incipientes. O governo seguinte, de Tarso Genro (2011 – 2014), a CP é marcada por um arrefecimento e aumento das demandas não executadas. A herança de José Ivo Sartori (2015 – 2018) se volta para um amplo debate de fixação de limites de acesso ao orçamento e menos Secretarias envolvidas. O governo de Eduardo Leite (2019 – 2022) é marcado pela manutenção da fixação de um valor determinado e de exceções de vínculos de determinados setores da atividade pública, como segurança e saúde, além da implantação de tecnologias.

Com uma trajetória de mais de 20 anos e mantida nas seis mudanças de governo do estado, cada qual com sua própria ideologia, forma de compreensão e organização, a Consulta Popular é incomumente resiliente. O tema conseguiu atingir um status suprapartidário (GOLDFRANK; SCHNEIDER, 2006; FARIA, 2006;

---

<sup>29</sup> O Orçamento Participativo passa a ser uma marca da Frente Popular tanto na capital do estado quanto no governo do estado do RS.

CORTES, 2003). Essa noção contribui porque revela a perenidade do processo. Na mesma proporção também revela a necessidade de discussão entre os diversos atores sociais e políticos acerca do desenvolvimento regional, das desigualdades e da implementação de uma política perene que seja afetada pelo poder político.

Sartori e Leite promoveram a diminuição dos valores em disputa e fragilizaram com isso o poder local dos COMUDES e, por consequência, dos COREDES. A capacidade de produzir mobilizações sociais foi diminuída sedimentando a perspectiva liberal de democracia voltada para o indivíduo e para o poder econômico. O Governador José Ivo Sartori padecia com uma grave crise econômica, refletida no atraso dos salários dos funcionários públicos e atraso no pagamento de fornecedores, que destempera qualquer adjetivação, assim como Eduardo Leite que foi o único que na história moderna da gestão do estado esteve sob o guarda-chuva de uma pandemia em escala planetária, com resultados danosos a arrecadação estatal.

Esses dois longos períodos foram bastante peculiares e a evolução do processo de democracia participativa dialoga somente com períodos anteriores a essas duas gestões. Assim como a riqueza do desenvolvimento na dimensão territorial que se enquadra também numa visível demonstração da possibilidade do estado em reger um pacto social, na compreensão hierarquizada de um ambiente que se deseja de liberdade para o indivíduo participar ativamente do poder enquanto exercício da cidadania. Portelli (1997) fez uma defesa sobre a importância da primazia da sociedade civil sobre a sociedade política. Nessa perspectiva também se esperava que essas duas gestões promovessem uma convenção de ajustamento nos territórios, um conjunto de políticas públicas alicerçadas em pactos de governança típicas de atores sociais, políticos, econômicos e culturais que, enquanto redes de poder socioterritoriais, desenvolvem procedimentos voluntários de conciliação e mediação assumindo a prática da gestão territorial descentralizada e politização do orçamento.

Porém, restaram práticas de valorização social e de um acordo social bastante relevantes. Tanto o Orçamento Participativo de Porto Alegre, quanto a Consulta Popular no governo do estado incluíram indivíduos que não compunham a paisagem social. Estabeleceram relações de poder horizontais nos territórios que ultrapassavam dimensões do poderio unilateral, enquanto ator, e equilibravam essas relações (HAESBAERTH, 2016). Os COREDES possuíam uma perspectiva de empoderamento e envolvimento que estabeleciam um pacto territorial (VÁZQUEZ-BARQUERO, 2000), um acordo entre atores públicos e privados que permitia

identificar ações de natureza diversa que poderiam facilitar a promoção do desenvolvimento local integrado em um determinado território.

Dessa forma, enquanto consagrada e em plena execução, com notórios reflexos das necessidades que eram refletidas pelos impactos que marcavam cada indivíduo em sua vida cotidiana, as demandas eram debatidas e apontadas como necessidade de execução. Projetos elencados para as áreas da educação, saúde e segurança pautavam as planilhas aprovadas em praticamente todos os COREDES. Cada COREDE com a sua liberdade para organizar os projetos que seriam votados, mas rotineiramente com ações de investimentos apontados para essas grandes áreas do orçamento público também, sendo que a educação, saúde e ciência e tecnologia já estavam com orçamentos fixados constitucionalmente. A marca da descentralização prevista na CF/88 incorporou a perspectiva da democracia participativa oferecendo maior possibilidade de formulação, implementação, controle e avaliação das políticas públicas.

O orçamento público passou a ser assunto das pessoas, dos atores sociais efetivamente e não mais de economistas, administradores e funcionários públicos em geral. E todos eles, em plenária debatiam os projetos e ofereciam aos participantes dos módulos locais e regionais perspectivas e visões para a disputa do voto dos participantes. Os pactos socioterritoriais estão marcados num conjunto de acordos e debates que formam consensos típicos dos atores de cada época conformando a gestão territorial.

No foco desse rastreamento, flagrante o distanciamento dos planejadores, as decisões das comunas elegiam em praticamente todas as consultas, em todos os COREDES a segurança pública como prioridade. Corroborando com estas ideias, Dallabrida (2020) afirma que: “sem uma participação efetiva dos atingidos, nenhum plano tem sucesso.” Trata-se de colocar o conhecimento técnico de planejadores a serviço da emancipação das pessoas e das comunidades. Os projetos que eram eleitos demonstravam a efetividade dos arranjos participativos com efeitos diretos nos territórios. A Consulta Popular ou o Orçamento Participativo se apresentavam como instrumento do poder local de atores formais e informais através de uma “apropriação do espaço público estatal pela sociedade local (HERMANY, 2012). O E1 resumiu essa questão da seguinte maneira, quando questionado:

[...] eu entendo que quanto mais longe se tá na realidade social no lugar em

toda onde se pretende aplicar para planejar ou executar uma política pública mais chance o estado, mais chance o gestor, mais chance o administrador tem de errar, então assim como é no município que as políticas acontecem, a realidade que a vida acontece não é união que vai decidir o que vai acontecer no município. Por isso que existe o princípio da subsidiariedade, isso vale para qualquer atuação também o gestor local, o cidadão, a pessoa, o administrador, um policial que está ali naquele microcosmo ele tem muito mais condições de avaliar o que está acontecendo e verificar se aquilo que foi planejado, aquilo que se quer realmente está tendo uma eficácia, no plano social tinha titular transparência com certeza de...de cobrança do na atividade pública que é repercutido através das políticas né com certeza [...]. (2022, *online*).

O E8 fez uma reflexão diferente:

[...] eu noto que a política pública como um todo passa longe disso, né. A gente vê aqui no litoral a famosa política de apagar incêndios né, então os gestores estão sempre apagando incêndios e não conseguem de fato planejar uma política pública integrada que aborde o ser humano como um todo. A gente vê escolas totalmente (suspiro) escolas sem chance nenhuma de aquela qualificação dar certo, né, os professores tendo que passar os alunos [...] isso gera uma sociedade que não tem capacidade, inclusive, de participar de uma consulta popular, e indicar o que é melhor pra ela, porque ela passa fome, ela passa frio, ela tem uma série de dificuldades que estão na base do ser humano. Então pra essas pessoas que são com menos capacidade de geração de renda, que não tem trabalho, que são pessoas que dependem de uma ajuda do governo, que são a maioria das pessoas, essas pessoas não tem a capacidade de ter um empoderamento com um sistema da forma como está, não vejo, não vejo como, [...] e a segurança pública representam uma ameaça pra elas, não todas as pessoas pensam assim [...]. (2022, *online*).

Não há dúvidas que um forte ator na democracia participativa atual é a sociedade civil. Na ciência política moderna, sociedade civil é entendida como um grupo de cidadãos agindo coletivamente perante o Estado para fazer demandas, expressar seus interesses, preferências ou ideias, bem como para verificar a atuação do Poder Público. Em “A Participação Popular Como Fator de Desenvolvimento Socioeconômico Regional: Considerações Sobre A Experiência Gaúcha”, de autoria de Allebrandt (2009), é possível ver uma crítica sobre a democracia participativa e levanta uma dúvida sobre a real participação e atendimento dos pleitos do cidadão.

Em uma sociedade formada por indivíduos tão diferentes como a brasileira, e ainda mais a gaúcha, é racional avaliar que os processos democráticos de gestão pública, que oferecerão acesso as políticas públicas de uma forma geral, em especial a que tratamos nessa investigação, a democracia participativa possa vir a sofrer influência dessa heterogeneidade. Ainda mais quando as implementações sofrem influências de natureza política, econômica e cultural. O que parece ser o caso das

políticas públicas fomentadoras da democracia participativa no RS.

É possível notar a trajetória da consulta popular, enquanto política pública no RS, principalmente no aspecto da participação, com o incremento do número de eleitores, ou votantes, conforme a percepção ideológica que se estabelecia no Palácio Piratini.<sup>30</sup> Obviamente que o fator de “não reeleição” no território gaúcho confere uma quebra de continuidade na política pública, e que serve de crítica nesse processo. Abaixo o gráfico do número de eleitores registrados como votantes nos processos e os partidos ou coalisões que chefiaram o executivo estadual desde o ano 1998 até o ano de 2018:

Figura 6 - Evolução da participação de eleitores na Consulta Popular de 1998 a 2018



Fonte: elaboração própria.

A trajetória da democracia participativa no estado do Rio Grande do Sul, em primeira análise, mostra a resiliência do processo e dos seus atores. A inconstância e as curvas demonstram sempre a necessidade de remonte ou de se reiniciar uma proposta nova buscando a maturidade. A jovialidade e a rebeldia dessa política pública, a partir do esforço e do trabalho dos personagens que constroem essa história são marcantes nos picos de baixa e que logo se reerguem e encontram o fortalecimento nas instâncias do poder local e nas estruturas públicas do governo do estado.

Quando passamos a avaliar os valores financeiros distribuídos para a política pública, conseguimos observar a dimensão de importância que é oferecida pelo Executivo Estadual. Muito embora não mensurada a qualidade do gasto público, ou a

<sup>30</sup> Sede do Poder Executivo no estado do Rio Grande do Sul, situado na cidade de Porto Alegre, capital do estado.



efetividade das ações de execução orçamentária, é possível perceber que a tentativa de instaurar a justiça social pode ser compreendida com os montantes dos valores disponibilizados nos pleitos. Muito embora o risco dos números em si mesmos terem a pretensão de promoverem essa ação.

Esse aspecto dependente do contexto político, institucional e econômico, nos traz uma noção da não obrigatoriedade de execução daquelas propostas que foram eleitas pelo cidadão, conforme Souza:

Consulta: aqui, o estado não se limita a permitir o acesso a informações relevantes, sendo a própria população consultada. O problema é que não há qualquer garantia (ou mesmo um compromisso explícito acordado) de que as opiniões da população serão, de fato, incorporadas. Na prática, mesmo em democracias representativas “maduras”, como na Europa e nos EUA, argumentos técnicos são muitas vezes invocados, de maneira exagerada e tendenciosa, para justificar a não incorporação das sugestões da população. (SOUZA, 2020, p. 204).

Junto da amostra segue também o viés ideológico que o processo histórico indica como mandatário das políticas públicas em solo gaúcho. É representativa essa perspectiva considerando a medida do foco das percepções das necessidades das pessoas nos territórios e a abertura para a formulação de políticas públicas de baixo para cima, típicas do processo de participação popular.

Gráfico 7 - Combinação dos fatores valor disponibilizado para a Consulta Popular, eleitores e partidos eleitos de 1998 a 2018<sup>31</sup>



Fonte: elaboração própria.

Revela a amostra acima que há uma inconstância de altos e baixos tanto no

<sup>31</sup> O período compreendido entre os anos de 1999 até 2002 o orçamento previsto para a Consulta Popular não era definido. Os cidadãos votavam nas demandas debatidas nas assembleias.

aspecto da participação das pessoas quanto na disponibilidade de valores a serem debatidos nos projetos. Muito claramente se nota picos em ambos os quesitos, mas no período de 2011 até 2014 se manteve uma constante de valores a serem disputados e um número superior a 1 milhão de pessoas participantes do processo. O que se mostra bastante significativo até os dias mais recentes. O platô que revela amadurecimento nos campos sociais e políticos, oferecendo sinais de amadurecimento e governança na política pública, pode ser encarado nos períodos em que o processo político obteve a guinada ao flanco esquerdo iniciando pela social-democracia até a programática típica da esquerda brasileira representada pelo Partido dos Trabalhadores quando ascende ao poder no estado do RS.

Em que pese não ser o foco dessa análise, mas requer referência, o impacto sobre o consumo no país como um todo causou uma despolitização de grande parcela da sociedade. O neoliberalismo, que pauta o individual, desmotiva a participação, o pensar e o agir coletivo, requer tempo de debate e consensos. A financeirização e “inclusão pelo consumo” desencadearam um processo de empoderamento individual e interpessoal pouco recomendável. Muito embora o efeito da autoestima, autovalor e autorespeito trouxeram prazer e autonomia, não levou ao empoderamento e transformação coletiva. Resumidamente, a individualização é geradora de desprezo pelas políticas públicas e das ações necessárias para a valorização das políticas voltadas para os interesses coletivos (SCLACO, 2022).

Mas esses fenômenos compõem o grupo de correntes democráticas que junto das correntes deliberativas (CALHOUM, 1996; HABERMAS, 1992), na qual o nível do debate público vai oferecer qualidade e harmonia equilibrando a autonomia pública e privada, e participativa (PATEMAN, 1992), que propõe uma democratização da vida cotidiana e empoderando do indivíduo, estabelecem apenas a complementaridade entre os pólos estatais e não-estatais e não questionam a divisão entre estado e sociedade. Embora podemos notar mais modernamente que uma terceira corrente híbrida (ABERS, SERAFIM, TATAGIBA, 2014; AVRITZER, 2007; MARQUES, 2006; SILVA, OLIVEIRA, 2011) revelem conceitos que transitam pela *borderline* da sociedade civil e do Estado com muito desprendimento também.

Dessa forma podemos, na contextualização da Consulta Popular ao longo da formação histórica moderna do estado do Rio Grande do Sul, avaliar que houve uma perspectiva de participação das pessoas, muito especialmente dos atores sociais, e que esses mecanismos amadurecidos na CF/88 foram se tornando corriqueiros

conquanto se percebesse a organização política e social. Claramente a sedimentação do Orçamento Participativo, em Porto Alegre, que não é pauta exclusiva dessa investigação, desencadeou o processo no espaço geográfico do estado. A convicção de que ideologia das instâncias políticas dominantes sempre foi marcante para as evoluções e arrefecimentos da política pública, inclusive o tratamento enquanto política pública, uma vez que as elites oligárquicas demonstram que a intervenção no orçamento estatal revela a faceta de perda de domínio e do poder sobre o orçamento público.

A Consulta Popular é uma importante ferramenta democrática e permite que os cidadãos influenciem as decisões do planejamento estatal nos territórios. O estado do Rio Grande do Sul vem experimentando e aperfeiçoando esse modelo democrático de política pública desde o final da década de 80 e entre evoluções e arrefecimentos a CP manteve seu escopo, seu papel de relevância e destaque, sendo um ativo institucional do Estado do Rio Grande do Sul. Além disso é uma alternativa, enquanto política pública, para fugir do "jogo político" (GRISA, 2010) que impõe determinadas ações públicas por vezes desconcertadas da realidade e necessidade local. O E7, quando questionado sobre isso respondeu:

É um mecanismo que tem uma imparcialidade, uma impessoalidade, na destinação de recursos públicos, então, ela não está atrelada tão somente à vontade é do governante, do gestor, mas ela dá uma oportunidade para a sociedade decidir dentro dos recursos que estão sendo colocados. Então a Consulta Popular é uma das grandes ferramentas que deveria retornar e voltar a esta importante ferramenta junto à sociedade. (2022, *online*).

Essa manifestação revela que existe um entendimento de que a CP é uma política pública que oferece oportunidade ao cidadão de participar do planejamento das ações públicas no seu território.

#### **4 O PODER LOCAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA**

A CF/88 ofereceu a competência administrativa aos estados membros, e na dinâmica pendular das formas de governar orientadas pelas Constituições do país, a descentralização do poder ofereceu a perspectiva de efetiva inserção dos municípios no federalismo. Na mesma toada, a sociedade passou a engendrar junto das instituições, e dos seus agentes, o mecanismo de efetivação da gestão social. Ou

seja, com o aumento da complexidade da vida social, das necessidades e da descentralização, as pessoas passaram a compor o processo gerencial das políticas públicas. A esteira desses acontecimentos abriu a possibilidade para múltiplos atores envolvidos no desenvolvimento local.

A estrutura social estava passando por uma transição evolutiva com foco em resultados e impactos participativos, como afirma Bresser-Pereira (2005):

De acordo com a classificação histórica que desenvolvi de democracias, tivemos inicialmente, nos países mais avançados, na primeira metade do século XX, uma democracia de elites ou schumpeteriana; na segunda metade, uma democracia de opinião pública ou social; e estamos começando a assistir à transição para uma forma superior de democracia: a participativa ou republicana. A administração pública gerencial, que tenho chamado também de gestão pública, pressupõe a existência de um regime democrático, já que seu princípio mais geral é dar mais autonomia aos gestores públicos em troca de uma responsabilização maior da sua parte, que é possível apenas numa democracia. Não define, porém, qual é o tipo de democracia, se de elites, de opinião pública, ou participativa. (BRESSER-PEREIRA, 2005, p. 51).

Nesse período de evolução e com o surgimento de novos atores ou agentes se estabeleceram relações e redes de poder que buscavam uma concertação focada na governança dos e nos territórios. Um fenômeno dessa estruturação, aliada a condição estabelecida na CF/88, foi o aumento do número de municípios no país. O Brasil que em 1980 possuía 3.974 municípios passou para 5.563 municípios, em 2001.<sup>32</sup> Esse crescimento tão expressivo e focado nessa descentralidade constitucional amadureceu processos e lideranças voltadas para os interesses dos territórios nos recém-formado ou instituídos municípios. Novos atores, novos agentes, e relações de poder estabelecidas em torno de interesses articulados formatavam-se em redes de poder sócioterritoriais. Também é importante referir que lideranças políticas surgiram tanto no campo local como regional e apoiaram ou fortaleceram as ligações das redes de atores em torno de objetivos que poderiam ser setorizados, mas que fortaleceram os aspectos de empoderamento territorial e, como afirma Dallabrida e Becker (2003, p. 75): “Tudo isso ocorre, ou não, com mais ou menos intensidade, dependendo muito da cultura cívica, ou capital social, ou da densidade e qualidade institucional acumulada no território ou região.”

Na expectativa que essas ações flertassem com aspectos de governança, que

---

<sup>32</sup> Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

muito tem relação com extrapolar as instâncias de governos e oferecer legitimidade a redes de atores não estatais que promovem práticas próximas da função do Chefe do Executivo, também foram percebidas as redes de poder local. A cidadania entrava no jogo das disputas e da gestão dos territórios nos municípios e nas regiões formando naturalmente outras redes, ampliando o espectro de poder. Assim como se inseriam nos debates sobre o orçamento público no âmbito dos municípios e do estado, visando maior aproximação do ator estatal e maior aproximação do cidadão das decisões sobre as políticas públicas.

Com tanta amplitude, os conflitos modernos que caracterizariam cada território abrigavam o surgimento de atores locais que, enraizados (BONNAL, 2012), possuíam mais e melhores condições de desenvolverem rotinas típicas de atores que são consagrados como líderes. Mas essa liderança percebida não refletia somente os interesses coletivos vinculados ao desenvolvimento do território, apresentava também interesses particulares vinculados ao poder econômico por vezes, inclusive, dissociados da Lei. Isso estabelecia um campo de disputa que carecia de um ente regulador das relações não permitindo a expansão dos interesses individuais que, no caso das relações sociais, esse desequilíbrio é regulado pelas atividades da polícia, que no caso do Brasil é marcada pela especificidade das atividades da Polícia Judiciária (Polícia Civil), com rotinas cartorárias e de investigação, e pela Polícia Militar, com rotinas de prevenção, preservação e repressão.

No estado do Rio Grande do Sul, a BM se organizou a partir de uma estruturação semelhante ao Exército Brasileiro e no município de Tramandaí teve sua evolução até o nível de Batalhão conforme o destaque econômico no cenário regional e estadual. O enraizamento da BM então, representado pelo desempenho das tarefas laborais dos seus efetivos, surge nesse contexto como tentativa de exaltar os interesses coletivos e de defender a vida e o patrimônio das pessoas. A rotina das atividades de policiamento ostensivo cria relação entre o servidor público militar e o cidadão na medida em que se intensificam mais as atividades policiais militares e a sua capilaridade nos bairros e localidades rurais. E esse enraizamento incrementa o poder local e a possibilidade de melhores resultados na política pública. Questionado o E2 afirmou o seguinte:

[...] em especial a consulta popular, não é... infelizmente... atualmente... na última, na última consulta popular a segurança pública ficou de fora, o que eu vejo que é um prejuízo, né, para a sociedade mas naquela época eu me

lembro bem, né quando a Brigada Militar participava da consulta popular havia... uma força dos comandos e do efetivo da instituição e interagir com a sociedade mostrar os problemas e as dificuldades que as polícias encontravam naquele naquela localidade naquela,... interagia muito mais, né, forçava essa interação na relação com o cidadão os cidadãos de cada localidade, e isso, com certeza, essa interação melhorava os resultados, né,...desta... como é que eu vou dizer... desta busca, não é, de desde interagir com a sociedade, sociedade, polícia polícia e sociedade no sentido de resolver os problemas da segurança pública nos municípios [...]. (2022, *online*).

Assim como se nota esse enraizamento no processo de liderança exercida pelos profissionais de nível superior, responsáveis pela gestão da segurança pública, e, em Tramandaí, como exemplo, rendeu a eleição um profissional de nível superior para vereança e mais adiante para Vice-Prefeito e Prefeito da cidade. Essa liderança e representatividade simbolizam o enraizamento da Instituição no território em análise.

Na medida em que notamos a perspectiva de maior participação nos processos de governança democrática, e quando esses processos ensejam a intervenção na política de investimentos, a possibilidade e a capacidade de enraizamento e poder local do policial aumentam. O deslinde dessa ação é a maior capilaridade da presença física, da certeza da pronta resposta e o aumento da sensação de segurança. Isso gera um aspecto relevante da atividade que é a manutenção da sensação de segurança pelo enraizamento do policial militar no contexto da sociedade.

O E8 tem o seguinte entendimento sobre essa perspectiva:

[...] eu acredito sim que exista é... relação de diminuição de taxa de criminalidade com aumento de investimento, com certeza, é... um investimento em equipamento e também em qualificação, e pessoal, acredito que a sensação é... do policiamento nas ruas faz com que a criminalidade é... de certa forma, os delinquentes digamos assim, não é, os criminosos eles acabem ficando menos sucintos a praticarem os delitos em função na do medo não é, então quando a gente vê que o investimento em segurança está aumentando, quando se vê também a questão de guardas nas ruas e de informações divulgadas sobre os equipamentos realmente é isto faz com que a região que tem a melhor condições de segurança seja evitada [...]. (2022, *online*).

Muito embora o significado metafórico (ARDANS, 2014) o termo vai caracterizar a noção de “finçar raízes e conhecer”, função fundamental da atividade policial militar, uma vez que esse processo se completa e as funções são melhores executadas, os compromissos são renovados, o dever de transparência e prestação de contas estarão expostas socialmente. E é desse compromisso duplo da sociedade para com a sua Polícia/Policial e vice-versa que o ciclo de atuação da força de segurança

pública se forma.

#### 4.1 SOBRE OS TERRITÓRIOS

É nos territórios descritos por Favaretto (2015) onde os indivíduos desenvolvem e protagonizam suas ações decisórias a partir das relações de poder promovendo as transformações nos espaços que ele compõe, numa visão mais social do que geográfica, que planejadores e cientistas passam a atuar, em um campo fértil para desempenho da sua tarefa principal. E quando juntamos esse espaço com conceitos de poder local “construindo consensos, pela articulação dos diferentes atores/agentes, a integração de suas diferentes propostas e visão diferenciada de mundo, resultando no pacto sócio territorial, ou seja, o projeto político de desenvolvimento da região” (BECKER; DALLABRIDA, 2003) aliando o poder local (HERMANY, 2012) e desenvolvimento de Sen (2010), afastamos a possibilidade de práticas clientelistas que afetam a dinâmica uma evolução positiva da vida de uma sociedade e o seu desenvolvimento (SIEDENBERG *et al*, 2011). Ainda, na análise de Fischer:

É nos territórios descritos por Favaretto (2015) onde os indivíduos desenvolvem e protagonizam suas ações decisórias a partir das relações de poder promovendo as transformações nos espaços que ele compõe, numa visão mais social do que geográfica, que planejadores e cientistas passam a atuar, em um campo fértil para desempenho da sua tarefa principal. E quando juntamos esse espaço com conceitos de poder local “construindo consensos, pela articulação dos diferentes atores/agentes, a integração de suas diferentes propostas e visão diferenciada de mundo, resultando no pacto sócio territorial, ou seja, o projeto político de desenvolvimento da região” (BECKER; DALLABRIDA, 2003) aliando o poder local (HERMANY, 2012) e desenvolvimento de SEN (2010), afastamos a possibilidade de práticas clientelistas que afetam a dinâmica uma evolução positiva da vida de uma sociedade e o seu desenvolvimento. (FISCHER, 1992).

A busca de um “território” prescindiu a necessidade do espaço, que ganha importância na medida em que é percebido, concebido e vivido (RAFFESTIN, 1993). Dessa forma, naturalmente se estabelecem relações de conflito, convergência e de cooperação a qual vão equilibrar as relações e organizar a gestão social na busca de uma emancipação (CANÇADO, 2015). Pois bem, um território nessas condições, com relações maduras e emancipadas vão desencadear naturalmente processos participativos e democráticos de governança vislumbrando uma emancipação necessária para o desenvolvimento.

Mas, muito embora a dificuldade de se implementar processos participativos, considerando certa imaturidade social e a dificuldade de compreensão do poder público, ao que se refere também a segurança pública, se percebe claramente que, independente da intrusão sobre o orçamento público, o engajamento com a pauta traz resultados bastante importantes para a atividade policial nos territórios, um dos exemplos é o conhecido policiamento comunitário. É de interesse coletivo a gestão comunitária e o envolvimento dos atores no campo da segurança pública, fundamentalmente porque estabelece a governança democrática voltada para os interesses da sociedade que vai ter um sentimento de pertencimento e responsabilidade com os resultados das políticas públicas no território.

O entendimento da atividade policial dentro de um território claramente definido onde se percebe características de cunho cooperativo, os resultados poderão estar mais voltados para a pluralidade das preferências coletivas. As práticas clientelistas que porventura possam ocorrer ficam mais afastadas do cotidiano da rotina da atividade e os indivíduos dissociados vão ter o comportamento dissuadido. Portanto o espaço territorial poderá estar mais apropriado ao desenvolvimento e as transformações necessárias ou para a prática dos atos da vida.

A pesquisa com os profissionais de nível superior da Brigada Militar revelou um entendimento semelhante. Quando perguntados a amostra de 1/6 da totalidade dos profissionais disponíveis na BM responderam o questionário e, nessa questão, se manifestaram da seguinte maneira:



Fonte: elaboração própria.



Essa perspectiva revela a disponibilidade de cooperação e de compartilhar decisões por parte dos gestores do processo operacional da BM.

## 4.2 SEGURANÇA PÚBLICA

A insegurança é um empecilho para o desenvolvimento e se caracteriza como problema no território. A necessidade de demonstração de empoderamento local por grupos criminosos que se expandem para impor o “Poder Simbólico” (BOURDIEU, 1989) em campos desorganizados socialmente e com baixo desenvolvimento econômico e social ocasiona “a transição para novos problemas, leva a sociedade a novos desafios e a novas formas de planejamento e participação”, e essas novas desigualdades que, juntamente com a imprevisibilidade na segurança pública, requerem ações mais dinâmicas e com forte engajamento local.

Vários autores oferecem sua vida acadêmica ao estudo do tema segurança pública ou da polícia. Buscar oferecer mecanismos de controle da atuação policial e de afetamento de condutas ilícitas desconectadas do interesse da maioria das pessoas que vivem em um território são atividades que necessitam uma base cognitiva e que vai orientar as ações nos ambientes urbanos e rurais que formam o território. Além disso, a evolução e a percepção de uma nova dinâmica social, política e econômica afetam a forma de atuação das instituições policiais.

O entendimento de que a polícia está no centro da vida social é defendido por William Garriott:

[...] poderíamos dizer que a polícia está realmente no centro da vida social e política contemporânea, mas não necessariamente das formas ou pelas razões que se poderia supor. Considerada da perspectiva da prática, a polícia atua hoje em uma série de funções que vão muito além de sua incumbência oficial. (GARRIOTT, 2018, p. 27).

As atividades de segurança pública são uns dos principais pilares das afirmações de direitos, vez que garante os direitos a vida, a liberdade, a paz e a infindáveis condições coletivas que reafirmam a sociedade e a sociabilidade. É norma pétrea que o estado deve garantir segurança pública. Longe dos R\$50 bilhões de faturamento da iniciativa privada<sup>33</sup>, o poder público no RS garantiu a população no

---

<sup>33</sup> Estudo do setor de segurança Privada (ESSEG), divulgado pela FENAVIST (2018).

orçamento estadual, a previsão de investimentos na CP pouco mais de R\$2,5 bilhões desde 1989.

Uma inversão do capital econômico para as mãos da iniciativa privada é percebida oferecendo soluções que sempre estiveram e devem estar nas mãos do estado que tem o dever de prover segurança. Por isso, também, se nota a possibilidade de violações considerando o aumento da criminalidade. De acordo com Rocha (2005): “O aumento da violência urbana, em grande parte fruto de uma política econômica de exclusão social, tem em muito contribuído para a violação de direitos humanos e para o aumento da criminalidade em nossas cidades.”

E no que o questionário feito com os profissionais de nível superior da BM, esses gestores são favoráveis a perspectiva de participação no processo de gestão da segurança pública/Brigada Militar, como abaixo é demonstrado:



Fonte: elaboração própria.

Garantir a paz social é dever do estado. A “ditadura sobre os pobres” (WACQUANT, 2001) não deve ser o cenário ideal que vai semear o campo e fertilizar o desenvolvimento regional. O baixo desenvolvimento econômico e social também contribui para o fenômeno da violência, ou seja, a falta de riquezas de uma determinada região também favorece o surgimento e crescimento da delinquência. A conceituada Escola de Chicago, defendia que a migração de pessoas em busca de empregos e atraídos por crescimento econômico poderia causar conflitos sociais, impedindo a solidariedade, a cooperação e confiança comunitária, aproximando a sociedade estudada de uma desintegração.

A tendência dessa desintegração é o aumento da criminalidade organizada e

uma atuação maior das agências de segurança, fazendo com que essa nova criminalidade se expanda para outras áreas interioranas, através de ações intermitentes (roubos a carros-fortes e de cargas em rodovias, roubos a bancos e agências financeiras em geral, sequestros relâmpagos dentre outros), sem se fixar nas localidades onde age. Com isso, muitos municípios pacatos do interior, acabam sendo afetados na sua rotina, pelos grupos criminosos que passam a atuar nessas localidades.

O desiderato do desenvolvimento regional é garantir o crescimento econômico, o acesso à cultura, ciência e ferramentas de crescimento coletivo e social; e o papel da segurança pública é sedimentar esse caminho. Cidadania e segurança pública estão intrinsecamente ligados, e a primeira só será exercida com uma polícia adequada, a qual ensejará na paz e a tranquilidade desejada.

O desenvolvimento deve ser encarado como um processo complexo de mudanças e transformações de ordem econômica, política e, principalmente, humana e social. Desenvolvimento nada mais é que o crescimento – incrementos positivos no produto e na renda – transformado para satisfazer as mais diversificadas necessidades do ser humano. (OLIVEIRA, 2013, p. 40).

Apesar do histórico distanciamento dos órgãos policiais do cidadão, e da percepção de que a segurança pública seria muito mais uma faculdade do estado do que um direito (MARTINS, 2013), vislumbra-se iniciativas aproximadas ao policiamento comunitário que valorizam os Conselhos Comunitários de Segurança, e usualmente se apresentam com diversas nomenclaturas, mas praticam a democracia participativa. Nenhuma outra foi tão significativa em termos de discussão e de qualidade de efetivos resultados do que a CP, quando ofereceu a oportunidade de escolha da segurança pública. Nesse aspecto os profissionais da BM têm uma posição favorável a governança democrática, principalmente a Consulta Popular, como afirma o E1 quando questionado se apoia a Consulta Popular respondeu:

Apoio. Eu acho que é um mecanismo de legitimação do estado e de aproximação do cidadão com o estado e com a administração pública, tanto na relação ao aspecto político, quanto ao aspecto social, e mesmo aspecto econômico. Também de aproximação do cidadão do estado a promovem além da legitimação, promovem também a sensação de pertencimento do cidadão, tem de fazer parte de uma comunidade, de fazer parte de uma sociedade. (2022, *online*).

Envolver os temas desenvolvimento regional e segurança pública inova porque

ambos buscam na pluralidade caminhos sugeridos pelas definições de Zaoual (2006), ou seja, são muito pertinentes e relevantes, uma vez que cada comunidade pode ter a sua perspectiva e a sua definição de soluções para os seus problemas, cada “verdade local” revela uma necessidade e uma solução, na maioria das vezes locais.

Os Alunos-Oficiais da BM, futuros gestores da BM, tem a seguinte percepção, quando questionados se “entendiam importantes a contribuição do cidadão na gestão da segurança pública.”

Gráfico 10 - Questionário profissionais de nível superior da BM, questão 8



Fonte: elaboração própria.

Portanto, os futuros Oficiais da BM têm a compreensão revelada de que o processo de gestão da segurança pública pode contar com a contribuição dos cidadãos, sendo a Consulta Popular um mecanismo da democracia participativa que oferece a possibilidade dessa contribuição.

Os esforços na área da segurança pública, feito pelos atores envolvidos na participação popular impulsionaram o desenvolvimento regional e privilegiaram os elementos locais, garantindo a sustentabilidade social (SACHS, 1993) a partir de uma relação que se propôs nova entre a Polícia e a sociedade civil, por meio de estratégias construídas no bojo de uma efetiva valorização mútua e definitiva encarando os problemas locais com políticas elaboradas nos territórios e não burocraticamente de cima para baixo numa definição fora do ambiente coletivo, como revelou a obra organizada pelo Prof. Dr. Almir de Oliveira Júnior, que aborda a interação das polícias

com a sociedade, questão crucial para o aprimoramento da segurança pública no Brasil.<sup>34</sup>

#### 4.3 INVESTIMENTOS NO COREDE LITORAL COM RECURSOS DO TESOURO DO ESTADO ENTRE OS ANOS DE 2004 A 2007

Conforme já foi apresentado acima, o RS vivia no período do PPA 2004 à 2007 uma grave crise estrutural. O endividamento, a queda dos investimentos, a evolução da despesa com pessoal e a queda da arrecadação substanciou a posição da Secretaria da Coordenação e do Planejamento na LOA 2004:

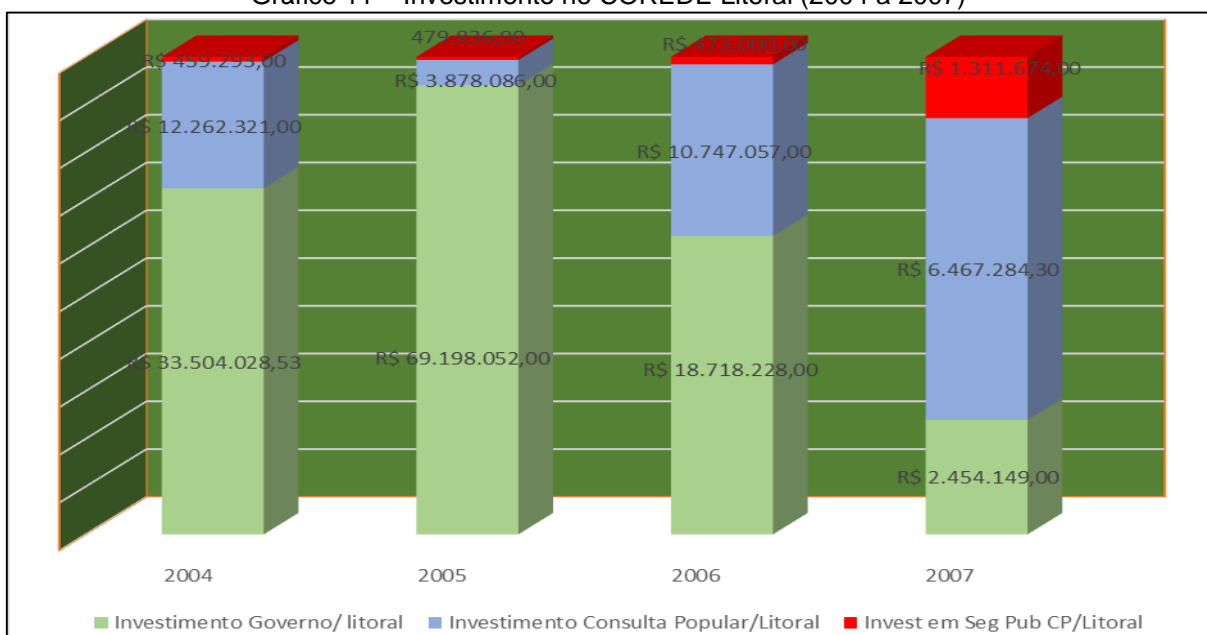
[...] as finanças públicas estaduais enfrentam uma grave crise estrutural. A superação definitiva desse quadro adverso depende, ao mesmo tempo, das Reformas Tributária e Previdenciária e da superveniência de um prolongado ciclo de crescimento econômico sustentado que assegure um crescimento das receitas estaduais por vários anos. Depende também de que, não obstante as evidentes e indiscutíveis carências do Estado, tanto na área social quanto na área de infra-estrutura, mantenha-se sob estrito controle o crescimento da despesa pública. (LOA, 2004, p. 28).

Foi diante desse cenário desafiador que na CP, rotulada na época de Processo de Participação Popular (PPP), o governo do estado reuniu as experiências de democracia participativa e “[...] buscando aquilo que há de melhor de cada uma delas e transformando-a em Lei [...]” (LOA 2004, p. 33) valorizando os COREDES e a autonomia do processo, afirmando-o como instrumento do desenvolvimento regional. Os valores de investimento foram os seguintes:

---

<sup>34</sup> Apresentação da obra, p. 7.

Gráfico 11 – Investimento no COREDE Litoral (2004 a 2007)



Fonte: elaboração própria.

Nota: Dados SEPLAG/LOA 2004, 2005, 2006, 2007.

Levando em consideração que no ano de 2004 um veículo leve para a BM, adquirida via Pregão Eletrônico a partir de um valor de R\$ 31.779,00, é possível dimensionar o tamanho do investimento feito pelo estado, via CP, sendo possível adquirir 14 veículos para BM. A referência se faz importante considerando o transcurso do tempo. O aspecto relevante do gráfico 11 acima, é que já em 2007 a SSP já notava esse possível aumento dos indicadores e, aliado a participação da sociedade aumentou os valores para aplicação em segurança, especificamente na BM.

#### 4.4 OS INDICADORES DE SEGURANÇA PÚBLICA E A RELAÇÃO COM A CONSULTA POPULAR

Os indicadores que mensuram a capacidade das políticas públicas ligadas à segurança buscam encontrar explicações para o fenômeno da violência e da criminalidade, além de estabelecer a dimensão dos seus efeitos e adequadas formas de pensar e compreender a natureza dos conflitos sociais. A administração institucional já revelou sua incapacidade de regular comportamentos desalinhados socialmente, marcada pela desigualdade social e jurídica, privilegiando o exercício do controle e da repressão. Entender a segurança pública somente como atribuição do estado também é compreender que o controle social e a transparência são desafios que tendem organizar a ruptura de uma lógica ultrapassada que é “pautada pela

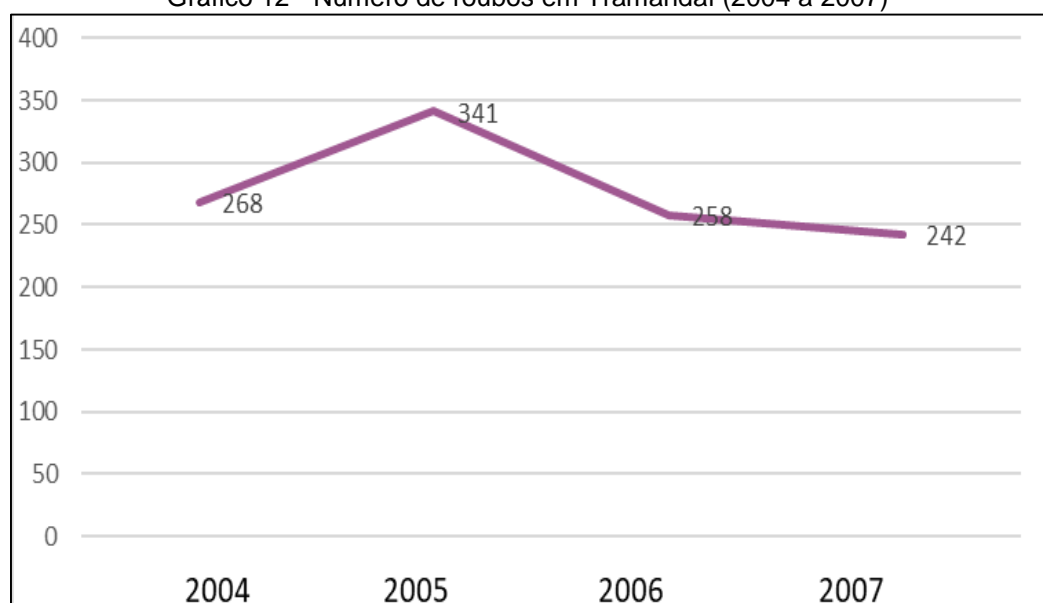
norma penal e uso da força” (BALLESTEROS, 2014).

Esses mecanismos de mensuração da atividade permitem pensar o controle social a partir da sociedade, a política a partir do viés da gestão e da governança fortalecendo as relações intergovernamentais e intersetoriais. Mas o potencial de transformação depende da capacidade e da vontade dos atores, sejam desde os desafios internos como também os desafios envolvendo as comunidades e seus representantes colegiados ou não. Incorporar e promover a participação social envolvendo a sociedade é uma decisão para implantação de modelos comunitários, de governança democrática que fortaleçam os atores locais e as peculiaridades dos territórios.

Apesar do estado e os cientistas ainda estarem agregando somente os dados estatísticos como elementos de decisão das políticas públicas no setor, não percebendo a necessidade de buscar nas evidências o encaminhamento de soluções, entender e interpretar os indicadores são aspectos importantes nas decisões dos atores que atuam no segmento da governança territorial da segurança públicas. E a CP, quando se relaciona com a segurança pública, carece de referenciais relevantes para dimensionar a valorização do processo. Os resultados obtidos no recorte sugerido do problema dessa pesquisa se fazem importante porque vai dimensionar o quanto é relevante a relação.

Na perspectiva de avaliar se os investimentos públicos eleitos pela CP contribuíram para a redução da criminalidade no município de Tramandaí/RS, levando por conta os indicadores de roubo, homicídio doloso, roubo de veículos, latrocínio e registros de tráfico de drogas, em comparação com os dados do Rio Grande do Sul se comportaram da seguinte maneira no período entre 2004 à 2007:

Gráfico 12 - Número de roubos em Tramandaí (2004 a 2007)



Fonte: elaboração própria.

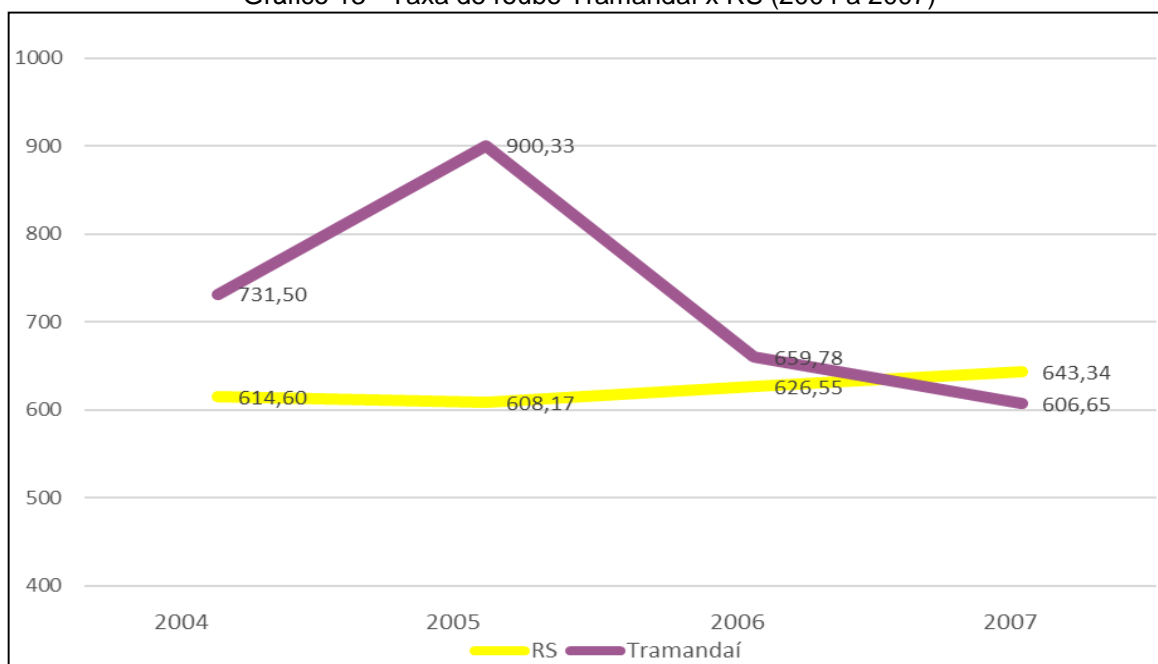
Nota: Dados da SSP/RS.

O comportamento do indicador revela o aumento substancial no intervalo sugerido no decorrer do ano de 2004 e a partir do aporte de recursos materiais a diminuição do número de ocorrências de roubo se deu pelo aumento da capacidade de atuação também do policiamento ostensivo. O aporte de recursos materiais, por exemplo as viaturas, incrementam a capilaridade da atividade da Polícia Militar e o mais rápido atendimento quando acionado pelo telefone de emergência.

Ainda se comparadas as taxas com as do RS, percebemos o seguinte comportamento:



Gráfico 13 - Taxa de roubo Tramandaí x RS (2004 a 2007)

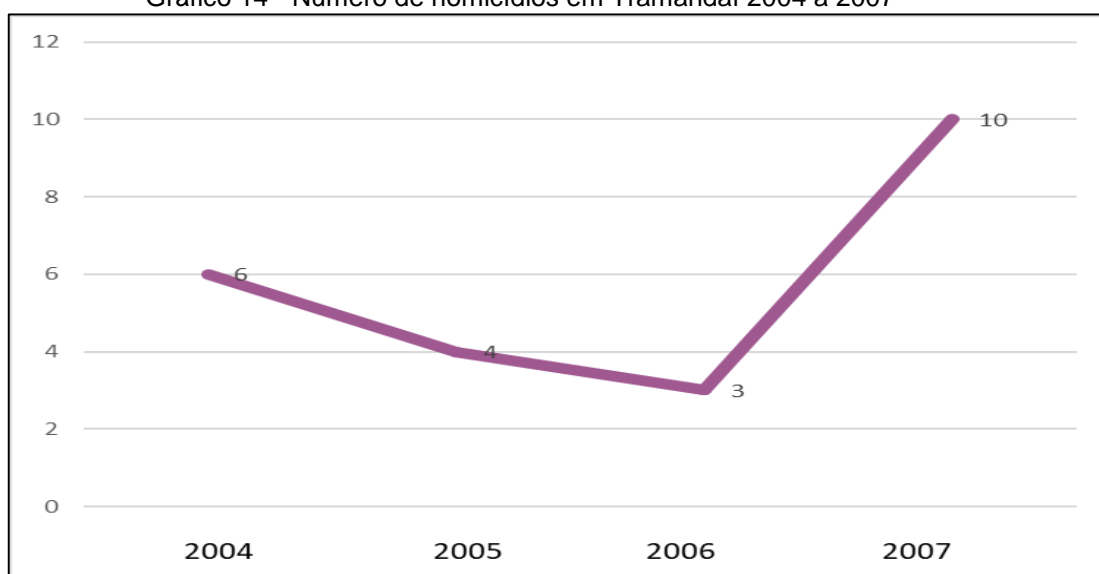


Fonte: elaboração própria.

Nota: Dados da SSP/RS.

O gráfico da taxa de roubo comparado entre RS e Tramandaí se percebe que o indicador tem um movimento diferente do movimento percebido no estado do Rio Grande do Sul. Levando em consideração os altos índices, ainda assim se percebe uma franca redução entre os anos de 2005 e 2006 e que também se nota no ano seguinte, porém em menor percentual. Já o número de homicídios apresentou:

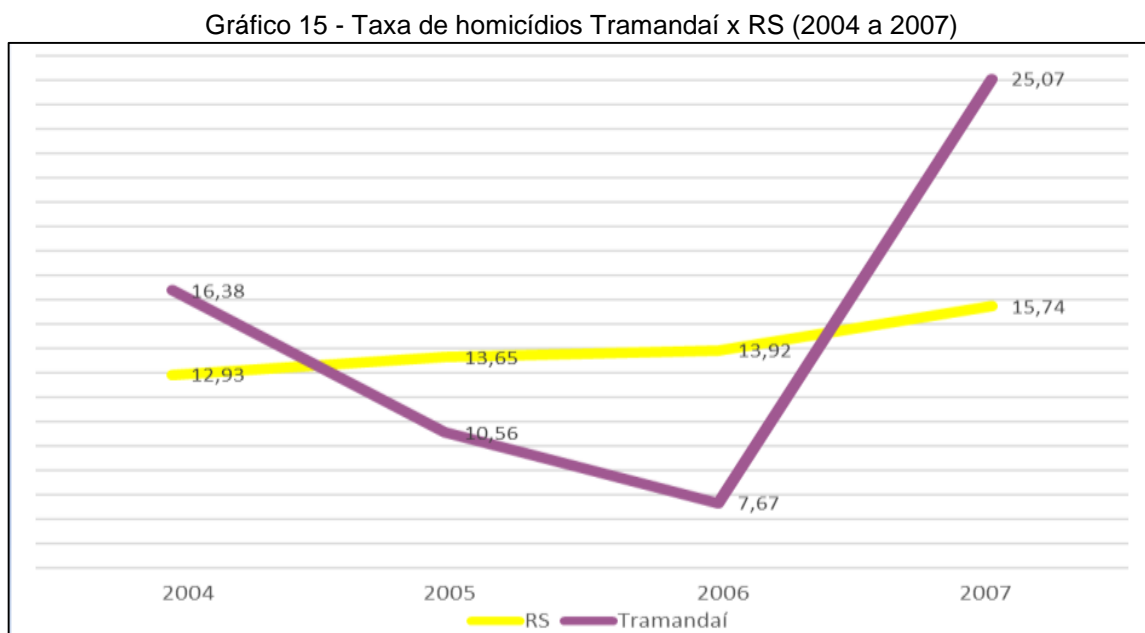
Gráfico 14 - Número de homicídios em Tramandaí 2004 a 2007



Fonte: elaboração própria.

Nota: Dados da SSP/RS.

Percebe-se o mesmo comportamento dos indicadores, e a mesma tendência de diminuição nos três primeiros anos, mas no ano de 2007 marcou um impacto que segue o mesmo perfil dos indicadores relacionados ao tráfico de entorpecentes (segue adiante). E se comparado as taxas por 100.000 habitantes entre o RS e Tramandaí percebemos o seguinte:

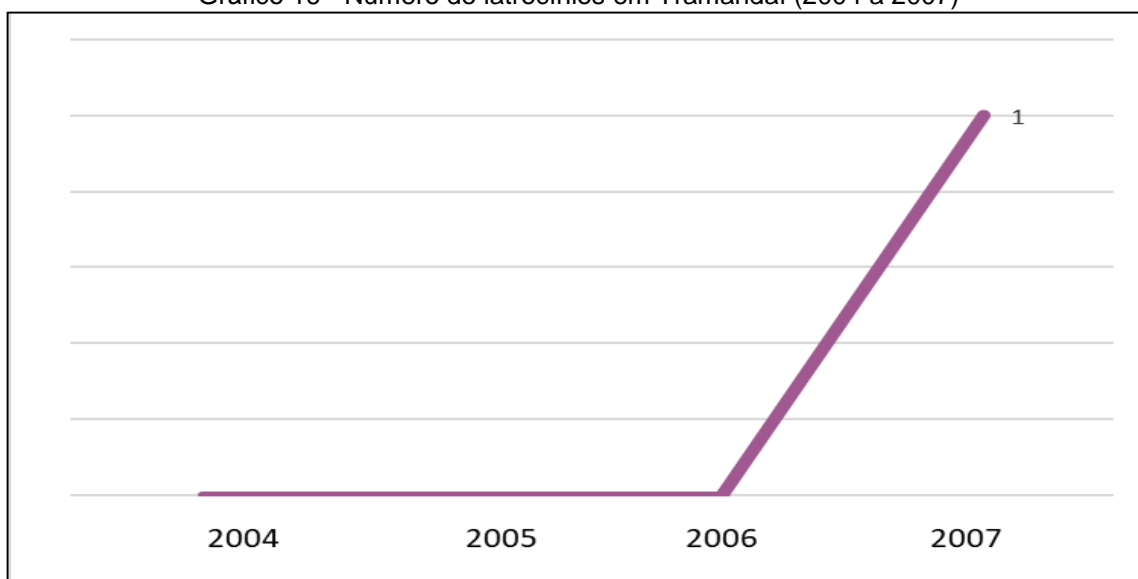


Fonte: elaboração própria.

Nota: Dados da SSP/RS.

Revela que houve uma diminuição na taxa de homicídios, que se comportou abaixo do padrão do estado do RS mas que em 2007 esses números avançaram a patamares bastante disformes acelerando o processo de sensação de segurança. Já o número de latrocínios foram os seguintes:

Gráfico 16 - Número de latrocínios em Tramandaí (2004 a 2007)

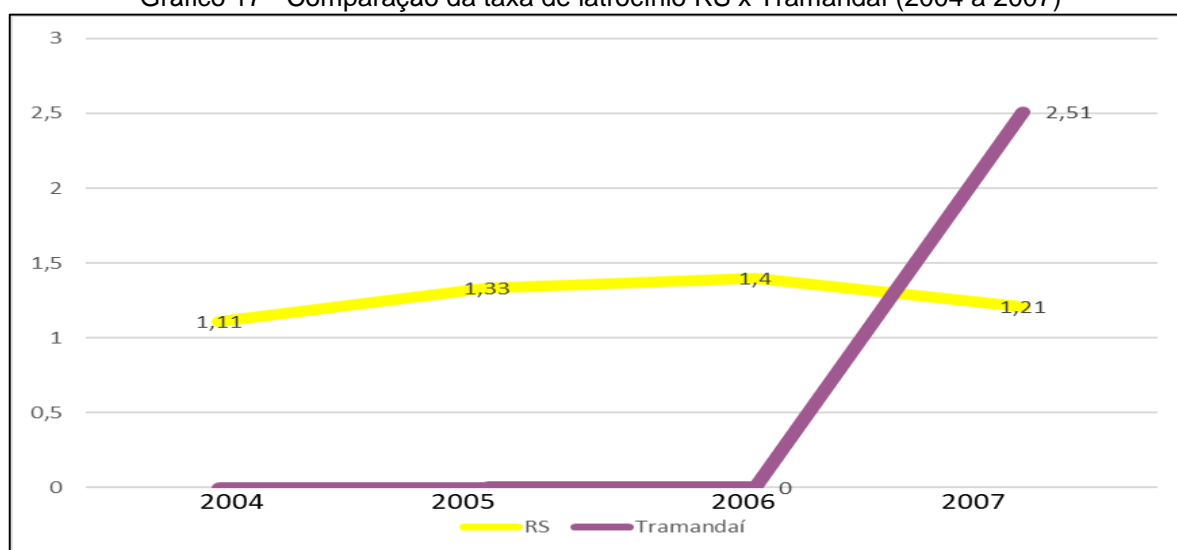


Fonte: elaboração própria.

Nota: Dados da SSP/RS.

A amostra revela que em três anos seguidos nenhum caso de latrocínio foi registrado no território de Tramandaí, a qual faz reconhecer um patamar de controle social e da própria polícia e uma aparente condição adequada para o desenvolvimento, levando em conta somente os índices de latrocínio. E quando esse dado é comparado com o estado do Rio Grande do Sul percebemos o seguinte comportamento:

Gráfico 17 - Comparação da taxa de latrocínio RS x Tramandaí (2004 a 2007)



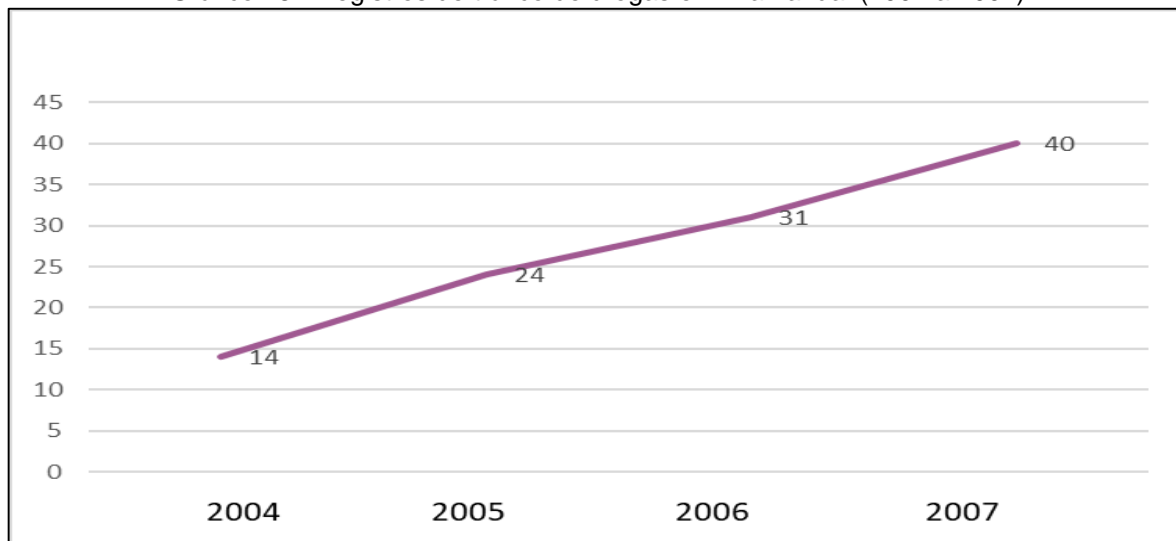
Fonte: elaboração própria.

Nota: Dados da SSP/RS.

Mas a taxa no município que apresentava aparente controle, no ano de 2007

passa os índices do estado. Quando analisamos os registros de tráfico de drogas notamos que esses dados em Tramandaí se comportaram da seguinte maneira:

Gráfico 18 - Registros de tráfico de drogas em Tramandaí (2004 a 2007)



Fonte: elaboração própria.

Nota: Dados da SSP/RS.

E comparando com a taxa de registros de tráfico de drogas no RS e em Tramandaí nos anos entre 2004 a 2007 por 100mil./hab. do RS temos o seguinte:

Gráfico 19 - Comparação da taxa de registros de tráfico de drogas RS x Tramandaí (2004 a 2007)



Fonte: elaboração própria.

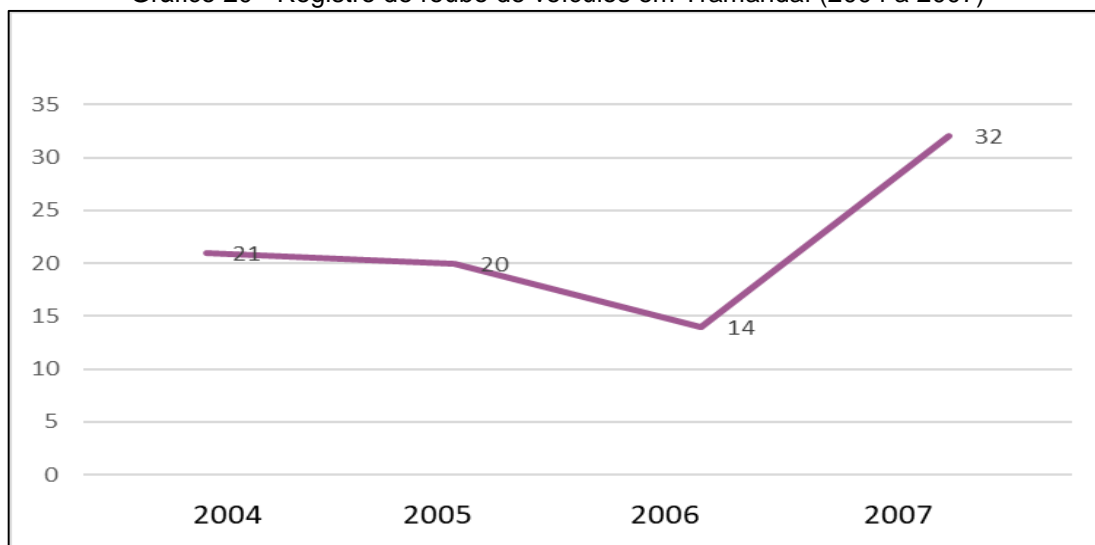
Nota: Dados da SSP/RS.

Nota-se que quando a taxa do número de registros por tráfico de drogas aumenta em quase três vezes, os números de homicídios e latrocínios também

aumentam, somente o número de roubo apresentou diminuição. Ou seja, são comportamentos semelhantes que seguem a perspectiva de SOUZA (2008) que reputa ao tráfico e ao varejo do tráfico o incremento dos indicadores nesses crimes.

Já os registros de roubo de veículo tiveram um comportamento semelhante em Tramandaí:

Gráfico 20 - Registro de roubo de veículos em Tramandaí (2004 a 2007)

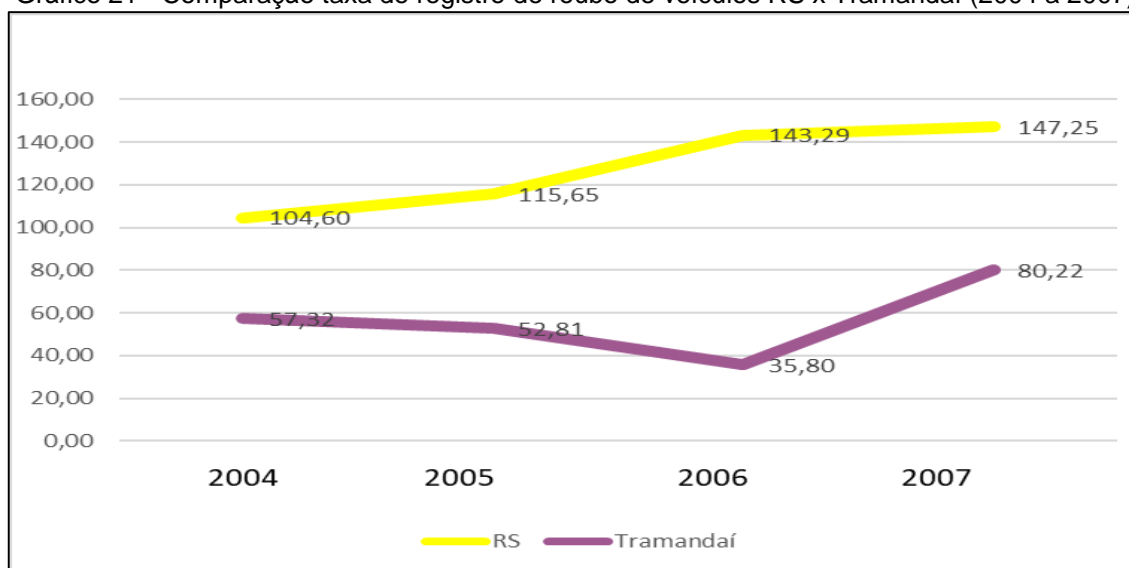


Fonte: elaboração própria.

Nota: Dados da SSP/RS.

Na comparação com os indicadores de roubo de veículos no RS nota-se o seguinte:

Gráfico 21 - Comparação taxa de registro de roubo de veículos RS x Tramandaí (2004 a 2007)



Fonte: elaboração própria.

Nota: Dados da SSP/RS.

O crescimento de 222% na taxa de roubo de veículos em Tramandaí no ano de 2007 é revelador. Os dados, quando analisados com os demais, demonstram que o ano de 2007 foi importante no que se refere ao aumento dos indicadores e taxas de crimes registrados. O aumento foi significativo e demonstra que houve um fenômeno no contexto da segurança pública. Depois de receber investimento da CP, no ano de 2007 com os equipamentos já desgastados, principalmente os veículos, se vislumbra essa dinâmica mais intensa de atuação de indivíduos desalinhados ao interesse coletivo, fundamentalmente ligados ao tráfico de drogas. Aliado a isso, no ano de 2006 iniciou-se uma fase de reequipar as unidades do Corpo de Bombeiros e as Delegacias da Polícia Civil, o que dividiu os recursos, sendo que no ano de 2007 a previsão orçamentária foi a seguinte:

Viaturas Leves para a região/BM: R\$360.000,00;

Material de Informática para a região/BM: R\$71.674,00;

Reposição frota Polícia Civil: R\$450.000,00;

Caminhão Bombeiros/Osório: R\$300.000,00;

Viatura Pick-Up Bombeiros Cidreira: R\$75.000,00;

Viatura leve Bombeiros Tramandaí: R\$45.000,00.

De tal maneira, salienta que a dinâmica do processo se revelava mais importante atraindo os interesses dos diversos órgãos do setor e ampliando o tamanho da participação. Contudo, havia uma necessidade que estava sendo coberta pela constância das demandas atendidas, principalmente pelo fato de a CP já representar o principal campo de investimento na segurança pública nesse período.

Portanto o ritmo que se estabelecia de investimento diminuía na medida em que aumentavam alguns indicadores importantes no cenário da segurança pública. Assim, o aporte financeiro nos anos de 2004, 2005 e 2006 contribuíram com a manutenção dos indicadores de criminalidade a partir de investimentos feitos a partir da CP, a qual se apresentava como a fonte mais representativa de investimentos para a BM. Que a partir do ano de 2007 os indicadores analisados passaram a ter um comportamento diferente dos anos anteriores, muito provavelmente em razão da divisão maior da fatia de investimento da política pública.

## **5 CONCLUSÃO**

A proposta inicial desta pesquisa nos recomenda avaliar a democracia

participativa e suas influências nos indicadores de criminalidade na cidade de Tramandaí, no período de 2004 a 2007. A atividade constitucional do policiamento ostensivo é a função da BM, Instituição Policial Militar do Rio Grande do Sul. Isoladamente a corporação policial militar não consegue alcançar seus objetivos. Ela carece de envolvimento das comunidades, seja através de informações, seja pela atuação dos atores locais que desempenham o seu poder local.

A necessidade de interferência local na segurança é condição para o desenvolvimento das pessoas e da sociedade. Estratégias de prevenção são vitais para evitar que a insegurança afete a vida das pessoas e impeçam seu desenvolvimento. Essa investigação renovou o fato de que a violência se apresenta também como fator de saúde pública e deve ser tratada de forma multisetorial e transversal. O desenvolvimento social se apresenta como necessidade para o equilíbrio da vida e a segurança pública é um dos pilares para que se encontre uma governança democrática em todos os setores das políticas públicas.

A CF/88 que estabeleceu um novo marco paradigmático na segurança pública, marcado pela transição da percepção de segurança nacional para segurança pública, e mais adiante, a partir de 2003, para segurança cidadã inaugurou novos referenciais. E eles são relevantes na medida em que estabelecem um processo de transição na política pública e, também, na percepção dos cidadãos da sua responsabilidade e necessidade de participação marcada na Carta Magna.

A discussão dos problemas que envolvem a segurança pública vem de longa data permeando os debates da vida social no país. A importância de reduzir o medo e a sensação de insegurança são fatores fundamentais para a construção de um processo de desenvolvimento que também pode avançar nas desconstruções de processos conceituais que permeiam a vida social do país desde a invasão portuguesa no território dos nossos primeiros povos.

O massacre dos povos primitivos que insiste em não acabar, e toda a violência praticada aos povos africanos que foram violentamente trazidos para o Brasil, selaram um processo cultural que atravessou todo esse tempo e chega aos dias atuais. Impossível não se surpreender com os resultados da territorialização de grupos armados ilegais em periferias de todas as cidades do país. Os grandes centros estão muito envolvidos na questão da segurança pública e a multisetorialidade da necessidade do debate recomenda também a avaliação dos temas vinculados ao planejamento urbano e a governança.

Assim como a mudança paradigmática da atuação da polícia, nessa pesquisa representada pela BM, a CF/88 também estabeleceu o marco para a mudança no processo de gestão dos recursos públicos permitindo às pessoas participarem da construção das políticas públicas, muito embora o processo de centralização dos orçamentos. Foram pelo menos duas mudanças importantes e que demonstram a grandeza da construção da Carta Constitucional de 1988.

Este trabalho demonstrou que existe um espaço recomendável de delegação de poder do estado para a sociedade clareado no reflexo dos indicadores de registros de crimes apresentados. E esse espaço deve ser ocupado pelos atores que desempenham seu poder local nos territórios. A percepção de que a democracia participativa, através da Consulta Popular, é uma das formas como os atores locais vão desempenhar o seu poder e cooperar com toda a sociedade na busca de benefícios que se destinem ao desenvolvimento do território se apresentou evidente. O objetivo principal foi atendido na medida em que a hipótese se confirmou quando nos períodos iniciais do recorte houve uma redução dos indicadores de criminalidade. Que a partir do ano de 2007 o aumento dos registros de tráficos de drogas definiu a tendência, confirmada com o alto registro em 2007, e que trouxe consigo o aumento de outros indicadores que afetam o cotidiano das pessoas e, por conseguinte, o processo de desenvolvimento. Quando houve o início do aumento dos indicadores de criminalidade, mesmo com o aumento do orçamento público da CP no setor, a pesquisa revela que a multidisciplinaridade das ações de uma forma geral recomendava mais engajamento e multidisciplinariedade das ações públicas.

Ficou demonstrado que a Consulta Popular enquanto política pública, apesar de terem sido manejadas pelo Poder Executivo, foi a que mais aportou investimentos nas atividades operacionais de interesse coletivo na BM nesse período. A participação dos beneficiários na elaboração e execução do orçamento propiciou que os profissionais ligados ao setor desempenhassem com maior técnica, qualidade e eficiência suas atividades. E nessa condição foram protagonistas no deslinde de ações que sedimentassem a diminuição dos indicadores de criminalidade e melhores condições para o desenvolvimento do território.

Vários outros temas e problemas se apresentaram ao longo dessa jornada e que poderão sugerir novas pesquisas para não permitir “A queda do céu”. Acreditar na democracia participativa, na participação dos envolvidos nas políticas públicas se revelou ser um caminho muito adequado para o campo da segurança pública, em



especial da BM no Rio Grande do Sul. A importância e a relevância social dos temas restaram fortalecidas e se apresentam como efetivas ferramentas de políticas públicas para o setor tão demandado pela sociedade e tão necessário para o processo de desenvolvimento nos territórios.

## REFERÊNCIAS

- ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra.; TATAGIBA, L. Repertórios de interação Estado-sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência na era Lula. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 57, n. 2, p. 325- 357, 2014.
- ALLEBRANDT, Sérgio Luis. **Cidadania e gestão do processo de desenvolvimento**: um estudo sobre a atuação dos Conselhos Regionais e Municipais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul, de 1990 a 2009. Tese (Doutorado em desenvolvimento regional). Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2010.
- ALTMAN, David. **Direct Democracy Worldwide**. New York: Cambridge University Press, 2011. Disponível em: <https://books.google.cl/books?hl=en&lr=&id=2UG8E0iLOaIC&oi=fnd&pg=PR9&ots=a dU1gwnqm&sig=hVeS97w9E77CjKY0ps42gMhG7I#v=onepage&q&f=false>. Acesso em: 14 jan. 2022.
- AMMANN, Safira Bezerra. **Ideologia do Desenvolvimento de Comunidade no Brasil**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 1992.
- ARDANS, Omar. **Comunidade, enraizamento, socioambiente**: entre poética e política. *Ciências Sociais Unisinos*, São Leopoldo, v. 50, n. 3, p. 234-243, set./dez. 2014.
- AVRITZER, Leonardo. **Instituições Participativas e desenho institucional**: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Revista Opinião Pública*, Campinas, v. 14, n. 1, 2008, p. 43 – 64.
- AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **Dados**, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007.
- AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 35. ed. São Paulo: Globo, 1996.
- BALLESTEROS, Paula R. Gestão de políticas de segurança pública no Brasil: problemas, impasses e desafios. **Revista Brasileira Segurança pública**, São Paulo, v. 8, n. 1, fev./mar. 2014. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/353>. Acesso em: 29 jun. 2022.
- BARROS, Aluizio A., CASTRO, Carlos H. S. de. Gestão social e gestão pública no desenvolvimento local. **Cadernos do desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 12, p.147-162, jan./jun. 2013.
- BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco**. São Paulo: Editora 34, 2010.
- BOBBIO, Norberto *et al.* Estado, governo, sociedade. **Para uma teoria geral da política**, v. 14, 2007.

BOHMAN, James; REGH, William. **Deliberative democracy: essays on reason and politics**. Massachusetts: Institute of Tecnology, 1999.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

BONNAL, Philippe; CAZELLA, Ademir Antonio; DELGADO, Nelson Giordano. Contribuições ao estudo do desenvolvimento territorial rural: reflexões metodológicas a partir do caso brasileiro. **Biblio 3W**, v. 17, n. 1002, 2012.

BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

BOURDIEU, P. **Os usos sociais da ciência: por uma sociologia clínica do campo científico**. São Paulo: Editora da UNESP, 2004.

BRANDÃO, Carlos. Estratégias de desenvolvimento regional, decisões e interinstitucionalidades: desafios da abordagem crítica das transformações socioespaciais e os impasses para a efetivação das políticas regionais no Brasil. *In*: RANDOLPH, R.; SIQUEIRA, H.; OLIVEIRA, A. **Planejamento, políticas e experiências do desenvolvimento regional: problemáticas e desafios**. Rio de Janeiro: Letra capital/Faperj, p. 121-146, 2014.

BRANDÃO, Carlos. Planejamento, Políticas e Experiências de Desenvolvimento Regional: problemáticas e desafios. **Letra Capital**, Rio de Janeiro, 2014, p. 46-64. Disponível em: <http://carlosbrandao.org/>. Acesso em: 30 out. 2021.

BRANDÃO, Carlos; SIQUEIRA, Hipólita. **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Réplica: comparação impossível. **RAE – Revista de Administração de Empresas**, v. 45. Disponível em <http://www.fgv.br/rae/artigos/revista-rae-vol-45-num-1-ano-2005-nid-45059/>. Acesso em: 02 mar. 2022.

BROSE, Markus Erwin. Qual o Planejamento Regional na Sociedade de Risco? Reflexões para uma Renovação da Agenda de Pesquisa no RS. **Desenvolvimento em Questão**, v. 17, n. 47, p. 238-247, 2019.

CALHOUN, C. **Habermas and the public sphere**. 4 ed. Cambridge, United States: MIT Press, 1996.

CANÇADO, Airtón Cardoso; PEREIRA, José Roberto; TENÓRIO, Fernando Guilherme. Fundamentos teóricos da gestão social. **DRd-Desenvolvimento Regional em debate**, v. 5, n. 1, p. 4-19, 2015.

CLASTRES, Pierre. **A sociedade contra o estado: pesquisas de antropologia política**. São Paulo: Ubu Editora. 2020.

CONCEIÇÃO, Diamantina C., Centros Sociais de Comunidade. **Revista da Campanha Nacional de Educação Rural**, Rio de Janeiro, 1956.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). **Sondagem Especial 69: segurança**. Brasília: CNI, 2017. Disponível em: <https://www.portaldaindustria.com.br/estatisticas/sondesp-69-seguranca/>. Acesso em: 02 out. 2021.

CORTES, Soraya M. Vargas. O governo do Estado como protagonista da regionalização e da participação. **Caderno CRH**, v. 16, n. 39, 2003.

CRESWELL, John. **Projetos de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

DAGNINO, Renato. **Tecnologia Social: contribuições conceituais e metodológicas**. Eduepb, 2014.

DALLABRIDA, Valdir Roque; BECKER, Dinizar Ferminiano. Governança territorial: um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica. **Desenvolvimento em questão**, v. 1, n. 2, p. 73-97, 2003.

DALLABRIDA, Valdir Roque. *Análise Social 215. Governança territorial: do debate teórico à avaliação da sua prática*. Lisboa, Portugal. 2015.

DALLABRIDA, Valdir Roque. **Planejamento e Gestão Territorial: Aportes teórico-metodológico como referenciais no processo de desenvolvimento de municípios, regiões ou territórios**. Santa Catarina: Editora Da UNc, 2020.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2016.

DEMO, Pedro. Estratégias de desenvolvimento. **Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília, v. 10, n. 12, dez. 1993.

DEMO, Pedro. **Metodologia Científica em Ciências Sociais**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1995.

DEMO, Pedro. Participação é conquista: noções de política social participativa. *Desenvolvimento (Coredes)*. In: Encontro de Economia Gaúcha, 2004. **Anais**. Porto Alegre: PUCRS, 2004. Disponível em: <http://www.isp.rj.gov.br/Conteudo.asp?ident=200>. Acesso em: 10 ago. 2022.

FARIA, Cláudia Feres. Fóruns participativos, controle democrático e a qualidade da democracia no Rio Grande do Sul: a experiência do governo Olívio Dutra (1999-2002). **Opinião Pública**, v. 12, p. 378-406, 2006.

FAVARETTO Arilson. Metamorfoses da dominação nos territórios rurais: qual a extensão das mudanças recentes nas regiões interioranas do Brasil contemporâneo? In: **39º Encontro Anual da Anpocs**. Caxambu, 2015.

FEDOZZI, Luciano Joel. Avaliação das práticas de construção dos orçamentos participativos. **Democracia Participativa, Sociedade Civil e Território**. Vanessa Marx (org.). Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014.

FEDOZZI, Luciano Joel. Orçamento participativo. Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. *In: Orçamento participativo*. Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. p. 248-248, 2001.

FISCHER, Tânia. Poder local: um tema em análise. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 4, p. 105-113, 1992.

FONSECA, Igor Ferraz da. Resiliência, escala e participação em governos de direita: uma análise da Consulta Popular, no Rio Grande do Sul (1998-2018). **Opinião Pública**, v. 25, p. 694-725, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/9jngrYJQ78bDwMJTgBb3jtb/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 30 set. 2021.

GARRIOTT, William. **Policiamento e governança contemporânea: a antropologia da polícia na prática**. São Paulo: Editora da UNICAMP, 2018.

GOLDFRANK, Benjamin; SCHNEIDER, Aaron. Competitive institution building: The PT and participatory budgeting in Rio Grande do Sul. **Latin American politics and society**, v. 48, n. 3, p. 1-31, 2006.

GRISA, Catia. Diferentes olhares na análise de políticas públicas: considerações sobre o papel do Estado, das instituições, das ideias e dos atores sociais. **Sociedade e desenvolvimento rural**, v. 4, n. 1, p. 96-116, 2010.

HABERMAS, Jurgen. **Between facts and norms: contributions to a discourse theory of law and democracy**. Tradução William Rehg. Cambridge, United States: MIT Press, 1992.

HAESBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade**. 10. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2016.

HEINEMANN, Alessandra; VERNER, Dorte. Crime and violence in development: A literature review of Latin America and the Caribbean. **World Bank Policy Research Working Paper**, n. 4041, 2006.

HERMANY, Ricardo. **Municípios na Constituição: Poder local no constitucionalismo luso-brasileiro**. Curitiba. Juruá, 2012.

HOBBS, Thomas. **Leviatã**. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

IBGE. **Perfil dos municípios Brasileiros**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/tramandai/pesquisa/1/21682?ano=2004>. Acesso em: 03 out. 2021.

IBGE. **Política de revisão de dados divulgados das operações estatísticas do IBGE**. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=298009>. Acesso em: 15 set. 2021.

IPEA. **Instituições participativas no âmbito da Segurança pública**: programas impulsionados por instituições policiais. Almir de Oliveira Junior (org.). Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

JARDIM, M. de L.; BARCELLOS, T. M. de. Os movimentos populacionais no Rio Grande do Sul: uma visão inter e intrarregional através dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes). *In: Encontro de Economia Gaúcha, 2004. Anais*. Porto Alegre: PUCRS, 2004.

LIMA, Letícia; DA SILVA, Leonardo Xavier; DAL FORNO, Marlise AR. As Abordagens Conceituais de Território/Territorialidade e as Relações com o Desenvolvimento Rural. **Caderno de Estudos Interdisciplinares**, v. 1, n. 1, 2014.

LIMA, Luciana Leite, D'ACENZI, Luciano. **Políticas Públicas, Gestão Urbana e Desenvolvimento Local**. Porto Alegre: Metamorfose, 2018.

LONG, Norman. **Development sociology: actor perspectives**. Routledge, 2003.

MARTINS, Luciane Patrício. Participar é preciso: uma discussão sobre cidadania e participação social no campo da segurança pública. **Confluências Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito**, v. 15, n. 2, p. 179-217, 2013.

MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política**. São Paulo: Nova Cultural, 1986.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A Ideologia Alemã**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

NAÇÕES UNIDAS. **Relatório sobre a Pobreza 2000**. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/2000%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20do%20Milenio.pdf>. Acesso em: 22 out. 2021.

NETVASCO. **Em 1945, líder comunista Luiz Carlos Prestes reuniu 100 mil pessoas em comício em São Januário, veja foto e discurso**. Disponível em: <https://www.netvasco.com.br/n/140467/em-1945-lider-comunista-luiz-carlos-prestes-reuniu-100-mil-pessoas-em-comicio-em-sao-januario-veja-foto-e-discurso>. Acesso em: 10 ago. 2022.

NORTH, Douglass C. **Institutions, Institutional chance and economic performance**. Cambridge University Press, 1990.

NYGAARD, Paul Dieter. As regionalizações e o Planejamento Estadual: uma discussão sobre as dificuldades e possibilidades de um ajustamento. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 11, n. 1, p. 184 – 197, 1990.

OLIVEIRA, Osmany Porto de. **Embaixadores da participação: a difusão internacional do Orçamento Participativo a partir do Brasil**. 2013. Tese de Doutorado.

Universidade de São Paulo. Disponível em:  
[https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-19022014-102112/publico/2013\\_OsmanyPortoDeOliveira\\_VCorr.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-19022014-102112/publico/2013_OsmanyPortoDeOliveira_VCorr.pdf). Acesso em: 22 out. 2021.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. São Paulo: Paz e Terra. 1992.

POLANYI, K. **A grande transformação**: as origens da nossa época. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

PORTELLI, H. **Gramsci e o Bloco Histórico**. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

PREFEITURA MUNICIPAL DE TRAMANDAÍ. 2021. Disponível em:  
<http://www.tramandai.rs.gov.br>. Acesso em: 08 out. 2021.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma Geografia do Poder**. Tradução Maria Cecília França. São Paulo: Ática, 1993.

RIKER, William. Federalism. *In*: Greenstein, Fred; Polsby, Nelson (Org.). **Handbook of Political Science**. Massachusetts: Addison-Wesley, v. 5, p. 93-172, 1975.

RIO DE JANEIRO. Instituto de Segurança pública. **Estatísticas Gerais de Segurança**. Disponível em: <http://www.isp.rj.gov.br/Conteudo.asp?ident=200>. Acesso em: 23 jul. 2022.

RIO GRANDE DO SUL. [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul**. 4. ed. Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, 1995.

RIO GRANDE DO SUL. **Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul**. Disponível em: <https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/midia/imagem/map-corede-21-1994>. Acesso em: 20 out. 2021.

RIO GRANDE DO SUL. **Balanco Geral do Estado**. Disponível em:  
<https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201601/12102336-1445262322-2004-adm-direta.pdf>. Acesso em: 03 out. 2021.

RIO GRANDE DO SUL. Brigada Militar. **Planejamento Estratégico da Brigada Militar**. Disponível em: <https://www.brigadamilitar.rs.gov.br/planejamento-estrategico>. Acesso em: 30 out. 2021.

RIO GRANDE DO SUL. **Secretaria da segurança pública**: Indicadores Criminais 2004. Disponível em: <https://ssp.rs.gov.br/indicadores-criminais>. Ano de 2004. Acesso em: 16 set. 2021.

RIO GRANDE DO SUL. **Secretaria de planejamento, governança e gestão**. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/15134132-20151117102724perfis-regionais-2015-litoral.pdf>. Acesso em: 28 set. 2021.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de planejamento, governança e gestão. **Plano**

**Plurianual 2004 – 2007.** Disponível em:

<https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/15134014-201304011555272mensagem-ppa-2004-2007.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2022.

ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do Contrato Social**. São Paulo: Martin Claret, 2004.

SACHS, Ignacy. **Estratégias de Transição para o século XXI: Desenvolvimento e Meio Ambiente**. São Paulo: Stúdio Nobel, FUNDAP, 1993.

SÃO PAULO. **Secretaria de Segurança pública do Estado de São Paulo**.

Disponível em: <https://www.ssp.sp.gov.br/estatistica/pesquisa.aspx>. Acesso em: 23 jul. 2022.

SCLACO, Lucia Mury, Rosana Pinheiro Machado. From hope to hate: The rise of conservative subjectivity in Brazil. Chicago Journals. HAU: **Journal of Ethnographic Theory**. v. 10. n. 1. 2022. Disponível em: <https://www.journals.uchicago.edu>. Acesso em: 21 out. 2021.

SEBRAE. DATASEBRAE. **Perfil das Cidades Gaúchas - 2020**. Tramandaí.

Disponível em: [https://datasebrae.com.br/municipios/rs/Perfil\\_Cidades\\_Gauchas-Tramandai.pdf](https://datasebrae.com.br/municipios/rs/Perfil_Cidades_Gauchas-Tramandai.pdf). Acesso em: 10 out. 2021.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo. Companhia da Letras, 2010.

SIEDENBERG, Dieter; ALLEBRANDT, Sérgio Luís; BÜTTENBENDER, Pedro Luis. O contexto dos planos de desenvolvimento para o RS e do planejamento estratégico para os COREDES. In: DALLABRIDA, V. R. (Org.). **Gestão Territorial e Desenvolvimento: Descentralização Político-Administrativa, Estruturas Subnacionais de Gestão do Desenvolvimento e Capacidades Estatais**. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2011.

SILVA, Frederico B. da. **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Luciana Jaccoud (org). Brasília: IPEA, 2005.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas, uma revisão da literatura**. Porto Alegre: Sociologias, n. 16, jul./dez., 2006.

SOUZA, Marcelo Lopes. **FOBÓPOLE: o medo generalizado e a militarização da questão urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

SOUZA, Marcelo Lopes. MUDAR A CIDADE. Uma Introdução crítica ao planejamento e a gestão urbanas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002, 560p. **Geografia em Atos**, v. 1, n. 4, p. 169-174, 2020.

SOUZA, Marcelo Lopes. **O ABC do desenvolvimento urbano**. 4. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008. p. 94/97.

STROHAECKER, Tânia Marques; TOLDO JUNIOR, Elírio E. O litoral norte do Rio Grande do Sul como um pólo de sustentabilidade ambiental do Brasil meridional.



**Revista Electronica de Geografia y Ciencias Sociales**, Barcelona, 2007.

TRAVIS, Jeremy; WAUL, Michelle. Reflections on the Crime Decline: **Lessons for the Future Pro-ceedings from the Urban Institute Crime Decline Forum.**

Washington DC: Urban Institute Justice Policy Center, 2002. Disponível em: <https://www.urban.org/research/publication/reflections-crime-decline>. Acesso em: 28 out. 2021.

VÁZQUEZ-BARQUERO, Antonio. **A política de Desenvolvimento na Itália: instrumentos e experiências.** Santiago do Chile: Projeto CEPAL - CEPAL/GTZ, 2000.

WACQUANT, Loic. **As prisões da miséria.** Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

WEBER, MAX. **Economia e sociedade.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1991.

ZAOUAL, Hassan. **Nova Economia das Iniciativas Locais:** uma introdução ao pensamento pós-global. Rio de Janeiro: DP&A; COPPE/UFRJ, 2006.

## APÊNDICE A - Roteiro de perguntas das entrevistas semiestruturadas

### UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL PROGRAMA DE DINÂMICAS REGIONAIS E DESENVOLVIMENTO

ENTREVISTADOR: Rafael Luft (Mestrando)

TÍTULO DA PESQUISA: A Consulta Popular como estratégia de política pública de segurança: a deliberação local na Brigada Militar em Tramandaí.

ORIENTADORA: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Marlise Amália Reinehr Dal Forno.

#### Roteiro da entrevista semiestruturada

1. O Sr leu e está de acordo com o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido para adaptação com base na Resolução 466/CNS e podemos realizar essa entrevista?
2. As iniciativas vinculadas a Consulta Popular coordenados pelos COREDEs nas regiões no período compreendido entre os anos de 2004 2007, contemplaram a SSP/BM do COREDE Litoral com R\$1,5 milhões. Nesse período os índices criminais publicizados pela SSP no estado representaram uma variação de determinados delitos vinculados a pessoas e ao patrimônio. No COREDE litoral, que sofreu com o aumento populacional na época, os principais indicadores de criminalidade se apresentaram com variação para menos. O Sr entende que existe alguma relação desses fatores investimento x taxas de criminalidade? Por quê?
3. Na sua percepção o aumento ou diminuição dos investimentos em segurança pública pode ser fator de aumento ou diminuição da qualidade de vida e a capacidade produtiva/desenvolvimento nos territórios?
4. Na sua percepção com mais participação popular na Consulta Popular aumenta o poder local do cidadão e das comunidades?
5. Na sua percepção quando aumenta o poder local existe a possibilidade de melhores resultados na relação com os cidadãos que residem num determinado território?
6. Você entende que a Consulta Popular é um mecanismo de política pública?
7. O Sr entende que a segurança pública carece de mais envolvimento social e empoderamento local?
8. O Sr gostaria de fazer alguma outra colaboração sobre esse tema de pesquisa?

#### ENTREVISTADOS:

Identificação ENTREVISTADO 1 (E1): Luis Fernando Bittencourt de Lemos - SSP

Diretor Planejamento e Gestão Orçamentária da Secretaria de Segurança pública/RS. 25 anos de serviço público, 15 anos trabalho no setor.

Arquivo Entrevista 2 (E2)

Identificação ENTREVISTADO 2 (E2): Cléber Rodrigues dos Santos – Chefe do Estado-Maior PM4 da Brigada Militar/RS

Arquivo Entrevista 3 (E3)  
Tempo de gravação: 12min08seg  
Realizada em: Julho de 2022

Identificação ENTREVISTADO 3 (E3): Márcia Faccin – Fórum dos COREDEs  
Arquivo Entrevista 3 (E3)  
Tempo de gravação: 20min42seg  
Realizada em: Julho de 2022

Identificação ENTREVISTADO 4 (E4): Pâmela Fernandes – Sargento da  
Brigada Militar/Litoral  
Arquivo Entrevista 4 (E4)  
Tempo de gravação: 10min22seg  
Realizada em: Julho de 2022

Identificação ENTREVISTADO 5 (E5): João Antônio Trindade Beck –  
Sargento da Brigada Militar/litoral  
Arquivo Entrevista 5 (E5):  
Tempo de gravação: 8min47seg  
Realizada em: Julho de 2022

Identificação ENTREVISTADO6 (E6): Marcelo Reis – Presidente do  
COREDE/Litoral  
Arquivo Entrevista 6 (E6)  
Tempo de gravação: 21min  
Realizada em: Julho de 2022

Identificação do ENTREVISTADO 7 (E7): Luis Carlos Gauto da Silva –  
Prefeito de Tramandaí  
Arquivo Entrevista 7 (E7)  
Tempo de gravação: 13min55seg  
Realizada em: Julho de 2022.

Identificação ENTREVISTADO 8 (E8): Sr Tiago Lucas Correa – morador de  
Tramandaí  
Arquivo Entrevista 8 (E8)  
Tempo de gravação: 19min54seg  
Realizada em: Julho de 202

**APÊNDICE B – Termo de Consentimento Livre Esclarecido**

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
PROGRAMA DE DINÂMICAS REGIONAIS E DESENVOLVIMENTO

**TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

Prezado Senhor(a):

Gostaríamos de convidá-lo(a) a participar da pesquisa de mestrado que está sendo desenvolvida no Programa de Pós-graduação em Dinâmicas Regional e Desenvolvimento (PGDREDES) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), no Campus Litoral Norte (CLN), intitulada “A Consulta Popular como estratégia de política pública de segurança: a deliberação local na Brigada Militar em Tramandaí.”

O objetivo da pesquisa é avaliar se os investimentos públicos eleitos pela Consulta Popular entre os de 2004 a 2007 contribuíram para a redução da criminalidade no município de Tramandaí/RS.

A sua participação é muito importante e consistirá em uma entrevista semiestruturada onde o Senhor poderá livremente se manifestar a partir de perguntas que serão feitas pelo pesquisador e gravadas.

Gostaríamos de esclarecer que sua participação é totalmente voluntária, podendo: recusar-se a participar, ou mesmo desistir a qualquer momento sem que isto acarrete qualquer ônus ou prejuízo à sua pessoa.

Informamos ainda que as informações serão utilizadas somente para os fins desta pesquisa e serão tratadas com o mais absoluto sigilo e confidencialidade, de modo a preservar a sua identidade. Os dados da pesquisa serão usados estritamente pelo pesquisador, para contribuir com esta pesquisa.

Destacamos que sua participação não acarretará nenhum prejuízo ou dano pelo fato de colaborar, assim como não terá nenhum ganho ou benefício direto. Informamos que o senhor não pagará nem será remunerado por sua participação.

Caso você tenha dúvidas sobre o comportamento do pesquisador ou sobre as mudanças ocorridas na pesquisa que não constam no TCLE, e caso se considera prejudicado em sua dignidade e autonomia, você poderá entrar em contato com o mestrando Rafael Luft pelo telefone 51 9 9346 2611 ou seu

orientador Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Marlise Amália Reinehr Dal Forno pelo telefone 51 9 9114 8080.

Dessa forma, se você concorda em participar da pesquisa como consta nas explicações e orientações acima, solicitamos sua autorização neste termo\*, que será também assinado pelo pesquisador responsável em duas vias, sendo que uma ficará com você e outra com a pesquisadora.

- Autoriza fotografias e gravação de voz.
- Não autoriza fotografias e gravação de voz.

Osório, RS, julho de 2022.

---

Entrevistado

---

Rafael Luft  
Nome do pesquisador

**APÊNDICE C – Questionários aos profissionais de nível superior da Brigada Militar****UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
PROGRAMA DE DINÂMICAS REGIONAIS E DESENVOLVIMENTO**

RESPONSÁVEL PELO QUESTIONÁRIO: Rafael Luft (Mestrando)

AMOSTRA POSSÍVEL: 600 Profissionais (18 Coronéis, 83 Tenente-Coronéis, 262 Majores, 237 Capitães)

AMOSTRA DE RESPONDENTES: 103

TÍTULO DA PESQUISA: A Consulta Popular como estratégia de política pública de segurança: a deliberação local na Brigada Militar em Tramandaí.

ORIENTADORA: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Marlise Amália Reinehr Dal Forno.

**Roteiro de questões**

1. Qual seu posto?
2. O Senhor desempenha suas atividades funcionais em qual território?
3. O Senhor conhece os principais conceitos que norteiam a política pública conhecida como "Consulta Popular" ou "Orçamento Participativo"?
4. Caso o Senhor conheça, ou se sinta confortável em responder, estimularia ou apoiaria iniciativas dessa natureza com a finalidade de incrementar a participação dos cidadãos no processo de gestão da segurança pública/Brigada Militar?
5. A região do COREDE Litoral Norte no período compreendido entre os anos de 2004 à 2007 foi contemplado com R\$ 1.553.248,05 (2.351.587 votos) para a Segurança pública, somente com recursos oriundos da Consulta Popular. Nesse período praticamente todos os municípios do litoral norte do RS apresentaram aumento populacional, assim como os principais indicadores de criminalidade também estiveram acima da média do estado. O Sr entende que existe alguma relação desses fatores?
6. Nos últimos anos a segurança pública não foi protagonista nas demandas votadas na Consulta Popular. O Senhor entende que essa alteração da política pública:
7. Na cidade de Tramandaí no ano de 2007 ocorreram 10 homicídios dolosos. Concentrou 44% dos registros havidos entre os anos 2004 à 2007. No ano de 2006 os investimentos totais no COREDE Litoral em segurança pública foram reduzidos em cerca de 50%. Além disso o único latrocínio na cidade nesse período ocorreu no ano de 2007. Não obstante esses números o roubo de veículo aumentou 128% no período em análise. Na sua forma de compreender a melhor resposta que para esses fatos é :
8. A Consulta Popular é um mecanismo da democracia participativa que oferece ao cidadão a possibilidade de contribuir com a gestão social das políticas públicas. O Senhor entende importante as contribuições do cidadão na gestão da segurança pública?
9. Na gestão de uma unidade operacional, com responsabilidade territorial, o Senhor incentivaria mecanismos de democracia participativa na gestão das atividades de segurança pública (reuniões comunitárias, debates com lideranças nos bairros, consultas populares etc.)?
10. O Senhor entende que existe a possibilidade de diminuição de indicadores

- de criminalidade quando a comunidade e a Polícia estão cooperando e trabalhando em conjunto?
11. O Senhor entende que existe uma relação entre os investimentos públicos oriundos da Consulta Popular para a Brigada Militar e os índices de criminalidade?

**APÊNDICE D – Questionário aos profissionais do corpo acadêmico da Brigada Militar****UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
PROGRAMA DE DINÂMICAS REGIONAIS E DESENVOLVIMENTO**

RESPONSÁVEL PELO QUESTIONÁRIO: Rafael Luft (Mestrando) AMOSTRA

POSSÍVEL: 130 respondentes

AMOSTRA DE RESPONDENTES: 103

TÍTULO DA PESQUISA: A Consulta Popular como estratégia de política pública de segurança: a deliberação local na Brigada Militar em Tramandaí.

ORIENTADORA: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Marlise Amália Reinehr Dal Forno.

**Roteiro de questões**

1. Você concorda com o TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO?
2. O Senhor é Aluno-Oficial da Brigada de qual ciclo?
3. Qual atividade funcional você desempenhava antes de ingressar na Brigada Militar/Academia de Polícia Militar?
4. Qual a sua faixa etária?
5. Antes de ingressar no Curso Superior de Polícia Militar, o Sr(a) vivia/residia em qual território?
6. Qual o seu tempo de serviço na Brigada Militar?
7. O Senhor conhece os principais conceitos que norteiam a democracia participativa?
8. O Senhor conhece a política pública adotada no RS, denominada como Orçamento Participativo ou Consulta Popular?
9. Na sua graduação em ciências jurídicas que o habilitou ao concurso público de acesso a carreira de nível superior da Brigada Militar, o Senhor(a) teve contato com os conceitos e princípios da democracia participativa e qual grau de contato?
10. O Senhor(a) já participou de alguma consulta popular?