

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL**  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**Sociedade Civil, Política e Democracia:**  
Experiências de Participação no Rio Grande do Sul  
1989-2014

Tarson Núñez

Porto Alegre – abril de 2016

Tarson Núñez

**Sociedade Civil, Política e Democracia:**  
Experiências de Participação no Rio Grande do Sul  
1989-2014

Tese apresentada ao Programa  
de Pós-Graduação em Ciência  
Política do IFCH da  
Universidade Federal do Rio  
Grande do Sul como requisito  
parcial para a obtenção do grau  
de Doutor

Orientador: prof.Dr Paulo Peres

### CIP - Catalogação na Publicação

Núñez, Tarson

Sociedade Civil, Política e Democracia:  
Experiências de Participação no Rio Grande do Sul  
1989/2014 / Tarson Núñez. -- 2016.  
205 f.

Orientador: Paulo Peres.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio  
Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências  
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política,  
Porto Alegre, BR-RS, 2016.

1. Democracia. 2. Instituições Participativas. 3.  
Participação Popular. I. Peres, Paulo, orient. II.  
Título.

Porto Alegre – abril de 2016

Sociedade Civil, Política e Democracia: Experiências de  
Participação no Rio Grande do Sul 1989-2014

Tarson Núñez

## Banca Examinadora

---

Prof.Dra. Maria Mercedes Canepa

---

Prof.Dr. Benedito Tadeu César

---

Prof.Dr. Hélio Ricardo Couto Alves

---

Prof.Dra. Maria Isabel Noll

---

Prof.Dr. Paulo Peres (orientador)

Dedicado à Rosa, porque ela nos inspira a pensar no futuro

## Agradecimentos

A todos os componentes da tribo, a começar pela Luciane Fagundes pela paciência, o apoio e o amor de tantos anos, mas sem esquecer a Ariela e o Lucas, a Mariana e o Lucas Hanke, a Katherine e o Caio, porque vocês são a razão de qualquer esforço que eu faço

À Elisabeth Rodrigues da Cruz e ao Victor Douglas Núñez (in memoriam)  
por tudo que eu aprendi a aprender nesta vida

Aos colegas da FEE: Augusto, Ana Júlia, Daiane, Fernando e Róber pela sempre intensa troca de ideias e inspirações.

## RESUMO

A tese faz um balanço de quase trinta anos de experiências de democracia participativa no Rio Grande do Sul, com o objetivo de analisar a contribuição do processo de criação de instituições participativas para a construção da democracia. Este estudo de caso busca identificar, a partir de variáveis como o desenho institucional, a vontade política dos governantes e os padrões de organização da sociedade civil a dinâmica entre os processos de interação entre os atores sociais e a consolidação de instituições políticas democráticas.

Tomando como base teórica as contribuições de Charles Tilly e suas teorias da ação coletiva, especialmente o seu conceito de democratização como instrumento para a análise dos processos estudados, a tese busca contribuir na compreensão do impacto das novas instituições participativas para a democracia em construção. A questão que move o estudo tem como ponto de partida a constatação de que a satisfação dos cidadãos e sua identificação com os processos políticos e com o regime é cada vez menor.

As conclusões obtidas caminham em duas direções, uma relacionada com os processos políticos e outra com as mudanças ocorridas na sociedade. Do lado dos processos políticos se percebe que as instituições participativas não ocuparam um espaço central na gestão do Estado, incidindo de forma parcial e fragmentária sobre os processos políticos mais importantes, que continuam sendo decididos no âmbito dos mecanismos tradicionais da democracia representativa liberal. Do lado da sociedade, houve mudanças do ponto de vista da composição e da dinâmica de funcionamento das organizações que a representam. A convergência destes dois fatores fez com que os reais avanços obtidos em termos de democratização tenham sido extremamente limitados.

## ABSTRACT

The thesis focuses on nearly thirty years of participatory democracy experiences in Rio Grande do Sul, in order to analyze the contribution of the development of participative institutions in the process of democracy building. This case study seeks to identify, based on variables such as institutional design, the political will of governments and organization standards of civil society the dynamics between the processes of interaction among social actors and the consolidation of democratic political institutions.

Taking as theoretical basis the contributions of Charles Tilly and his theories of collective action, especially his concept of democratization as a tool to build a comprehensive analysis of the processes studied, the thesis tries to contribute to the understanding of the impact of the new participatory institutions for democracy under construction. The question that moves the study takes as its starting point the fact that the satisfaction of citizens and their identification with the political processes and the regime is dwindling.

The conclusions reached go in two directions, one related to political processes and the other with the changes in civil society. From the perspective of political processes the findings show that participatory institutions did not occupy a central place in the political process, acting in a partial and fragmentary way. The most important political processes continue to be decided under the traditional mechanisms of liberal representative democracy. On the side of civil society, there were changes from the point of view of the composition and the working dynamics of the organizations that represent it. The convergence of these two factors made the real progress in terms of democratization extremely limited.



## LISTA DE QUADROS, TABELAS, GRÁFICOS E FIGURAS

### Quadros

Quadro I – Entidades da Sociedade Civil que apresentaram de emendas à Constituição.....	70
Quadro II – Conselhos de Políticas Públicas criados durante o Governo Simon (1986/1990).....	77
Quadro III – Conselhos de Políticas Públicas no Governo Collares (1991/1994).....	92.
Quadro IV – Conselhos de Políticas Públicas durante o Governo Britto (1995/1998).....	100
Quadro V – Conselhos de Políticas Públicas no Governo Olívio (1999/2002).....	113
Quadro VI - Conselhos de Políticas Públicas no Governo Rigotto (2003/2006).....	120
Quadro VII - Conselhos de Políticas Públicas no Governo Tarso Genro (2011/2014).....	136
Quadro VIII – Instituições com representação nos conselhos.....	154
Quadro IX – Indicadores de mudanças no padrão de ação da sociedade civil organizada.....	170

### Tabelas

Tabela I – eleitores participantes da Consulta Popular.....	103
---	-----

### Gráficos

Gráfico I – Instituições Participativas no RS 1988-2014.....	143
Gráfico II – Criação/Modificações legislativas de Instituições Participativas no RS 1986-2016.....	144.
Gráfico III – Evolução da composição dos conselhos segundo a forma de iniciativa legislativa.....	145
Gráfico IV – Iniciativas relativas às IPs por governo (%).....	146
Gráfico V – IPs no RS segundo a forma de definição das representações da sociedade.....	147
Gráfico VI – natureza da representação da sociedade civil nos conselhos (%).....	148.
Gráfico VII – Ips no RS segundo a sua composição de maioria.....	149
Gráfico VIII – evolução da composição dos conselhos segundo a iniciativa dos governos (%).....	150
Gráfico IX – evolução do número de representações em Instituições Participativas.....	151

### Figuras

Figura I. Sistema de Participação Popular e Cidadã (2011-2014).....	128
Figura II – Mobilização social, mudança política e institucional.....	181

<b>Capítulo I.</b>	10
I.1 As Experiências de Participação no RS, contexto e características.....	18
I.2 Um Programa de Investigação.....	35.
<b>Capítulo II. Democratização e Instituições Participativas</b> .....	42
II.1 Instituições e Desenho Institucional.....	43
II.2 Participação.....	49
II.3 Democracia e Democratização .....	56
II.4 Dos conceitos à operacionalização da investigação.....	61
<b>Capítulo III – Instituições e Processos Participativos no RS</b> .....	65
III.1 Anos 80 – Lutas sociais e uma nova institucionalidade democrática.....	69
III.2 O governo Simon.....	75
III.3 ANOS 90 – Consolidação Democrática e Experimentalismo Institucional.....	79
III.4 O governo Collares e os Conselhos Regionais de Desenvolvimento.....	85
III.5 O governo Antônio Britto.....	93
III.6 A Consulta Popular .....	101
III. 7 Governo Olívio.....	105
III.8 O Orçamento Participativo.....	106
III.9 Os anos 2000: Ampliação das Experiências Participação.....	115
III.10 Governo Tarso.....	125
III.11 O Sistema Estadual de Participação Cidadã.....	127
<b>Capítulo IV – Sociedade Civil, Desenho Institucional e Democratização</b> .....	142
IV.1 Amplitude.....	143
IV.2 Igualdade.....	153.
IV.3 Comprometimento Mútuo.....	161
IV.5 Outros processos associados à democratização.....	164
IV.6 A organização da sociedade civil.....	166
IV.7 Vontade Política, instituições participativas e democratização.....	172
<b>V. Conclusão</b> .....	177
<b>VI. Bibliografia</b> .....	184
<b>VII. Anexos</b> .....	192

## I. Introdução

O estado do Rio Grande do Sul viveu, a partir da redemocratização do país na década de 1980, um conjunto de experiências de participação da sociedade civil na gestão pública que pode ser considerado ímpar no cenário brasileiro e mesmo internacional. Estas experiências, heterogêneas em seus processos e associadas a distintos projetos políticos, tiveram todas em comum o objetivo de ampliar a participação da população na gestão pública para além dos mecanismos tradicionais da democracia representativa. Em um período de quase três décadas uma série de dispositivos institucionais voltados para a ampliação do que se convencionou chamar de participação cidadã foi experimentado, gerando uma dinâmica política na qual a gestão das políticas públicas esteve frequentemente relacionada com processos de participação direta da sociedade civil.

Esta dinâmica política de construção de mecanismos de participação que alguns autores (AVRITZER, 2008; PIRES, 2011) caracterizam como Instituições Participativas (IPs), complementa e aprofunda a democratização da sociedade brasileira iniciada no final dos anos 80 com o final do regime militar. A última década do século XX e a primeira do século XXI assistiram um amplo processo de mobilização dos movimentos sociais e organizações da sociedade civil que, entre outras demandas de natureza social e econômica, reivindicaram também espaços crescentes de protagonismo político, lutando por maior participação nos processos decisórios. A resposta a esta demanda foi positiva, resultando na adoção crescente de mecanismos participativos por parte dos governos. Em paralelo e para além das liberdades democráticas tradicionais características da democracia representativa, um conjunto de novos dispositivos institucionais participativos foi sendo constituído. Este processo, iniciado a partir de experiências pontuais protagonizadas por governos locais e regionais, ganha um ímpeto nacional a partir de 2003, na medida em que o governo eleito em 2002 assume e fortalece a dinâmica de ampliação da participação popular. As diversas instituições participativas concebidas na experiência democrática brasileira têm sido integradas ao processo de concepção, execução e controle de políticas públicas de forma cada vez mais orgânica e sistemática.

Para alguns analistas, mais otimistas, este processo de implementação de IPs se configura em uma mudança qualitativa na dinâmica política do país. Em nível nacional o fortalecimento dos conselhos de políticas públicas existentes e criação de novos, a realização de conferências abertas à participação dos cidadãos, os processos de consulta sobre medidas a serem adotadas, espelham uma vontade política de aprofundar a incidência dos cidadãos sobre os processos decisórios e de gestão. Para estes autores o processo de participação no Brasil “se encontra de tal forma institucionalizado que se pode falar na existência de um autêntico sistema participativo, que envolve formas normativas,

organizacionais e institucionais desenhadas estruturalmente para promover-se a participação dos cidadãos nas decisões sobre políticas” (IPEA, 2010:56).

No entanto, em que pese esta constatação da amplitude das mudanças políticas vividas nos últimos anos é evidente que uma avaliação mais consistente do impacto destas mudanças sobre o sistema político brasileiro ainda está por fazer. Os próprios analistas que vislumbram a existência de um “sistema participativo” consolidado reconhecem a existência de “um tema central para a agenda futura de pesquisas e ainda lacunar na literatura especializada, qual seja: a efetividade das instituições participativas e sua relação com o aprimoramento das políticas públicas governamentais.” (IPEA, 2010:39). É dentro deste contexto que se situam as experiências a serem analisadas nesta investigação, o de um momento de aprofundamento da democracia através da construção de novos processos políticos e da implementação de instituições voltadas para a ampliação da participação da sociedade civil na gestão pública.

Um primeiro marco deste processo no Rio Grande do Sul foi o envolvimento de um número significativo de movimentos sociais e organizações da sociedade civil (OSCs) na formulação e apresentação de emendas populares durante a elaboração da constituição estadual em 89. O próprio desenho institucional resultante do processo de redemocratização, portanto, esteve associado a uma dinâmica de participação da sociedade civil organizada. Na constituição estadual foram institucionalizados, entre outros dispositivos, instrumentos de participação direta da população para além das eleições na forma de “plebiscito, referendo e iniciativa popular” (art 2º), além da presença de representantes da sociedade civil na “definição das diretrizes globais, regionais e setoriais da política de desenvolvimento” através de um “órgão específico, com representação paritária do Governo do Estado e da sociedade civil, através dos trabalhadores rurais e urbanos, servidores públicos e empresários, dentre outros, todos eleitos em suas entidades representativas” (art. 167)<sup>1</sup>.

Nos anos 90, a criação e posterior institucionalização dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) gerou uma dinâmica na qual um número significativo de OCSs e governos locais das distintas regiões do estado passaram a estabelecer uma interlocução permanente no âmbito do Sistema Estadual de Planejamento. Através destes conselhos, representações da sociedade civil passaram a incidir de forma sistemática no debate do desenvolvimento regional, dos Planos Plurianuais e na própria discussão do Orçamento Estadual, através da “Consulta Popular”, criada em 1998. Além disso, por duas ocasiões (1999/2002 e 2011/2014) foram realizadas experiências de implantação do Orçamento Participativo (OP) em escala estadual. Por fim, no âmbito do executivo, entre 2011 e 2014

---

1 . Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, Assembléia Legislativa, 2007.

funcionou o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, espaço institucional de interlocução entre o executivo e representações da sociedade civil, que fazia parte de todo um “Sistema Estadual de Participação Cidadã” (Rio Grande do Sul, 2014) implementado pelo governo estadual.

Esta busca de incorporar mecanismos de participação direta não se limitou ao âmbito do poder executivo. Também no legislativo foram gestadas iniciativas voltadas para fortalecer a participação da sociedade civil organizada. Para além dos mecanismos tradicionais do parlamento, como a realização de audiências públicas e o espaço de participação no âmbito das Comissões Permanentes da Assembleia Estadual, em diversos momentos foram estabelecidos processos formais de consulta e debate com a sociedade civil. Em 1999 a Assembleia Legislativa em parceria com os Coredes instituiu o “Fórum Democrático”, um espaço de diálogo entre o parlamento gaúcho e a sociedade civil organizada.

A implementação de instituições participativas no RS também respondeu a uma dinâmica nacional, uma vez que a partir da constituição de 88 foram criados mecanismos de debate e participação da sociedade civil nas políticas públicas no âmbito da União, com impacto nas demais esferas da federação. O processo de redemocratização foi acompanhado, portanto, de uma proliferação de todo um conjunto de novos processos de participação, que se materializaram em instituições participativas que se desenvolvem paralelamente e em uma relação permanente com as instituições formais da democracia representativa. O novo arranjo institucional constituído a partir dos processos constituintes, nacional e estadual, estabelecia não apenas o princípio da participação direta da população nas decisões de governo (art 1º parágrafo único) como a criação de novos mecanismos, como os Conselhos de Políticas Públicas e toda uma dinâmica de conferências de âmbito municipal, estadual e nacional na qual a população e a sociedade civil organizada foram chamadas a participar. O Rio Grande do Sul tem hoje 29 conselhos de políticas públicas com diferentes perfis e composições, que realizaram, apenas entre 2011 e 2014, 36 conferências em organizadas a partir da parceria entre o executivo estadual e distintos fóruns e movimentos da sociedade civil (RIO GRANDE DO SUL, 2014:32-35).

A riqueza deste processo tem sido reconhecida internacionalmente tanto na esfera acadêmica como no âmbito de instituições multilaterais dedicadas aos temas do desenvolvimento e da governança pública. Nos anos recentes estas instituições tem se dedicado a estudar as experiências aqui realizadas. Instituições como o Banco Mundial (BAIOCCHI, G. HELLER, P. CHADURI, S. e SILVA, M.K, 2004 e WORLD BANK, 2008), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (SERAGELDIN, 2003), as Nações Unidas, através da Agência Habitat e seu Programa de Gestão Urbana para a América Latina e o

Caribe PGU-ALC (CABANNES, 2004), tiveram nas experiências de participação da sociedade civil no Rio Grande do Sul um objeto de estudo e reflexão. Mais do que isto, em diversos casos as experiências realizadas no RS serviram como ponto de referência para as ações destas instituições na esfera internacional. Em nível nacional o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas vem desenvolvendo um intenso esforço de reflexão sobre o impacto das instituições participativas sobre as políticas públicas em uma série de estudos (IPEA, 2010 e 2011, PIRES, 2011, MONASTÉRIO et al, 2014).

No âmbito acadêmico as experiências participativas desenvolvidas no Rio Grande do Sul atraíram as atenções de uma ampla gama de investigadores interessados no tema da democracia. A partir dos estudos pioneiros de Fedozzi (2000, 2001) que apresentaram as primeiras descrições mais sistemáticas do processo de Orçamento Participativo (OP) em Porto Alegre surgem as primeiras análises, focadas sobretudo no significado da experiência em termos do seu papel no sentido da construção da democracia e da cidadania, tanto em um registro mais sociológico (FEDOZZI, 2007 e 2008) quanto de um ponto de vista da pedagogia política (FISCHER e MOLL, 2000). Nessa primeira leva de estudos, o olhar dos investigadores se direciona com mais ênfase na participação enquanto construção de um novo padrão de relação do Estado com os movimentos sociais (BAIOCCHI 1999, SILVA, 2003). O enfoque destes autores sinalizava o quanto este novo padrão tinha a capacidade de neutralizar as tradicionais práticas hierárquicas e clientelistas que tradicionalmente caracterizam estas relações no Brasil (ABERS, 1998 e 2001).

Esta percepção do valor da participação da sociedade nas políticas públicas se aplica tanto aos estudos focados em experiências de participação direta como o OP, como das experiências de participação de organizações em outros modelos de instituições participativas como os conselhos setoriais de políticas públicas (ALLEBRAND, 2002, CARVALHO e TEIXEIRA, 2000, CORTES, 2005 e 2011). E, no caso do Rio Grande do Sul, esta participação da sociedade civil em conselhos que discutem e buscam a cogestão de políticas públicas se estende também para o âmbito das políticas de desenvolvimento no âmbito territorial, através dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (BANDEIRA, 1999, VEIGA, 2006). Ainda que a partir de uma dinâmica distinta dos processos de participação direta, como o OP, a participação de natureza representativa, através da sociedade civil organizada, também faz parte deste conjunto de instituições participativas voltadas para ampliar a incidência da sociedade civil sobre o Estado. E, da mesma maneira que os estudos sobre os mecanismos de participação direta, como os OPs, estas experiências são saudadas como mecanismos de fortalecimento da democracia e da participação dos cidadãos.

Este olhar sobre as experiências participativas como a emergência de um novo padrão de relação entre a sociedade civil, os movimentos sociais, grupos sociais subalternos e o Estado gerou reflexões sobre o impacto deste processo sobre a democracia, tanto de uma perspectiva habermasiana da constituição de espaços públicos deliberativos (AVRITZER, 1999), de uma nova relação entre Estado e sociedade civil (DAGNINO, 2002), como de uma abordagem voltada para o seu significado em termos de inovação institucional e empoderamento dos mais pobres (WRIGHT, 2003). Esta relação entre os novos espaços de participação e os setores populares levou autores como Santos (2002) a afirmar que avançávamos no sentido de uma “democracia distributiva”. E de fato, estudos no campo da economia e da avaliação de políticas públicas permitiram demonstrar que os processos de participação efetivamente permitiram um deslocamento do gasto público no sentido dos mais pobres (MARQUETTI 2002 e 2003, NÚÑEZ, 2003).

A implementação de instituições participativas ampliando a incidência direta dos cidadãos e das organizações da sociedade civil nos processos decisórios e de gestão, passou a ser objeto de estudo do que foi caracterizado como um processo de inovação democrática (AVRITZER, 2003, RAVENTÓS, 2008) quase uma reinvenção da democracia (NAVARRO, 2000). Alguns autores chegam a caracterizar este processo de participação como um impulso no sentido de “democratizar a democracia” (SANTOS, 2002), vendo na participação “a esperança de uma nova democracia” (SINTOMER, 2002). Para além do impacto local e da avaliação dos resultados das experiências, os processos de participação vividos no Rio Grande do Sul passam também a ser analisados do ponto de vista da sua contribuição mais geral para a democracia participativa (CABANNES, 2004). Desde outro ponto de vista, as experiências participativas também foram analisadas enquanto instrumentos de construção de uma cultura política democrática (BAQUERO, 1998 e 2007).

Para além do seu papel democratizante, seja como espaço para a expressão de grupos sociais subalternos previamente excluídos, seja na forma de novos desenhos institucionais que permitem a ampliação ou o aprofundamento da democracia, a implementação de instituições participativas foi analisada também do ponto de vista de seu papel na qualificação da gestão pública. Seu impacto na gestão urbana (SINTOMER, 2007, CABANNES, 2004b), seu papel no sentido de garantir accountability (WAMPLER, 2007 e ACKERMAN, 2005), seu significado em termos de qualificação da performance de governo (UTZIG, 1999), assim como seu impacto na gestão orçamentária e fiscal (SCHNEIDER, 2005, WORLD BANK, 2008) foram exaustivamente analisados, e de modo geral há um consenso na literatura no sentido de que a participação da população, seja de forma direta, seja através das organizações da sociedade civil, tem um impacto positivo sobre a qualificação da gestão pública.

De modo geral, tanto as análises acadêmicas como as promovidas pelas instituições multilaterais (Banco Mundial, Nações Unidas, BID) e governamentais (IPEA, 2010, Monastério et al, 2014), independente dos distintos matizes e orientações metodológicas e políticas, coincidem em torno de duas dimensões positivas acerca do papel das instituições participativas e seu impacto na formulação e gestão das políticas públicas. De um lado, em um registro mais político, a participação é considerada um importante instrumento de afirmação da cidadania, de aprofundamento e renovação da democracia. De outro lado, desde um ponto de vista da formulação e implementação das políticas públicas, a participação é vista como um instrumento de qualificação da gestão que pode proporcionar mais eficiência e eficácia à ação do Estado.

O reconhecimento institucional e o interesse acadêmico identificado são apenas alguns dos indicadores que demonstram a relevância das experiências participativas vividas no Rio Grande do Sul do ponto de vista do seu impacto em termos do aprofundamento da democracia e da qualificação da gestão pública. O conteúdo e a diversidade em termos de escopo, forma e organização institucional dessas experiências indica um campo ainda aberto para a pesquisa, uma vez que os processos e seus resultados ainda não foram suficientemente analisados no seu conjunto, e sobre tudo em relação a seu impacto sobre o sistema político. Em que medida todas estas experiências contribuíram de forma efetiva a tornar o funcionamento do Estado mais democrático e eficiente? Esta é uma questão ainda em aberto para a qual esta tese pretende contribuir.

Em que pese a grande quantidade de estudos de caso existentes sobre algumas das experiências mais bem sucedidas, um balanço mais geral deste processo ainda não foi realizado. A longa lista de estudos sobre os OPs, os conselhos temáticos de políticas públicas e mesmo os Coredes já constitui um grande arcabouço de análises sobre o significado destas experiências no contexto da construção da democracia no Brasil. No entanto uma análise do impacto deste conjunto de experiências vividas, e sobretudo das relações entre estas distintas experiências entre si e de seu impacto sobre o sistema político não foi realizado. Este é o objetivo desta investigação: verificar se, e até que ponto, a implementação de instituições participativas incidiu sobre o processo político de construção da democracia no estado do Rio Grande do Sul.

O tema geral da tese, portanto, é o impacto de dispositivos que estabelecem uma maior participação direta dos cidadãos no processo político, as chamadas instituições participativas (IPs), em termos de aprofundamento da democracia. O estudo em questão tem como centro analisar, no caso do Rio Grande do Sul, as formas pelas quais foram implementados os diversos mecanismos institucionais de consulta e decisão, seu desenho institucional, o contexto em que se desenvolveram assim como quais foram os resultados,



positivos e negativos, das distintas experiências do ponto de vista da construção de instituições democráticas e do desempenho do governo em nosso estado.

A investigação proposta busca analisar as distintas experiências de participação vividas em nosso estado de forma a identificar os pontos críticos destes processos do ponto de vista da ampliação da democracia e da sua capacidade contribuir na qualificação das práticas de gestão pública. E o problema que se coloca é: se tivemos nos últimos vinte e cinco anos um conjunto de experiências de participação direta da sociedade civil no governo, em que medida estes mecanismos foram capazes de contribuir no sentido de uma maior democratização e uma ampliação da eficiência das instituições políticas em nosso estado? A investigação, portanto, pretende contribuir para compreender se este processo efetivamente teve um impacto na dinâmica da relação entre o Estado e os cidadãos.

Esta avaliação pode nos fornecer elementos analíticos e explicativos de natureza mais geral sobre a relação entre a participação da sociedade civil e a construção da democracia. O consenso teórico e político sobre a importância da sociedade civil na construção da democracia vêm dos clássicos (TOCQUEVILLE, 1995, PAINE, 1992), passando por pensadores do século XX (GRASMCI, 1982, BOBBIO, 1992, HABERMAS, 1997, O'DONNELL, 1993) aos estudiosos contemporâneos sobre o tema (COHEN e ARATO, 1992, CARTER, 2005). Este consenso dá conta da suposição de que o conjunto de experiências em torno dos diversos dispositivos de participação deveria sinalizar no sentido de um processo de crescente legitimidade das instituições democráticas. E, efetivamente, em certa medida estas experiências de alguma maneira têm representado uma experiência real de ampliação das possibilidades de controle do Estado pela sociedade. O amplo balanço realizado pelo IPEA (IPEA, 2010, PIRES, 2011, MONASTÉRIO et al, 2014) sobre as experiências de construção de instituições participativas no Brasil a partir do início do século XXI aponta que, apesar de visíveis limitações, os distintos dispositivos participativos implementados permitiram uma expansão de práticas democráticas de gestão.

No entanto é possível verificar que ao mesmo tempo em que se consolidam instituições e práticas de democracia que vão além do periódico ritual das eleições da democracia representativa, o processo de ampliação da participação da sociedade civil nas decisões dos governos não é linear e nem sempre avança num sentido de um aprofundamento da democratização (DAGNINO, 2004). A ampliação da participação das OSCs em fóruns e processos decisórios apresenta limites, em termos de sua capacidade efetiva de aumentar a incidência dos cidadãos sobre a formulação e implementação das políticas públicas. Mais do que isso, é impossível também ignorar que, paralelamente ao processo de ampliação da participação da sociedade civil organizada nas decisões

governamentais, se identifica também um processo de desgaste crescente da própria participação política entre os cidadãos comuns.

No caso brasileiro esta contradição entre a ampliação dos espaços de participação e uma latente insatisfação dos cidadãos em relação ao sistema político como um todo ficou dramaticamente exposta a partir das manifestações de rua massivas em junho de 2013. Analisando os impactos dessas manifestações Romão (2013) sinaliza a aparente disjuntiva entre espaços de participação ampliada e a insatisfação dos cidadãos. Para o autor “construiu-se, nos últimos trinta anos...um sistema paralelo de representação plenamente institucionalizado que se estabeleceu colado aos sistemas de políticas públicas que se desenvolveram no país desde os anos 1990, nos marcos da Constituição Federal de 1988 (CF/1988)”. Este “audacioso sistema”, baseado em conselhos, conferências, audiências públicas e outros instrumentos de participação não se mostrou capaz de absorver insatisfações decorrentes do “sentimento de indiferença, de carência ou ausência de sentimento de representação da parte do cidadão” (ROMÃO, 2013, p.15).

Pelo contrário, a insatisfação materializada nas manifestações multitudinárias de junho de 2013 se dirigia não apenas aos mecanismos tradicionais da democracia liberal (“não me representa”, era o mantra dirigido aos políticos e às autoridades de modo geral), como também expressava uma descrença em relação aos novos mecanismos de participação política, reservando à ação direta a maior parte da sua energia política. Em documento do Movimento Passe Livre publicado ainda em 2013 os ativistas afirmavam: “É assim, na ação direta da população sobre a sua vida – e não à portas fechadas, nos conselhos municipais engenhosamente instituídos pelas prefeituras ou em qualquer outra das artimanhas institucionais -, que se dá a verdadeira gestão popular” (MARICATO, 2013:16).

Portanto a relevância da abordagem proposta decorre também de uma constatação mais ampla acerca do desgaste da imagem das instituições políticas verificado nas primeiras décadas deste século, no Brasil, na América Latina e no mundo. Por toda a parte se pode identificar, na mídia ou em análises acadêmicas, uma crescente insatisfação em relação às instituições e uma crítica sistemática aos políticos, aos partidos, aos governos, ao Estado e ao sistema político como um todo. O que nos leva a uma contradição: termos de um lado um Estado que aparentemente é cada vez mais democrático e aberto à participação dos cidadãos e, de outro, um número cada vez maior de cidadãos que não se sentem representados pelo sistema político e pelas instituições estatais.

## **I.1 Experiências de Participação no RS, contexto e características**

As duas décadas do final do século XX foram caracterizadas, em escala global, por um avanço da democracia liberal como forma institucional hegemônica de exercício do poder político. A queda dos regimes autoritários do chamado “socialismo real” no leste europeu, os processos de mudança de regime no sul da Europa, na América Latina e em outras partes do mundo significaram um momento de afirmação da democracia, no que foi denominado por autores no campo da ciência política como a “terceira onda” de democratização (HUNTINGTON, 1994). Este processo de (re)constituição de regimes democráticos em escala global teve como uma de suas principais características uma preocupação crescente com a participação da sociedade civil no processo político, como um instrumento de ampliação da legitimidade, da gestão democrática e da eficiência das políticas públicas (COHEN e ARATO, 1992).

No Brasil a transição combinou uma intensa pressão política de baixo para cima por parte de movimentos sociais e das forças políticas de oposição mais radical com uma negociação entre setores do regime e as parcelas moderadas da oposição. Este processo teve o seu ponto decisivo na entrega do poder por parte dos militares através da eleição de um governo civil no colégio eleitoral em 1985 e se institucionalizou através da construção de um novo marco jurídico-legal no processo constituinte de 1988. Desde então o processo democrático se consolidou, tanto do ponto de vista das instituições tradicionais da democracia representativa dentro dos marcos tradicionais do pluralismo poliárquico (DAHL, 1989, 1997), como do ponto de vista da emergência de iniciativas voltadas para a institucionalização de dispositivos voltados para uma participação mais ampla e direta dos cidadãos e da sociedade civil organizada na vida política.

No entanto, as primeiras décadas do século XXI apontam para um sentido diferente, tanto no Brasil como no mundo. Um número cada vez maior de evidências indica um crescente descontentamento dos cidadãos em relação aos mecanismos de representação política. As mudanças estruturais associadas ao processo de globalização, o crescimento do poder político do capital financeiro sobre os Estados Nacionais, a desestruturação do tecido social decorrente dos processos de ajuste macroeconômico e das políticas de austeridade implementadas em nível global vem contribuindo para o desgaste das instituições políticas e para uma crise de legitimidade das estruturas de representação. Os movimentos internacionais antiglobalização do início do século XXI que resultaram no Fórum Social Mundial, assim como as mobilizações dos “indignados” do movimento 15 M na Espanha em 2011, os protestos do movimento “Occupy Wall Street” no mesmo ano e as mobilizações de junho de 2013 no Brasil, demonstram um descontentamento crescente de parcela significativa dos cidadãos comuns em relação ao processo político.

As manifestações citadas são apenas a ponta mais visível e recente de um iceberg de crescente desconfiança dos cidadãos em relação aos governos de modo geral. “Over the past three decades public confidence has dropped in half in many situations...Canada, Britain, Italy, Spain, Belgium, the Netherlands, Norway, Sweden and Ireland have also seen some decline of trust in government” (NYE et al,1997 p.2). Esta queda na confiança em alguns momentos tende mesmo a se converter em um sentimento mais generalizado de desconfiança em relação às instituições democráticas como um todo.

“tendo em conta as suas orientações normativas, expectativas e experiências, os cidadãos percebem as instituições como algo diferente, senão oposto, àquilo para o qual existem: neste caso, a indiferença ou a ineficiência institucional diante de demandas sociais, corrupção, fraude ou desrespeito de direitos de cidadania geram suspeição, descrédito e desesperança, comprometendo a aquiescência, a obediência e a submissão dos cidadãos à lei e às estruturas que regulam a vida social” (MOYSÉS, 2005 p.33).

A insatisfação da cidadania em relação ao desempenho e à qualidade das instituições políticas se manifesta no que alguns autores descrevem como uma crise do próprio processo de representação política, que no limite pode representar uma ameaça à própria estabilidade das instituições democráticas. “Pesquisas recentes sugerem que níveis decrescentes de confiança nos políticos e nas instituições parecem ser uma tendência global que afeta não somente as poliarquias ricas, mas também democracias nascentes no mundo em desenvolvimento” (POWER e JAMESON, 2005:65).

Os dados disponíveis no relatório Latinobarômetro, projeto de pesquisa que analisa as percepções dos cidadãos através de surveys em 18 países anualmente desde 1995, corroboram estas afirmações. Ainda que a maioria dos cidadãos latino-americanos (56%) considere a democracia preferível em relação a qualquer outra forma de governo, apenas 39% dos mesmos se declaram satisfeitos com o funcionamento da democracia em seu país, ao passo que 57% se consideram insatisfeitos ou muito insatisfeitos. E solicitados a avaliar a democracia em seu país apenas 8% dos entrevistados afirmaram considerar seu país uma democracia plena, 30% uma democracia com pequenos problemas, 46% uma democracia com muitos problemas e 9% afirmaram considerar que seu país não é uma democracia. Estas críticas ao sistema político não são uma característica exclusiva da América Latina. No mesmo relatório uma comparação com um projeto análogo em nível europeu (Eurobarômetro) indica que o índice de satisfação com a democracia naquele continente caiu de 56%, em 2000, para 38% em 2013<sup>2</sup>.

---

2. Dados do Informe 2013 da Corporación Latinobarômetro acessado em 20/02/2015, em <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>.

No caso do Brasil os índices de insatisfação com a democracia são ainda mais altos. Menos da metade dos entrevistados (48,5%) na pesquisa do Latinobarômetro consideram que a democracia é preferível a qualquer outra forma de governo, apenas 26% se declaram satisfeitos com o funcionamento da democracia no país e 69,2% se consideram insatisfeitos ou muito insatisfeitos. E apenas 3,9% consideram que o Brasil é uma democracia plena, 25,9% uma democracia com alguns problemas, 56,5% consideram que o país vive uma democracia com muitos problemas. Os índices brasileiros de descontentamento com a democracia, portanto, são ainda mais altos do que a média do continente.

Esta realidade provavelmente se aplica também ao caso do Rio Grande do Sul, ainda que não existam estudos empíricos em nível estadual. No entanto, survey realizado em Porto Alegre ainda em 2005, constatava que 87,5% dos entrevistados concordam totalmente ou em parte com a afirmação de que “todos os políticos são corruptos”, 87,1% dos entrevistados discordam da afirmativa de que “o Estado é eficiente na aplicação dos recursos públicos” e 96,7% afirmam que “os políticos prometem e não cumprem” (BAQUERO, 2012:7). Estes dados nos levam à constatação de que realmente há uma contradição crescente entre a existência e ampliação dos espaços de participação política à disposição dos cidadãos ao mesmo tempo em que os mesmos se sentem cada vez mais alheios e impotentes em relação aos processos políticos de decisão. Por que os cidadãos, mesmo tendo a seu dispor um conjunto de mecanismos explicitamente voltados para uma maior permeabilidade do Estado às suas demandas, se sentem cada vez menos representados pelo sistema político?

Este é o grande desafio colocado para os analistas, gestores e “policy makers” que hoje se preocupam com a eficiência de nossas instituições. Todos estes elementos demonstram a importância de se aprofundar a análise dos instrumentos a partir dos quais se busca qualificar as relações entre cidadãos, sociedade civil organizada e o Estado. Tendo em conta que a ampliação dos espaços e a consolidação de instrumentos de participação não necessariamente levam de maneira automática a uma legitimação da representação, dos processos democráticos e do próprio Estado, o desafio da construção de uma institucionalidade mais participativa é um dos mais importantes do ponto de vista de uma estrutura de governança democrática.

A proliferação de instituições participativas no Brasil, e especificamente no Rio Grande do Sul, se insere neste contexto do processo de (re)construção da democracia após o final da ditadura militar, sua consolidação institucional e seu desenvolvimento recente. A própria transição, vivida em um momento de ampla mobilização social, já se fazia nos marcos de uma intensa participação social e de organização da sociedade civil. A ação de todo um leque de movimentos sociais originários da base da sociedade, que iam desde o

novo sindicalismo, passando por movimentos sociais urbanos voltados para a luta por moradia, ativistas de comunidades de base da Igreja Católica, um forte movimento em defesa da saúde pública, por toda uma constelação de organizações e de lutas sociais que convergiram no processo de luta contra a ditadura, levou a experiência de democratização na direção de esferas que vão muito além dos espaços tradicionais da democracia representativa de molde liberal (SADER, 1988). Disso decorre que o próprio processo constituinte foi realizado incorporando mecanismos de participação direta da sociedade civil organizada no debate.

Esta dinâmica marcou o processo de construção institucional dos marcos jurídicos, a nova constituição, que emerge do debate constituinte, abrindo caminho para a emergência de arranjos em distintos níveis do que foi caracterizado como instituições participativas (AVRITZER, 2008, PIRES, 2011). A literatura disponível sobre os conselhos setoriais sinaliza a expectativa otimista que cercava a materialização de um conjunto de novos espaços institucionais de participação para as OSCs, concebidos “para incorporar de forma efetiva a participação da sociedade civil na gestão pública” (ALLEBRAND, 2002:73) em uma perspectiva de co-gestão das políticas públicas (CARVALHO e TEIXEIRA, 2000). Estes conselhos muitas vezes estão associados a fóruns pré-existentes articulados a partir de organizações e movimentos sociais setoriais, organizados justamente com o propósito de incidir sobre a formulação e implementação de políticas públicas em suas áreas de interesse. Os Conselhos permitiriam uma ampliação da participação cidadã, operando no sentido da democratização das estruturas de gestão. Participação e cidadania eram os conceitos fundamentais que orientavam a avaliação do impacto das novas instituições participativas.

No caso do Rio Grande do Sul este debate ganhou também uma dimensão territorial, a partir da constituição de Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes). Estes conselhos surgiram no início dos anos 90, a partir da iniciativa de instituições locais de algumas regiões, com o objetivo de se constituir em um espaço de articulação das OSCs locais no seu diálogo com o Estado. Seu objetivo é debater, propor e contribuir na implementação de ações voltadas para o desenvolvimento local. As suas primeiras experiências, nas regiões do Vale do Taquari e do Vale do Rio Pardo, tiveram nas instituições de ensino superior comunitárias locais o seu berço, envolvendo logo a seguir governos municipais e instituições da sociedade civil na região. Em pouco tempo a experiência de constituição destes conselhos de desenvolvimento se ampliou para outras regiões constituindo-se uma rede que estabeleceu uma interlocução entre a sociedade civil das regiões e o governo estadual (BANDEIRA, 1999).

Inspirados nas experiências de gestão territorial desenvolvidas na França e nas formulações teóricas relacionadas com o conceito de capital social (PUTNAM, 1996), os Coredes inserem a temática da participação cidadã no âmbito do debate sobre o desenvolvimento. A dinâmica participativa era encarada como uma forma de “articular e mobilizar os agentes locais do desenvolvimento, tendo em vista sua participação crescente e direta na construção de uma inserção diferenciada e alternativa ao processo de desenvolvimento global contemporâneo” (BECKER, 2000:96). A participação, neste caso, se associa a processos que envolvem uma dimensão socioeconômica, a discussão de projetos de desenvolvimento regional. Para além de seu papel em termos da democratização do sistema político, os dispositivos institucionais democratizantes adquirem neste caso também um valor em termos da construção de modelos de desenvolvimento e de gestão territorial mais eficientes, socialmente justos e ambientalmente sustentáveis (UNISC, 1996).

A perspectiva apresentada pelos Coredes incorpora justamente essa noção de que o processo de participação democrática pode ser, mais do que uma resultante ou um pressuposto, um instrumento que contribui na trajetória rumo ao desenvolvimento. A existência destes conselhos foi institucionalizada pelo executivo estadual em 1994 através de um projeto de lei que os incorporou como parte integrante do sistema de planejamento estadual, constituindo-se um canal de participação da sociedade na definição das políticas públicas. A lei 10.283/94 institucionalizou os Conselhos, definiu a sua composição territorial e estabeleceu as linhas gerais do seu funcionamento, de uma maneira bastante ampla e genérica. A partir desta lei os conselhos começam a atuar como espaços de articulação regional que envolvem o Estado em suas esferas municipais e estadual, e a sociedade civil, incluindo entidades representativas dos setores empresariais, sindicais, associativos, assim como as universidades e instituições das mais diversas naturezas. Desde sua institucionalização os Coredes se tornam atores relevantes no cenário político estadual, incidindo sobre os processos de discussão de políticas públicas, particularmente no que diz respeito ao debate orçamentário sobre os investimentos do governo estadual.

A partir de 1998 os Coredes, em parceria com o Governo do Estado e a Assembléia Legislativa iniciaram um processo de envolvimento da cidadania nas decisões orçamentárias estaduais. Criada pela lei 11179/98, a Consulta Popular é um processo através do qual os cidadãos podem votar de forma direta nas decisões dos investimentos do poder executivo. Este processo de consulta, no qual os cidadãos são chamados a debater e decidir sobre uma parte dos investimentos do estado, se constituiu no mais duradouro processo de participação institucionalizado no Rio Grande do Sul, sendo realizado anualmente desde 1998, sem interrupções, independentemente das mudanças de orientação dos distintos governos desde então.

Também em 1998 a eleição de Olívio Dutra, do Partido dos Trabalhadores, para o governo do estado marca um novo avanço em termos da construção de instituições participativas no estado do Rio Grande do Sul. A partir de 1999 o governo da Frente Popular (PT, PSB e PDT) inicia a implementação do Orçamento Participativo em escala estadual. Esta experiência, que tinha como base quase 10 anos de experiência participativa bem sucedida em nível local em Porto Alegre e em outras cidades do estado, foi então experimentada pela primeira vez em uma escala mais ampla.

No âmbito acadêmico, o debate sobre o impacto dos processos de Orçamento Participativo já vinha se dando de maneira bastante intensa, a partir das experiências municipais, particularmente a de Porto Alegre. O sucesso desta experiência despertou uma onda de estudos que, baseados no caso do OP, tratavam esta emergência de novas instituições participativas desde um ponto de vista da perspectiva de superação dos limites da democracia representativa. A noção de que o surgimento de práticas participativas era parte de um processo de construção de uma cidadania mais substantiva, que alterava o padrão tradicional do funcionamento da política no Brasil também estava na base de grande parte da literatura que analisava as distintas experiências de Orçamento Participativo (OP).

O foco inicial das análises acerca das então novas experiências se concentrava nas dimensões da participação e da cidadania. Tendo como ponto de partida a tradição hierárquica e autoritária do Estado e da sociedade brasileira, marcadas por práticas clientelísticas e autoritárias a experiência da participação “rompe com a visão tradicional da política, em que o cidadão encerra sua participação no ato de votar, e os governantes podem fazer o que bem entenderem, por meio de políticas tecnocráticas ou populistas e clientelistas” (SOUZA, 1997:46). As análises de Abers (1998), Baiocchi (1999), Baierle (1992) e Silva (2003) tem um foco na relação estabelecida entre movimentos sociais e o Estado. Estes autores enfatizam esta dinâmica de participação como um instrumento de ruptura com a política tradicional e de empoderamento de setores sociais subalternos. Através dos novos mecanismos de participação “interesses tradicionalmente excluídos do processo de decisão passariam a ser considerados e gestores de políticas públicas e burocracias governamentais seriam induzidas a tomar decisões levando em conta tais interesses” (CÔRTEZ, 2005:14)

A participação era analisada também como um instrumento de aprendizagem democrática, uma experiência política que reforça a cidadania e qualifica a democracia. Esta abordagem, no campo da teoria política, coincide com as formulações dos teóricos da democracia participativa no campo da ciência política. As avaliações destes estudos sobre o tema tendem a coincidir com a formulação segundo a qual as experiências de OP poderiam se enquadrar em práticas nas quais se permite que se obtenha “o input máximo (a



participação) e onde o output inclui não apenas as políticas (decisões), mas também o desenvolvimento de capacidades sociais e políticas de cada indivíduo” (PATEMAN, 1992:62). Este significado político da participação pode também ser observado em estudos associados a outras abordagens de matriz distinta, mas que também incorporam esta dimensão subjetiva de aprendizado democrático, ainda que partindo de um instrumental conceitual diferente. Autores que analisam estes processos desde um ponto de vista das teorias da cultura política (ALMOND e VERBA, 1965) tendem a investigar o tema partindo da noção de que a participação pode ser um elemento importante no sentido da transição de um padrão de cultura política de natureza paroquial para uma cultura política participativa.

A construção de instituições participativas, no entanto, incide sobre outras dimensões do processo político, para além do seu impacto sobre a experiência política dos participantes. Desde uma abordagem que se concentra na configuração institucional dos processos, as experiências participativas foram também analisadas do ponto de vista de seu impacto sobre a relação entre o Estado e os cidadãos do ponto de vista das instituições. Avritzer (1999, 2003a, 2003b) se concentra no desenho institucional dos novos arranjos e analisa e analisa estes processos desde um olhar que enfatiza o seu caráter de inovação institucional. Estes arranjos permitiriam o estabelecimento de uma relação distinta entre Estado e sociedade, para além dos mecanismos tradicionais da democracia representativa. A participação, seja através de mecanismos de participação direta dos cidadãos, seja através de dispositivos que viabilizassem uma maior incidência da sociedade civil organizada nos processos políticos, permitiria a constituição de uma “esfera pública de cogestão dos recursos públicos” (FEDOZZI, 2008:15).

Esta ideia de constituição de uma esfera pública não-estatal, de nítida inspiração habermasiana, inspirou uma boa parte da literatura relativa aos processos de constituição das instituições participativas. As distintas formas de participação contribuiriam, nesta abordagem, para criar “estruturas de formação e de reprodução de uma opinião pública independente” (GENRO, 1997:15), permitindo a emergência de mecanismos de ampliação do controle do Estado por parte dos cidadãos através do fortalecimento de uma “esfera pública não-estatal”. Esta leitura mais focada nos procedimentos institucionais do que nos atores também sofre uma influência das reflexões de Bobbio sobre o papel da sociedade civil na construção de uma sociedade democrática (BOBBIO, 1992).

Para outros autores a participação da sociedade seria um instrumento vocacionado para “democratizar a democracia” (SANTOS, 2003). A ênfase, nestas análises, se dirigia tanto no sentido de um maior controle social sobre o Estado como na potencialidade de transformar o próprio Estado, através da combinação entre “a representação política tradicional (ou seja, eleições periódicas e previsíveis) com a participação voluntária dos

cidadãos, criando formas de cogestão” (GENRO, 1997:22). Esta visão otimista sobre os novos dispositivos de participação política foi capaz de gerar grandes expectativas em termos de renovação democrática, abrindo intensos debates acerca dos limites da democracia liberal representativa e da construção de uma democracia participativa a partir das novas dinâmicas sociais desencadeadas pelas novas experiências de participação (SINTOMER 2002, CABBANES, 2004).

Esta democratização não se esgotaria no nível estritamente político institucional, uma vez que as instituições participativas também foram associadas a uma possibilidade de deslocamento da orientação da ação estatal no sentido dos setores sociais subalternos. Santos (2002) caracterizou as experiências de participação como o OP como um caminho no sentido do que chamou de uma “democracia distributiva”, uma vez que o processo permitia uma alocação dos recursos públicos mais favorável aos setores sociais subalternos. Marquetti (2002) realizou um estudo empírico consistente comparando a alocação dos recursos municipais em Porto Alegre com as características socioeconômicas das distintas regiões comprovando um efetivo deslocamento dos investimentos municipais no sentido dos bairros mais pobres. Núñez (2004) demonstrou que as decisões do OP levaram a uma maior descentralização das estruturas e serviços municipais. Avritzer ressaltou que as políticas de participação geraram “uma maior capacidade dos atores mais pobres de adquirir controle sobre uma maior parcela dos recursos públicos.” (AVRITZER in LUBAMBO, COELHO e MELLO, 2005:9).

Por outro lado desde os anos 90 a temática da participação, originalmente associada aos movimentos sociais de base e ao campo político da esquerda, passou a ser incorporada por um espectro mais amplo de instituições e forças políticas. Um marco inicial desta incorporação foi a obtenção por Porto Alegre do prêmio “Best Practices” da Agência Hábitat das Nações Unidas na Conferência de Istambul em 1996, na qual o OP foi considerado um exemplo de gestão pública. “The Porto Alegre case having been nominated by the UN Summit on Human Settlements in Istambul as an exemplary 'urban innovation' stood out for demonstrating an efficient practice of democratic resource management” (WAGLE and SHAH, 2003:1). A partir deste momento, um conjunto de instituições multilaterais como o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento, a União Européia, aprofundaram seu interesse sobre o tema da participação direta dos cidadãos e das organizações da sociedade civil como uma dimensão importante de construção institucional dos seus projetos de desenvolvimento econômico.

Este interesse nas instituições e práticas participativas, no entanto, está associado a uma abordagem distinta do tema, menos focada na democratização enquanto um programa de transformações das instituições políticas e da sociedade e mais no sentido de um

aprimoramento das estruturas existentes do ponto de vista de uma qualificação da gestão pública. Seu interesse é menos o de transformar o Estado e mais em torná-lo mais eficiente. Tendo como referência conceitual as postulações do World Development Report, ao estimular experiências participativas o banco procura discutir

“the role of the citizens and service beneficiaries in the framework of accountability for service delivery, It identifies two ways in which citizens participate and demand accountability. First, citizens participate by influencing policy through voting, direct participation in policy making and influencing public officials. This type of participation is referred to as voice. Second, citizens can participate as 'clients' of public services, implementing policy and participating directly in service delivery, management and monitoring” (WORLD BANK, 2008:5).

Os cidadãos, portanto, são vistos como clientes do Estado, que neste caso é considerado apenas como um prestador de serviços públicos. O foco é menos no conceito de cidadania em termos estritamente políticos, e mais numa dimensão gerencial de eficiência de serviços prestados. Os termos chave desta abordagem são “voice”, a capacidade de ser ouvido e influenciar os gestores, “accountability”, a capacidade do Estado em prestar contas, e “governance”, que se refere “às capacidades gerenciais dos governos, à eficácia das suas políticas e ao processo decisório envolvido” (CÔRTEZ, 2005:15). Este olhar sobre as práticas participativas se constituiu na esteira da disseminação da agenda neoliberal de ajuste estrutural dos anos 80/90 do século passado, que envolvia a redução do poder e do peso do Estado nacional nas economias, a privatização e descentralização dos serviços públicos.

“os conceitos de governança e participação passaram a ser elementos-chave da agenda de implantação de projetos em países periféricos, por parte de agências como o Banco Mundial (BIRD) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), em confluência com a disseminação de práticas neoliberais e em resposta ao relativo fracasso das políticas de desenvolvimento dos anos 1980.” (IPEA, 2011:42)

Do ponto de vista da gestão pública, a implementação de práticas participativas está associada em grande medida às teorias do “New Public Management”, que disputavam uma bandeira de reforma do Estado, e que em grande medida propunha “the devolution of state responsibilities to social actor via the market” (ACKERMAN, 2005:38). Em função desta tendência surge todo um novo contingente de organizações, fundações, associações “sem fins lucrativos” que passam a compor a sociedade civil organizada em uma perspectiva que não vai no sentido da organização e representação de interesses e mais no sentido da organização profissional para prestação de serviços. Estudo recente do IBGE e do IPEA sobre o universo das associações do chamado “terceiro setor” no Brasil baseado nos dados do censo de 2010 revela a existência de mais de 290 mil fundações privadas e associações sem fim lucrativo no país (IBGE, 2012:11).

Estas análises em muitos casos estão permeadas por uma visão crítica em relação ao o Estado e ao mundo da política, e uma visão relativamente idealizada acerca da sociedade civil. Alguns autores afirmam que esta visão “impregna de positividade a sociedade civil, que seria portadora dos interesses gerais universais e de negatividade as instituições políticas, que agem de acordo com interesses corporativos e particularistas” (CÔRTEZ, 2005:21). Os limites da democracia representativa e as características históricas do Estado brasileiro levavam a uma tendência a superestimar o valor democratizante da participação da sociedade civil, cuja presença nos processos por si só levaria a uma maior democratização das instituições políticas.

Neste caso, a valorização do engajamento e da participação da sociedade civil se implementa enquanto uma estratégia de preservação da estabilidade social e da legitimidade do sistema, complementando e tentando compensar os impactos da implantação de políticas privatizantes, da desregulamentação das relações econômicas e de redução do Estado. A partir de um apelo à solidariedade social “las nociones de alianza, tercer sector, capital social, voluntariado y responsabilidad social... son elaboradas para confrontar – y sustituir – los significados de las reivindicaciones por la participación y la ciudadanía que venían siendo construídas por um diversificado campo de movimientos sociales” (DAGNINO, OLIVERA e PANFICHI, in RAVENTÓS, 2008:45). Ainda assim, mesmo que em uma perspectiva radicalmente distinta daqueles setores políticos e investigadores acadêmicos que identificam na participação uma dimensão mais ambiciosa em termos de mudança das estruturas sociais e políticas, a abordagem do Banco Mundial contribuiu no sentido da legitimação e da disseminação de experiências participativas pelo mundo afora.

A convergência entre a crescente legitimação das experiências de implementação de experiências participativas por parte de instituições internacionais e o sucesso político do Orçamento Participativo, capitalizado pelo PT, gerou no Rio Grande do Sul um movimento generalizado de adesão de um conjunto de forças políticas heterogêneas aos cânones da participação. Em 1998 o governo do estado, liderado pelo PMDB, assumiu a parceria com os Coredes criando a Consulta Popular, onde era possibilitado aos cidadãos decidir, através de uma votação direta e secreta, a alocação de uma parte dos recursos orçamentários. Esta experiência, iniciada em pleno ano eleitoral, não foi capaz de barrar a vitória do PT nas eleições estaduais, mas incorporou ao processo político do estado uma espécie de competição interpartidária em torno do estabelecimento de instituições participativas.

Em 1999 a oposição, que era majoritária no âmbito do legislativo, buscou contrabalançar a implementação do OP por parte do executivo através da constituição do “Fórum Democrático”, um espaço compartilhado entre o parlamento estadual e os Coredes

criado com o objetivo de abrir um canal de participação da sociedade civil nos debates do legislativo. “Através dele as forças vivas da sociedade – universidades, partidos políticos, organizações não-governamentais, sindicatos, associações, entidades de classe e instâncias federativas – se organizam e elegem prioridades, construindo diagnósticos e apontando soluções”<sup>3</sup>. Esta iniciativa marcou também o início de uma ofensiva do poder legislativo no sentido da implementação de instrumentos de aproximação e diálogo com a sociedade civil organizada.

A partir de 2003 as dinâmicas de participação no Rio Grande do Sul ganham um novo impulso, em função da mudança decorrente da vitória de Luis Inácio Lula da Silva na eleição presidencial. O novo governo federal, ainda que não tenha estabelecido mecanismos mais ousados de participação direta da população no debate de políticas públicas nos moldes do OP, buscou dialogar e fortalecer as possibilidades de participação a partir das estruturas já existentes. Sua atenção se concentrou, sobretudo, no papel dos conselhos setoriais, e no fortalecimento dos mecanismos que permitissem torná-los instrumentos para a ampliação da participação da sociedade civil. Isso se materializou numa política de realização de conferências temáticas no âmbito dos conselhos, concebidas como instrumentos de debate e formulação participativa de políticas públicas. Apenas entre 2003 e 2006 “foram realizadas 36 conferências nacionais, que se constituíram no momento final de mais de 800 conferências estaduais e de um número ainda não contabilizado de conferências municipais e regionais” (SCHMIDT, 2006:13).

Estas conferências foram realizadas pelo governo federal com apoio dos governos estaduais e municipais e em parceria com os conselhos setoriais de políticas públicas. Suas versões estaduais e municipais implicaram no envolvimento de um número significativo de cidadãos, movimentos sociais e OSCs. No Rio Grande do Sul no período entre 2011 e 2014 foram realizadas 36 conferências estaduais de políticas públicas, 14 em 2011, 5 em 2012, 10 em 2013 e 7 em 2014 (SEPLAG, 2014:36). Os números relativos à participação nestas conferências, envolvendo as suas versões municipais e estaduais não foram consolidados. Na organização destas conferências esteve envolvido também um conjunto de fóruns da sociedade civil compostos por OSCs que se constituem em interlocutores do Estado no âmbito destes conselhos setoriais. Os conselhos, portanto, nestes casos, além de se constituírem em espaços de diálogo e construção de políticas públicas, são também indutores, ou estão associados a processos de organização da sociedade civil.

No bojo deste processo de intensificação da participação política da sociedade civil através da constituição de instituições participativas no âmbito do Estado, a virada do século

---

3 . Pedro Westphalen, presidente da Assembléia Legislativa. Fórum Democrático – Relatório Anual 2013. Porto Alegre, Assembléia Legislativa, 2013. Pg.8.

assistiu também a um deslocamento do eixo em torno do qual se estruturam e operam as OSCs na sociedade. Enquanto nos anos 80 predominava a dinâmica dos movimentos sociais e um processo intenso de organização social, vinculadas aos grupos sociais subalternos, dos anos 90 em diante se amplia o contingente de organizações de natureza mais assistencialista, prestadoras de serviços, portadoras de uma perspectiva menos politizada na sua relação com o Estado. Organizações surgidas dentro de um novo paradigma do que se convencionou chamar de “terceiro setor” (DAGNINO, 2006, 2007, RAMIREZ, 2009).

Um estudo publicado pelo “Observatório do Terceiro Setor” criado em Porto Alegre pela Fundação Irmão José Otão<sup>4</sup> aborda o tema de maneira muito ilustrativa, ao afirmar que o terceiro setor vem para promover “uma radical mudança nas relações entre o Estado e as organizações da sociedade” (Fernandes, 2011:9), para a autora

“a atuação do denominado Terceiro Setor no Brasil está diretamente relacionada ao modelo de gestão social que o Estado vem adotando a partir da última década do século XX. Esse modelo tem demonstrado que há uma clara opção por partilhar as demandas sociais que emergem da questão social com os demais setores da sociedade, conformando um novo modelo de gestão social...Esse setor tem incidido no campo das políticas públicas, por intermédio da operacionalização de projetos, programas e/ou serviços sociais que buscam o atendimento das necessidades sociais dos beneficiados por essas iniciativas” (Fernandes,2011:9)

Os anos 90, portanto, assistem a convivência de dois projetos distintos em torno do significado da participação da sociedade civil (DAGNINO, 2004 e 2008). De um lado um projeto mais associado a uma perspectiva de democratização radical de corte mais republicano, de sentido rousseauiano, associada aos movimentos populares dos anos 80 e voltada para uma perspectiva histórica dos grupos subalternos. De outro um projeto de matriz neoliberal, que preconiza a participação da sociedade civil em uma dinâmica de complementação e substituição da ação Estatal, a partir de uma lógica mais da redução do papel do Estado como instituição do que da sua democratização. A reivindicação da participação da sociedade civil é um elemento compartilhado por duas visões antagônicas do ponto de vista político.

O último marco significativo deste percurso de construção de instituições participativas no Rio Grande do Sul foi durante o governo Tarso Genro (2011-2014), quando se buscou unificar e organizar de forma mais articulada o conjunto de experiências institucionalizadas nos períodos anteriores, agregando ainda a incorporação dos instrumentos da Tecnologia da Informação (TI) na implementação de mecanismos deliberativos em nível estadual. O “Sistema Estadual de Participação Cidadã” (SISPARCI). A implementação deste “Sistema de Participação”, que buscou articular as ações de todo o

---

4 . Instituição mantenedora da Pontifícia Universidade Católica.

conjunto de instituições participativas existentes de maneira a gerar uma sinergia entre as distintas experiências representou uma ambiciosa tentativa de construir uma nova dinâmica democrática na relação entre o Estado e os cidadãos no Rio Grande do Sul. Os resultados obtidos a partir do SISPARCI ainda precisam ser objeto de uma análise mais cuidadosa. Mas ao mesmo tempo a reflexão sobre esta tentativa de síntese e articulação entre todo o conjunto de experiências e instituições construídas nos últimos 25 anos abre um caminho fértil no sentido de compreender o impacto das instituições participativas no relacionamento entre Estado e sociedade civil no Rio Grande do Sul.

Este balanço do diálogo entre as experiências de participação experimentadas no Rio Grande do Sul com a literatura recente sobre os processos de participação nos permite algum nível de síntese em relação às distintas abordagens sobre o tema. Seguindo Côtres (2005), é possível identificar duas grandes vertentes em torno das quais se podem abrigar os estudos existentes. Em primeiro lugar temos uma vertente otimista, que identifica na participação um elemento importante no sentido da democratização e da transformação da relação entre o Estado e a sociedade civil. Por outro lado, os estudos de caso e a experiência de mais de vinte anos de práticas participativas deram lugar também a uma vertente mais cética em relação às potencialidades da participação dos cidadãos nos processos políticos e seu papel na construção da democracia.

A grosso modo, é possível caracterizar em duas diferentes linhas as vertente otimista em relação ao papel das instituições participativas. Em primeiro lugar se destacam as abordagens acadêmicas associadas a um protagonismo dos movimentos sociais e a uma perspectiva de radicalização da democracia (SANTOS, CABANNES, SINTOMER, AERS, WRIGHT, BAIOCCHI, GOLDFRANK, DAGNINO, BAIERLE, SILVA), assim como as dos setores organizados da esquerda política (SOUZA, GENRO). Estes tendem, sobretudo, a valorizar as dimensões transformadoras da experiência democrática, e seu papel no sentido de uma mudança radical da relação entre Estado e sociedade civil. Mesmo não havendo muitas vezes uma relação direta e referências formais, sua abordagem é mais próxima dos teóricos da democracia participativa (PATEMAN, YOUNG, HELD). Para estes autores a democracia participativa tem um componente de transformação mais profunda das instituições democráticas e da sociedade.

Neste mesmo campo se podem também identificar também os estudos que apresentam uma visão mais focada no desenho institucional que combina a democracia participativa e a democracia representativa (AVRITZER, FEDOZZI, GENRO). São duas abordagens complementares e não antagônicas, que tem em comum a ênfase na dimensão do potencial de transformação política da implantação de instituições participativas. Ainda que as diferenças sejam muitas vezes uma questão de nuances, é nítido um deslocamento

dos referenciais teóricos na direção de autores cuja visão acerca da contraposição entre democracia liberal representativa e democracia participativa seja menos nítida. Neste caso Habermas e Bobbio são as referências teóricas mais presentes.

A segunda vertente desta visão otimista tem relação com a abordagem mais pragmática e limitada da participação como um instrumento de legitimação da ação do Estado. É a visão das instituições multilaterais, como o Banco Mundial, que identificam um papel positivo para a participação, ainda que esta tenda a se limitar a um processo de natureza mais restrita. Neste caso a relação do Estado com a sociedade é analisada do ponto de vista do provimento de serviços públicos e o cidadão é visto como um cliente que precisa ser atendido. Para este setor a participação é um importante instrumento para a legitimação das instituições políticas.

Em comum a estas duas vertentes da abordagem otimista há um acordo em torno de dois pontos. O primeiro em relação à confiança de que **a constituição de instituições participativas fortalece a democracia**, e o segundo em torno da ideia de que **a participação pode contribuir para uma melhor gestão das políticas públicas**, proporcionando mais eficiência e eficácia à ação do Estado. Este consenso, presente tanto nas abordagens de natureza mais normativa e/ou teórica como em muitos dos estudos de casos tomados isoladamente, conduziria a uma visão acerca das instituições participativas como instrumentos importantes de fortalecimento da democracia.

Esta afirmação é sustentada pela apresentação de indicadores e evidências empíricas que sustentam a associação entre a constituição de instituições participativas e a democratização. As instituições participativas garantiriam: a) a ampliação do número de cidadãos que participam dos processos de discussão, deliberação e gestão das políticas públicas; b) a incorporação de setores tradicionalmente excluídos dos processos decisórios; c) a constituição de processos de aprendizado e construção de cidadania através da experiência e d) a possibilidade de geração de dinâmicas distributivas do ponto de vista do padrão dos investimentos públicos. Além disso, o fortalecimento de instituições participativas no âmbito do Estado contribuiria também para a constituição de uma nova institucionalidade democrática, associando a gestão do Estado à constituição de uma esfera pública não-estatal de co-gestão das políticas públicas. A combinação destes dois movimentos, o de inclusão de novos atores nos processos políticos e de construção de um novo desenho institucional teriam também como consequência o aumento da legitimidade das instituições políticas, que passariam a ser mais reconhecidas pelos cidadãos.

Em relação aos critérios da melhoria da gestão as evidências apontadas são: a) a ruptura com as práticas tradicionais de clientelismo e corrupção no âmbito da gestão pública; b) a promoção da racionalização do gasto público através da ampliação do controle



público sobre os investimentos e as políticas públicas; c) a redução do insulamento burocrático dos quadros da gestão pública, que promoveria decisões mais adequadas aos interesses da sociedade; e d) o fortalecimento da accountability do setor público e a ampliação do controle da sociedade sobre o Estado.

No entanto a institucionalização dos processos participativos e a sua evolução no tempo permitiu também que se pudesse identificar um conjunto de limites em relação a estas expectativas otimistas. A partir disso se constitui toda uma vertente cética que identifica inúmeros pontos críticos em relação às potencialidades democratizantes da participação da sociedade civil (CÔRTEZ, 2004). Um número significativo de estudos de casos empíricos de participação tem sido capaz de mostrar que estes processos não necessariamente conduzem a uma maior democratização do Estado. Especialmente no que diz respeito aos conselhos de políticas públicas, mas também em relação às experiências de participação popular direta, diversos autores têm demonstrado os limites de processos de participação. Pinto (2004) ressalta a incidência das assimetrias de poder existentes na sociedade, que se reproduzem nos fóruns participativos. Aqueles contingentes populacionais desprovidos de condições econômicas, sociais e educacionais tenderiam a ser subrepresentados “quem não tiver nenhum espaço de representação tenderá a reproduzir sua exclusão, mesmo em espaços participativos” (PINTO, 2004:111).

Além disso, estes autores destacam também o impacto das mudanças no âmbito da própria composição da sociedade civil sobre a qualidade dos processos participativos. Côrtes (2004) cita as críticas de Theda Skocpol e de Morris Fiorina acerca dos processos participativos desenvolvidos nos Estados Unidos, que podem ser generalizados em relação a processos similares. O declínio da vida associativa (PUTNAM, 2000) e as mudanças no âmbito da sociedade civil tenderiam a reduzir a representatividade destes processos enquanto espaços de expressão da diversidade da sociedade civil. A maioria das entidades que atualmente representariam a sociedade civil é diferente daquelas que o faziam anteriormente. Há um declínio em número e importância de organizações que representam os interesses dos mais pobres, e uma mudança no próprio perfil das organizações. “Ao invés de entidades que buscam aumentar a legitimidade através do número de membros a elas afiliados, nos anos 90 predominam as organizações 'sem membros', entidades de *advocacy* controladas por profissionais e financiadas por profissionais de classe média” (CÔRTEZ, 2005:16)

Outro elemento importante da perspectiva cética em relação aos processos e instituições participativas diz respeito ao desenho institucional dos espaços de participação e ao peso excessivo dos representantes do Estado nos mesmos. As regras de participação muitas vezes estabelecem limites muito estritos em termos do poder concedido aos

representantes da sociedade civil. Em outros casos, as características do desenho institucional dos mesmos permitiriam que estes espaços fossem “capturados” por setores com maiores recursos ou capacidade organizativa em detrimento de uma representação mais universal de todos os setores organizados (WORLD BANK, 2008). Este tipo de crítica aparece tanto de um ponto de vista crítico, pela esquerda, que identifica nesta dinâmica uma exclusão dos setores subalternos, como desde um ponto de vista mais tecnocrático por parte dos técnicos das instituições multilaterais, que tendem a temer a força de setores populares organizados.

No período mais recente a visão cética acerca dos processos participativos passou a ser compartilhada em alguma medida por autores que inicialmente tinham posições mais favoráveis em relação às instituições participativas. Autores como Dagnino (2004) e Baierle (2002, 2005) em estudos mais recentes sobre a evolução dos processos participativos começam a identificar limites nas experiências de construção de instituições participativas. Estes limites decorrem da percepção de que a perspectiva de uma sociedade civil forte e atuante é comum tanto ao projeto “democratizante e participativo, construído desde os anos oitenta ao redor da expansão da cidadania e do aprofundamento da democracia” (Dagnino, 2004:95) como ao projeto neoliberal vigente a partir dos anos 90. Neste projeto, a perspectiva liberal implica na redução do tamanho do Estado através das privatizações, mas também através da transferência de responsabilidades do setor público para organizações da sociedade civil, o chamado “terceiro setor”. Esta vertente, privatista, também implica em uma sociedade civil ativa e participativa. Mas a participação neste caso seria tendencialmente despolitizada e voltada para a reprodução de um modelo de dominação sobre os setores subalternos da sociedade, através da redução das contradições sociais.

As críticas apresentadas pelos analistas mais céticos apontam para a necessidade de uma análise mais aprofundada em relação ao significado dos processos de participação. O excessivo otimismo das análises da primeira década do século XXI em relação à disseminação de instituições participativas vem sendo mitigado por análises mais recentes que apontam para a identificação de limites, especialmente no que diz respeito ao impacto democratizante dos dispositivos de participação. Estudos mais recentes do processo de implantação de instituições participativas no Brasil (IPEA, 2010, PIREs, 2011) convergem no sentido de identificar fragilidades na dinâmica de funcionamento dos conselhos (burocratização, controle por parte dos agentes públicos, baixa representatividade dos representantes da sociedade civil), das experiências de orçamento participativo (baixo poder deliberativo, esvaziamento político, pouca participação efetiva) assim como de outros mecanismos de participação que têm sido experimentados nestes pouco mais de 20 anos

de experimentação institucional. Chega-se a falar no que seria uma “crise de meia idade da participação”, para caracterizar esta percepção dos limites das experiências participativas.

Esta percepção acerca dos limites das experiências participativas no caso destes autores não implica em uma revisão dos princípios que orientavam o seu entusiasmo original. De modo geral esta percepção crítica aos limites se associa a um balanço favorável em relação ao significado da implantação de instituições participativas. O que aumentou, com o tempo e com a experiência, foi a compreensão de que as possibilidades de participação que se abrem com os novos espaços de participação não desencadeiam de maneira automática transformações políticas na sociedade, no sentido da alteração das relações de poder. A percepção de que os mecanismos de participação são compatíveis com, e até mesmo funcionais para, um projeto neoliberal de natureza conservadora abre novos espaços de questionamento neste debate sobre a participação da sociedade civil e seu papel na construção da democracia.

Estes questionamentos aos limites das instituições participativas desde uma perspectiva cética podem eventualmente contribuir para a compreensão do aparente paradoxo entre a efetiva ampliação da participação da sociedade civil nos processos políticos e a crescente insatisfação de um significativo contingente dos cidadãos que aparentemente não se sentem representados pelo sistema político. A simples existência de espaços de participação não tem sido suficiente para garantir um efetivo diálogo entre as instituições políticas e os cidadãos, especialmente os mais excluídos, mas não somente eles. Ao que tudo indica, o desenho institucional, a dinâmica de funcionamento e os atores envolvidos não tem sido capazes de garantir uma real expansão do exercício da democracia em uma escala efetivamente ampliada.

Para além dos questionamentos de natureza mais normativa acerca do significado da ampliação dos espaços de participação da sociedade civil, emerge destas reflexões toda uma nova agenda de pesquisa em torno do significado das experiências de implementação de instituições participativas. Isto porque, apesar da existência de inúmeros estudos descritivos e analíticos sobre os processos de construção e a dinâmica de funcionamento das instituições participativas, apenas recentemente se processam avaliações mais sistemáticas sobre os seus efeitos e sua institucionalização. E uma avaliação mais sistemática do impacto de um conjunto amplo e heterogêneo de experiências de participação superpostas e desenvolvidas em um período relativamente largo de tempo é um desafio que ainda não foi enfrentado. Este olhar mais sistemático e totalizante sobre uma experiência rica de participação em escala estadual pode contribuir na descoberta de elementos que permitam compreender melhor a “crise de meia idade da participação”.

## **I.2 Um Programa de Investigação**

O objetivo geral da pesquisa é o de montar um panorama amplo e articulado das experiências de participação da sociedade civil na definição das políticas públicas implementadas nos últimos 25 anos no Rio Grande do Sul. A partir deste panorama a investigação buscará fazer uma análise crítica dos processos e dos resultados obtidos em termos do aprofundamento da experiência democrática. Tendo como base tanto fontes primárias como secundárias, a investigação buscará fazer um mapeamento das experiências de implementação de instituições participativas de maneira a permitir, para além das diferenças de escopo, abrangência e participação social de cada uma delas, uma análise mais global e comparativa de todos os processos analisados à luz da proposta de investigação. Deste panorama se pretende produzir uma análise que possa avançar no sentido de uma melhor compreensão da dinâmica da relação entre a sociedade civil e o Estado e o seu significado no sentido da democratização e de um melhor desempenho das instituições.

Este objetivo pode ser atingido a partir de uma estratégia dupla, de um lado pela análise do desenho institucional dos processos, a dinâmica de interação dos atores sociais entre si e com o Estado, as propostas apresentadas e os resultados obtidos. E de outro por uma análise do perfil, composição e dinâmica de funcionamento das OSCs, as representações da sociedade civil que participam dos processos em questão. A partir de um olhar sobre a trajetória histórica de 25 anos de experiência de implementação de instituições participativas no cenário político do Rio Grande do Sul e de uma análise mais sistemática de sua dinâmica e significado se pode levantar elementos que nos permitam compreender melhor esta dinâmica de interação entre o Estado e a sociedade na esfera da política.

A investigação proposta se caracteriza como um estudo de caso, combinando dimensões qualitativas e quantitativas de pesquisa no sentido de viabilizar a compreensão mais aprofundada dos processos em questão. Conforme a definição de Gerring (2007) o estudo de um caso particular, um fenômeno espacialmente e historicamente delimitado, observado no decorrer de um período de tempo, desde uma perspectiva holística, densa e qualitativa, se constitui em uma metodologia que pode contribuir na compreensão de uma gama mais ampla de fenômenos em uma perspectiva de política comparada. Portanto entende-se um estudo de caso como um “intensive study of a single unit...for the purpose of understanding a large class of similar units” (GERRING, 2007:96). As experiências de participação desenvolvidas nos últimos 25 anos no Rio Grande do Sul podem contribuir, portanto, no sentido de compreender melhor um conjunto de processos análogos ocorridos em outras partes do Brasil e do mundo.

Outros autores defendem de forma mais afirmativa a relevância de estudos de casos únicos. Mahoney e Rueschenmeyer afirmam que “the study of single historical cases can do much more than merely generate initial hypotheses. It not only can develop new theoretical ideas, but can also put them into test and use the result in the explanation of outcomes” (MAHONEY and RUESCHENMEYER, 2003:307). Na mesma linha autores como Peters defendem que a análise de um único caso pode ser relevante, tanto do ponto de vista empírico quanto do ponto de vista teórico. O autor afirma que uma das razões que tornam válida a pesquisa utilizando “one single case is to utilize a very particular case to characterise a phenomenon that appears to be especially apparent in that one case” (PETERS, 1998:62). Este é precisamente o caso do estado do Rio Grande do Sul, onde um conjunto de experiências de participação da sociedade civil reconhecidamente estabeleceu um padrão significativo em termos de adoção de práticas participativas.

Do ponto de vista do seu enquadramento teórico esta abordagem do caso do Rio Grande do Sul situa-se no campo do que poderia ser caracterizado como neo-institucionalismo (HALL e TAYLOR, 1996). Isto porque seu esforço é o de analisar a origem, evolução e mudanças no processo de criação de instituições mais participativas no âmbito do estado do Rio Grande do Sul, assim como a relação entre estas instituições e o comportamento dos atores sociais, em especial seu impacto em termos de democratização. Este enquadramento se justifica na medida em que o estudo pressupõe uma abordagem histórica e descritiva, utilizando elementos quantitativos e técnicas estatísticas, e “adota também como objeto ou como unidade de análise as instituições sociais, preocupando-se com sua formação, bem como com sua transformação, atrelada à transformação dos valores, da moral, da ideologia, etc. O método predominante é o indutivo e as teorias privilegiadas geralmente são a estrutural e a estrutural-funcionalista.” (PERES, 2008:14)

Do ponto de vista da análise dos processos estudados a abordagem tem seu ponto focal nas instituições participativas, na forma de um olhar sobre as regras mais explícitas do jogo: desenho institucional, “inputs”, implementação dos processos, e resultados, “outputs”. Mas ao mesmo tempo este olhar sobre as instituições públicas também se dirige na mesma medida para a sociedade civil em suas distintas dimensões exteriores ao Estado como os movimentos sociais, as OSCs, os sindicatos, comunidades, grupos étnicos, partidos e demais associações. Neste sentido o trabalho tende a se enquadrar no institucionalismo sociológico, pois propõe

“um tipo de abordagem institucional cuja preocupação é dirigida ao surgimento, à evolução, à transformação das instituições e à análise de sua função na moldagem do comportamento humano, na formação dos valores, da visão de mundo, da ideologia, etc. As instituições mais relevantes em sua análise são as sociais, incluindo-se a burocracia estatal (PERES,2008:7)

Mas este foco na sociedade, nos movimentos sociais e nas OSCs também implica também em incorporar um instrumental conceitual que possa dar conta da dinâmica da ação social, de uma leitura do papel e do significado do conflito e das relações de poder estabelecidas. Neste sentido as formulações de Charles Tilly (2004, 2007) fornecem uma abordagem e categorias que podem ser importantes para a compreensão dos processos a serem analisados. Este autor norte-americano que a partir dos anos 90 direcionou seus esforços para o estudo das ações coletivas e da contestação política, de forma geral, e dos movimentos sociais, de maneira mais específica, a ponto de configurar uma nova agenda de pesquisa ampla e com um caráter dinâmico e relacional (BRINGEL,2012). Também este autor situa seu olhar nos pontos de encontro entre a sociologia e a história, e identifica na ação dos movimentos sociais e no conflito político pelo poder o móvel das transformações das instituições e estruturas sociais.

As teorias da ação coletiva de Tilly fornecem uma das categorias centrais de análise que norteia o estudo dos processos participativos em questão, a noção de democratização. Este conceito, que propõe uma análise do fenômeno para além do debate normativo e das definições de democracia associadas a diferentes modelos teóricos (representativa, participativa, pluralista, deliberativa, etc...), identificando as tendências na direção de mais ou de menos democracia, permite estabelecer alguns critérios que permitem definir variáveis que podem contribuir na análise sobre a direção dos processos políticos. Tilly olha a democracia a partir de uma ótica processual, como resultante de um jogo de forças em permanente movimento. Neste sentido o autor evita as formulações normativas e foca no processo. Tilly considera ser mais democrática uma sociedade quanto mais as relações políticas entre Estado e seus cidadãos caracterizarem-se por serem: *i*) amplas; *ii*) igualitárias;*iii*) protegidas; e *iv*) mutuamente comprometidas. A *amplitude* retrata o grau em que parcelas da sociedade têm acesso aos direitos de cidadania. A *igualdade* refere-se ao grau em que os cidadãos têm acesso indiferenciado aos direitos de cidadania, sem distinções étnicas, raciais, de gênero ou quaisquer outras. A *proteção* retrata a garantia dada aos cidadãos de que não sofrerão ações arbitrárias do Estado. O *mútuo comprometimento* indica o grau de confiança entre Estado e cidadãos na força executória de decisões públicas (TILLY, 2007).

Além disso, as formulações de Tilly incorporam também todo o universo de conflitos e de práticas políticas pra além das relações estritas entre os cidadãos e o Estado, pois “we can't make sense of public politics by focusing on citizen-state interactions alone, but we must examine coalitions, rivalries and confrontation among major political actor outside of the state as well” (TILLY, 2007:13). Muitas das formas prévias não-estatais de poder afetam fortemente as possibilidades de democratização. Neste sentido, o autor identifica de

maneira muito clara a dimensão política da esfera social não estatal, que inclui a participação política das organizações da sociedade civil e os movimentos sociais.

Para atingir os objetivos propostos é importante delimitar o escopo da investigação, estabelecendo com clareza o seu horizonte temporal e as experiências que serão analisadas. Do ponto de vista do período a ser analisado, o ponto de partida da investigação é a primeira experiência de participação direta das OSCs nos processos políticos que consolidou o processo de transição para a democracia após o final da ditadura, a apresentação de emendas para a constituição de 89. Este pode ser considerado o momento zero da redemocratização, no qual se construiu o marco institucional mais geral que estabeleceu as “regras do jogo” que são o pano de fundo das demais experiências de participação a serem analisadas. E o ponto final é o ano de 2014, quando se encerrou o último dos processos de participação analisado, a constituição do Sistema Estadual de Participação Cidadã.

Do ponto de vista da delimitação das experiências que serão objeto da pesquisa, o critério estabelecido foi o de mapear as experiências mais relevantes em termos de participação da sociedade civil nos processos políticos pós-democratização. A investigação identificou as principais instituições participativas criadas no Rio Grande do Sul a partir do final dos anos 80 de maneira a identificar suas características e sua dinâmica de funcionamento. Os critérios desta seleção tiveram como base a característica de formalização institucional dos processos e seu objetivo explícito de se constituir em um espaço de participação da sociedade civil através de suas organizações no debate e deliberação relativa às políticas públicas. O objeto da pesquisa, portanto, foram as principais iniciativas que buscavam avançar em relação à dinâmica política tradicional da democracia representativa.

Ficam de fora, portanto, aqueles momentos de participação característicos da chamada “política tradicional” (eleições, disputas parlamentares), que em alguma medida também envolvem a sociedade civil organizada, mas também aqueles momentos de mobilização e conflito (greves, movimentos reivindicatórios) onde a relação entre a sociedade civil e o Estado se dá em uma dinâmica muito mais intensa e menos institucionalizada. Mas em alguma medida, como complemento da análise das experiências participativas que serão objeto central da pesquisa, será necessário também referir também a estruturas de participação da sociedade civil que não estiveram diretamente envolvidas nos processos, mas que de alguma forma influem nas dinâmicas de participação da sociedade civil (partidos políticos, think tanks, fóruns). Os momentos centrais da análise serão concentrados: a) nos conselhos temáticos de políticas públicas; b) nos Conselhos Regionais de Desenvolvimento e a sua consulta popular; c) no Orçamento Participativo; e d)

no Sistema Estadual de Participação Cidadã. A partir da análise do processo de implementação e da dinâmica de funcionamento destas instituições participativas é que serão buscados os elementos centrais para a compreensão dos fenômenos estudados.

Tendo em conta a proposição até agora apresentada, a organização da tese deve responder à construção metodológica do programa de pesquisa. Desta forma, a divisão dos capítulos da tese corresponde em grande medida à construção metodológica da pesquisa, do ponto de vista dos procedimentos de investigação. Portanto, neste primeiro capítulo são apresentadas as premissas da investigação, detalhando a construção do objeto, a abordagem do problema, sua justificativa, os objetivos de pesquisa, a metodologia e a hipótese de trabalho desenvolvida. Este é o ponto de partida que conduz aos próximos passos da investigação.

No segundo capítulo os conceitos utilizados na análise do impacto das instituições participativas serão explicitados. A abordagem acerca das instituições participativas toma como base o estudo do desenho institucional dessas estruturas, de forma a identificar variáveis analíticas que possibilitem estabelecer critérios a partir dos quais se possa verificar o efetivo impacto das mesmas em termos do seu papel para o aprofundamento da democracia. A análise que toma como ponto de partida o desenho institucional das estruturas participativas é complementada pelo conceito de democratização, de Tilly, que proporciona um marco geral a partir do qual se estabelecem os critérios que permitam identificar o sentido do impacto das instituições participativas na construção de instituições mais democráticas. Este debate sobre a democracia precisa ser explicitado de forma a justificar a abordagem utilizada, que se propõe justamente a avançar a partir do debate das diferentes visões acerca da democracia para a construção de um conceito instrumental para a investigação, focado na contraposição dos processos de democratização e de desdemocratização propostos por Tilly.

No capítulo III será apresentada uma abordagem mais direta, de natureza descritiva, acerca das experiências a serem analisadas. Estes processos serão analisados a partir de duas variáveis principais: o desenho institucional dos processos e a dinâmica de participação da sociedade civil. Em relação ao desenho institucional o foco da investigação diz respeito aos objetivos propostos e às “regras do jogo”. Neste sentido é importante identificar a forma de organização das distintas experiências: Quem as convoca? Quais eram seus objetivos? Qual a relação com o Estado? Quais são suas regras de participação e atribuições de protagonismo? A quem o desenho institucional dos processos atribui a representação da sociedade civil? Um segundo aspecto diz respeito aos resultados obtidos. Quais foram os “outcomes”, ou seja que impacto concreto as experiências implementadas tiveram tanto sobre as ações de governo (as propostas apresentadas foram



implementadas?), quanto sobre os procedimentos adotados e as instituições existentes (as experiências geraram novos padrões de ação governamental?)

Não se trata, em absoluto, de buscar uma descrição detalhada e exaustiva de cada uma das experiências relatadas em todos os seus detalhes e complexidade. Se trata, isto sim, de analisá-las em seu conjunto do ponto de vista do seu significado na busca de responder ao problema da pesquisa, que são as perspectivas de construção de uma democracia mais substantiva através da adoção de instituições participativas na relação Estado e sociedade civil. O capítulo III aborda também os atores sociais, fazendo uma breve análise da dinâmica de interação com as instituições participativas observada do ponto de vista dos interlocutores na sociedade civil. A análise da dinâmica dos processos é fundamental para compreender o contexto social e político mais amplo onde estas experiências se deram, a conjuntura política, social e econômica do país e do RS no período analisado. Este esforço permitirá estabelecer o marco mais amplo no qual foram vividas as experiências de participação que serão estudadas.

A análise do contexto histórico e conjuntural que envolve a implementação de instituições participativas é importante para identificar as constelações de forças sociais em interação, assim como para analisar as dinâmicas políticas que geraram e que foram influenciadas pelos processos em questão. Para isso o processo de investigação buscará identificar as variáveis socioeconômicas, político-institucionais e culturais que incidiram sobre os processos estudados. A análise de distintos elementos da conjuntura econômica, que envolve a identificação de situações de crescimento e/ou de crise no âmbito da economia, as mudanças na inserção do RS no mercado nacional, a situação do emprego, etc.. é uma condição fundamental para contextualizar as condições nas quais se realizaram as distintas experiências de participação.

Além da dimensão econômica deverão ser identificadas também as variáveis associadas à conjuntura política: a dinâmica da redemocratização, os processos eleitorais, as mobilizações sociais destes trinta anos também são elementos que permitem uma maior compreensão sobre as experiências de participação da sociedade civil nos processos decisórios governamentais. Por fim é importante também abordar alguns elementos de natureza cultural, tais como a cultura política regional, as ideologias hegemônicas e os debates em curso sobre a democracia e as alternativas para o Rio Grande do Sul.

Por fim no capítulo IV se buscará fazer a síntese do diálogo entre a parte empírica e as dimensões conceituais e teóricas que orientaram a pesquisa. Esta síntese, que tem como objetivo contribuir na compreensão das múltiplas determinações que se estabelecem na relação entre sociedade civil, participação e democracia. Identificar as potencialidades e limites das instituições participativas do ponto de vista do seu papel na democratização é o

foco central da tese, e este capítulo buscará fazer uma síntese dos resultados da investigação proposta. Em que medida as experiências desenvolvidas contribuíram para a democratização? Quais os elementos contidos nesses processos participativos que contribuíram efetivamente para uma maior participação cidadã e para um maior controle da população sobre o Estado? Como se pode, à luz de uma análise do desenho institucional e do processo de implementação de instituições participativas, verificar um aumento da qualidade dos processos democráticos? No capítulo V são sistematizadas algumas conclusões.

A hipótese central da investigação é a de que as novas instituições participativas contém um grande potencial democratizante, decorrente da ampliação dos espaços mais amplos de debate das políticas públicas, da inclusão de uma multiplicidade de novos interlocutores, da institucionalização de espaços de diálogo. Mas, ao mesmo tempo, o desenho institucional destes novos arranjos participativos não alterou, no fundamental, as velhas estruturas de decisão, que seguem dependentes dos mecanismos tradicionais da democracia participativa. Por outro lado a participação dos cidadãos nestas novas instituições participativas também sofre dos limites decorrentes das mudanças vividas no âmbito da própria sociedade civil. Estas mudanças caminharam no sentido de uma defasagem crescente na conexão entre os interesses e opiniões dos cidadãos comuns e as organizações que os representam. Assim, a constituição de instituições participativas representa antes um espaço maior para organizações da sociedade civil, que não necessariamente representam os interesses dos cidadãos.

## Capítulo II – Democratização e Instituições Participativas

Um estudo de caso voltado para a análise do impacto das instituições participativas sobre a construção democrática implica na delimitação dos principais conceitos que balizam a investigação. E, mais do que isto, na apresentação da maneira pela qual se articula a utilização destes conceitos com o processo de levantamento e análise das evidências empíricas que deverão sustentar a hipótese da investigação. Neste sentido, torna-se necessário explicitar os três conceitos fundamentais que orientam a pesquisa e que se constituem no pano de fundo deste debate: instituições, participação e democracia. Este capítulo tem como objetivo explicitar uma leitura acerca destes conceitos e apresentar a forma pela qual os mesmos foram utilizados na análise do caso. São conceitos em torno dos quais existe um vasto e histórico debate, que evidentemente não será e nem pretende ser esgotado nesta tese. Trata-se, isto sim, de situar a utilização destas três noções como instrumentos para definir algumas variáveis que nos permitam afirmar se, e em que medida, este conjunto de novas estruturas institucionais pode contribuir para ampliar e aperfeiçoar a democracia.

O conceito de Instituições Participativas (IPs) surge para descrever um conjunto de dispositivos políticos que foram sendo construídos na virada do século no Brasil no bojo de um processo de democratização e de luta de movimentos sociais e das organizações da sociedade civil por um maior espaço nos processos decisórios (AVRITZER, 2008). A operacionalização deste conceito implica, em primeiro lugar, em dar conta da maneira pela qual as instituições se relacionam com uma dinâmica de participação que vai além dos mecanismos tradicionais da democracia representativa, o que pressupõe a explicitação do uso de dois dos conceitos fundamentais que o compõem: instituições e participação. Por outro lado, se o objetivo proposto na investigação é o de analisar o impacto das IPs para a democracia, também este conceito precisa ser mais claramente delimitado.

Muito recentemente, dada a multiplicação de experiências de implementação de IPs no país, se iniciou um processo mais sistemático de avaliação do impacto efetivo destas instituições. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) realizou na primeira década deste século o esforço mais sistemático por aprofundar este debate até agora, o que resultou num conjunto de análises instigantes, baseadas em estudos de casos sobre as instituições participativas no Brasil: “Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação” (PIRES, 2011). Estas análises buscam dar mais consistência ao esforço de compreensão do papel e do significado dessa nova configuração institucional do ponto de vista da construção da democracia. Neste estudo, para além do aprofundamento de um debate consistente, fica evidente que há toda uma agenda de pesquisa ainda em construção em torno deste tema.

Nessa medida, para ir além do caráter descritivo do conceito de IPs, é importante balizar de forma mais consistente os próprios conceitos de instituições e de participação, de maneira a explicitar a sua operacionalização no processo de investigação. Já o conceito de democracia é objeto de profundas controvérsias no campo da teoria política. O debate de natureza normativa sobre o tema produziu centenas de reflexões, e mesmo as abordagens que se pretendem descritivas envolvem parcelas de controvérsia. Isto faz com que sua utilização dependa de uma delimitação mais estrita, que permita definir com mais clareza as operações analíticas realizadas nesta investigação. Dada a complexidade e extensão do debate, o que se propõe é a adoção da abordagem de “democratização” de Charles Tilly (2004, 2007), que se afasta do debate dos modelos normativos e descritivos, buscando a identificação da democracia como processo histórico decorrente das interações e dos conflitos entre os atores sociais.

Com isso se permite realizar uma análise do impacto das instituições participativas que não busque uma adequação das estruturas políticas a modelos ideais e pré-estabelecidos de democracia e sim no contexto de um processo de transformações que pode conduzir tanto na direção de mais democracia como de menos democracia. A partir do conceito de democratização de Tilly se podem estabelecer critérios aplicáveis às instituições a serem analisadas que possam identificar variáveis objetivas que nos permitam avaliar o quanto as mesmas contribuem para a ampliação ou o aprofundamento da democracia. Por outro lado esta abordagem nos permite também ir além do olhar estritamente institucionalista, focado apenas nas formas legais e nas regras do jogo. No seu conceito de democracia como processo em construção há também um componente de análise dos conflitos sociais subjacentes, e da forma através da qual a interação entre atores sociais concretos, as lutas sociais, são também capazes de moldar as instituições. Com isso muitos dos pontos que ficariam obscuros com uma análise focada apenas nos aspectos formais das instituições podem ser clareados, ampliando a capacidade explicativa da hipótese proposta.

## **II.1 Instituições e Desenho Institucional**

Para balizar o conceito de instituição adotado nesta investigação, as referências utilizadas tomam como referência uma abordagem nos marcos do neoinstitucionalismo histórico, que se caracteriza por analisar as instituições como modelos morais e cognitivos que permitem a interpretação e a ação. Nesta abordagem “o indivíduo é concebido como uma entidade profundamente envolvida num mundo de instituições composto de símbolos, de cenários e de protocolos que fornecem filtros de interpretação, aplicáveis à situação ou a si próprio, a partir das quais se define uma linha de ação” (HALL e TAYLOR, 2003:198). Os

teóricos desta vertente centram as suas análises dos processos políticos nas variáveis institucionais, partindo da ideia de que “as instituições moldam a política. As normas e os procedimentos operacionais típicos que compõem as instituições deixam sua marca nos resultados políticos na medida em que estruturam o comportamento político”. (PUTNAM, 1996:23).

Tomando como referência as formulações de Goodin (1997) instituições podem ser identificadas nas mais variadas esferas da vida social: a) na esfera da vida privada, da família e das relações de parentesco; b) na esfera da educação, relacionadas com as formas através das quais se transferem às novas gerações os valores e a herança cultural de uma sociedade; c) na esfera econômica, na regulação do processo de produção, distribuição e consumo de bens e serviços; d) na esfera política, tratando das relações de poder, da coerção e da construção de metas coletivas; e) na esfera cultural, onde se estabelecem as condições que facilitam a criação e conservação de construções culturais (religião, ciência e arte); f) na esfera da estratificação, que regula as diferenças de posições e de acesso a recursos entre os indivíduos de uma sociedade. Para além das regras legais e as estruturas do Estado, as “instituições incluem qualquer forma de constrangimento que os seres humanos impõem para moldar a interação entre eles. Instituições podem ser constrangimentos formais - regras, normas, leis, tipicamente escritas -, ou informais - convenções, códigos de conduta, valores, símbolos, tipicamente não escritos.” (PIRES, 2001:41) Dessa forma, os constrangimentos institucionais incluem tanto o que os indivíduos são proibidos de fazer quanto sob quais condições devem fazer aquilo que lhes é permitido. Este ambiente, portanto, é o ponto de partida a partir do qual se podem compreender os processos de implantação de IPs que são o objeto da investigação.

A análise que toma como ponto de partida uma análise das instituições se justifica na medida em que estaremos buscando analisar a relação entre a intervenção dos atores sociais num contexto histórico dado e seu impacto não apenas sobre as estruturas formais do Estado (através da implementação de novas instituições participativas), mas também sobre o ambiente político como um todo, ou seja, das relações de poder para além da esfera das estruturas formais da política. Isto porque, do ponto de vista adotado, se pressupõe que a democratização não é um processo que se dá exclusivamente no âmbito da política institucional. Neste sentido, entendemos instituições partindo de um conceito amplo (“as regras do jogo”) que pode incorporar tanto as regras formais como as dimensões informais do fazer político. Nas palavras de Rothstein:

*“Most people most of the time follow predefined rules of behavior, and most of these rules are not formalized as laws and other regulations. Instead they are ‘routines’, ‘customs’, ‘compliance procedures’, ‘habits’, ‘decision stiles’ or even ‘social norms’ and ‘culture’. On the other hand, political institutions in a narrower sense can be defined as ‘formal arrangements*

*for aggregating individuals and regulating their behavior through the use of explicit rules and decision processes enforced by an actor or a set of actors formally recognized as possessing such power'." (ROTHSTEIN, 1996:145)*

A natureza estruturada, recorrente e repetitiva do comportamento social ocorre em decorrência das instituições. Assim, a institucionalização pode ser definida como o processo através do qual organizações e procedimentos ganham valor e estabilidade (GOODIN, 1997). Esta estruturação das relações sociais em torno de instituições estabelece os marcos a partir dos quais se configura a intervenção dos distintos atores sociais. Os distintos interesses, as relações de poder, as lutas sociais, se materializam dentro de um cenário no qual as instituições políticas e sociais determinam os horizontes do pensamento e da ação. Este cenário se constitui tanto das regras formais das instituições políticas quanto dos horizontes intelectuais e morais estabelecidos pelas demais instituições sociais (família, religião, cultura). É neste ambiente complexo de instituições e ideias que o processo de mudança institucional ocorre nas sociedades contemporâneas.

A implementação de instituições participativas no caso estudado, o Rio Grande do Sul do final do século XX e início do século XXI, incidiu tanto do ponto de vista da alteração das regras formais de gestão do poder público em nível estadual, como do ponto de vista de mudanças na forma pela qual os atores sociais se relacionam com o Estado. Ou seja, a mudança institucional que se inicia a partir da redemocratização redefiniu as "regras do jogo", tanto as formais como as informais. A adoção de práticas participativas alterou sensivelmente os espaços nos quais se movem os distintos atores sociais que se relacionam com o governo estadual. O objetivo desta investigação é identificar a profundidade deste processo, assim como saber até que ponto esta mudança efetivamente alterou o exercício da democracia em nível estadual, e qual o efetivo impacto da mudança sobre a cultura política e as práticas dos atores sociais. Neste contexto é importante considerar também estes processos nos marcos de uma configuração institucional e uma cultura política pré-existente, assim como da ação de indivíduos e grupos sociais concretos. Foi a intervenção de atores políticos e sociais nos marcos do processo de democratização que, a partir de valores e perspectivas políticas de transformação ou de conservação da ordem existente, conduziram o processo de ampliação da democracia na perspectiva de uma mudança na estrutura política das instituições estaduais.

Instituições fornecem modelos morais ou cognitivos para interpretação ou ação, estabelecem os símbolos, "scripts" e rotinas que oferecem um filtro para a interpretação da situação a partir dos quais os cursos de ação são construídos (HALL & TAYLOR, 1996). Se as mudanças associadas à implementação de IPs incidiram sobre as práticas posteriores dos atores sociais, o ambiente político e o contexto institucional onde de onde partiram e se desenvolveram estas práticas também influenciaram estas mudanças. Em outras palavras,

as transformações ocorridas decorreram de um ambiente institucional favorável, mecanismos que a partir da esfera política buscam permitir a abertura de espaços de incidência da população sobre as decisões políticas do Estado. Estes mecanismos têm relação com o processo de redemocratização, uma vez que respondem a dispositivos e princípios estabelecidos na Constituição de 88. De outro temos os processos formais e informais de organização dos movimentos sociais e grupos políticos e a disposição dos atores sociais até então excluídos que buscavam ampliar seu espaço de influência sobre as decisões do poder público.

A abordagem neoinstitucionalista em alguns casos adota uma perspectiva histórica, que implica também em um olhar que tem nos contextos e nos processos que dão origem às instituições uma parte importante do seu foco. Neste sentido a noção de “path dependence” (dependência de trajetória, em uma tradução livre) é fundamental, na medida em que incorpora os pontos de partida, a configuração anterior das estruturas institucionais a partir das quais se desencadeiam os processos de mudança, assim como os impactos da intervenção dos atores, as interações e os conflitos sociais, como parte do esforço para compreender o conteúdo e a dinâmica de funcionamento das instituições. O conceito de dependência da trajetória nos mostra que as instituições desenvolvem-se e evoluem ao longo da história e que o processo através do qual as instituições de hoje são formadas não é somente relevante, como também, estabelece o horizonte das escolhas para o futuro. De certa forma, como colocado por PUTNAM (1996), esse conceito nos faz pensar que o lugar a que se pode chegar depende do lugar de onde se veio. O termo “lugar” deve ser entendido aqui como contextos históricos socialmente determinados que possuem a propriedade de estabelecer diferentes oportunidades e motivações.

A partir deste entendimento do conceito de instituições enquanto as regras formais e informais que condicionam e orientam as práticas dos atores sociais, e tendo em conta que estas regras são construídas, estabilizadas e transformadas a partir de um processo de interação, cooperação e conflito que se dá na sociedade, é que buscaremos analisar o impacto das IPs no processo de democratização vivido pela sociedade brasileira, com foco no caso específico do Rio Grande do Sul. Deste conceito de instituições deriva a percepção da importância da análise do desenho institucional, ou seja, da construção de regras explícitas de funcionamento das instituições que estarão sendo analisadas.

O termo desenho institucional, tal como afirma GOODIN (1997), pode ser entendido como a criação de uma estrutura formal que promova resultados dotados de valores dentro de um contexto particular. Este desenho se materializa nas regras de constituição das instituições, que determinam os seus objetivos, sua composição, suas atribuições, os critérios de participação dos atores sociais e as formas de funcionamento. Este desenho não

é aleatório, mas sim a resultante de processos políticos prévios nos quais os distintos atores disputam os espaços de exercício da política. A definição de novos constrangimentos e oportunidades “corresponde ao processamento de variadas intenções que, muitas vezes, podem representar interesses conflitantes. Portanto, o surgimento de uma instituição e a percepção da intenção a ela ligada representam o resultado de um embate entre intencionalidades” (PIRES, 2001: 45).

A sociedade brasileira assistiu, a partir da redemocratização, a uma “proliferação de canais de participação nas políticas públicas, resultando em um repertório amplo e heterogêneo quanto a seus desenhos, processos participativos e potenciais de fortalecimento ou aprofundamento democrático.” (BRASIL, CARNEIRO, BARBOSA e ALMEIDA, 2013:6). Neste processo, a implantação de um conjunto experiências de participação materializada em novas instituições que ampliaram a possibilidade de influência ou de intervenção dos atores sociais nas tomadas de decisão e a articulação, de diferentes modos, de mecanismos de participação, de deliberação e de representação que foram ampliadas para além dos mecanismos de representação eleitoral. O estabelecimento das regras formais de funcionamento dos novos dispositivos, o seu desenho institucional, é um elemento decisivo para compreender a dinâmica de funcionamento destas instituições, assim como as possibilidades de atuação dos distintos grupos sociais envolvidos nas mesmas.

A composição e as regras de funcionamento destas instituições, o seu desenho institucional, têm características podem favorecer ou prejudicar a qualidade dos processos participativos e deliberativos, bem como afetar a capacidade decisória e o funcionamento de tais canais. Nesse sentido, mesmo em contextos nos quais se apresenta uma sociedade civil ativa e algum grau de comprometimento político do governo com a agenda participativa, “o desenho institucional pode implicar fortes limitações aos potenciais de participação-deliberativa, que podem ser reduzidos a um caráter ritualístico ou constrangidos pelas lógicas burocratizantes”. (BRASIL, CARNEIRO, BARBOSA e ALMEIDA, 2013:9). No entanto uma análise restrita ao desenho institucional pode limitar a capacidade de compreensão dos processos políticos em questão. As condições prévias da disputa política, econômicas, sociais e culturais tem um peso significativo, assim como as perspectivas ideológicas e políticas dos atores envolvidos.

As diversas abordagens, na literatura nacional, das instituições participativas e de seus potenciais têm apontado fatores distintos de variação nos processos de “participação-deliberativa” e seus resultados, tais como: (i) o perfil da sociedade civil local e a tradição associativista; (ii) a coalizão de sustentação do governo e as respectivas agendas partidárias; (iii) a vontade política e a centralidade conferida à participação pelos governos; (iv) o legado prévio e as aprendizagens institucionais no campo da participação. Apontam, também: (i) a natureza da política; (ii) seu marco legal, inclusive no que tange a recomendação ou exigência de criação de canais



participativos e, ainda, (iii) o contexto institucional resultante da articulação entre sociedade e Estado. (BRASIL, CARNEIRO, BARBOSA e ALMEIDA, 2013:9)

Portanto é importante considerar, na análise do desenho institucional, todo um conjunto de fatores que estão relacionados com processos que vão além da dimensão estritamente político-institucional. As regras do jogo se constituem em um ambiente que traz consigo o peso da trajetória passada bem como as estratégias e valores dos atores presentes na disputa. Portanto a possibilidade de análise dos distintos tipos de arranjos participativos depende fundamentalmente da compreensão da “maneira como se articulam desenho institucional, organização da sociedade civil e vontade política de implementar desenhos participativos” (AVRITZER, 2008:46). É a partir destas três variáveis que se buscará analisar o processo de constituição das instituições participativas no Rio Grande do Sul.

Nesta investigação os elementos relacionados aos fatores contextuais de trajetória, do perfil da sociedade civil, do comprometimento dos governos servirão como pano de fundo para uma análise direcionada para o desenho institucional dos arranjos participativos. No capítulo III será realizado um esforço voltado para apresentar elementos significativos do contexto histórico e das forças políticas e sociais em cena, no sentido de possibilitar a compreensão da forma pela qual estes fatores influenciam o desempenho das instituições participativas. O foco central da investigação, no entanto, são os elementos do desenho institucional e a maneira pela qual este desenho incide sobre a eficiência do funcionamento destas instituições.

Esta análise do desenho institucional pode ser realizada a partir de distintas estratégias de pesquisa. Alguns autores dirigem suas atenções aos participantes e à sua relação com o processo decisório. Outros vão além, avançando também na análise de como o Estado se relaciona com os processos participativos, entendendo que estes desenhos “variam em pelo menos três aspectos na maneira como a participação se organiza; na maneira como o Estado se relaciona com a participação e na maneira como a legislação exige do governo a implementação ou não da participação” (AVRITZER, 2008:44). Nossa investigação acerca do impacto das Instituições Participativas para a democracia no Rio Grande do Sul foca a análise deste impacto fundamentalmente a partir do desenho institucional dos processos.

É importante considerar também que no desenho institucional estão presentes não apenas as regras formais e explícitas, materializadas na legislação, mas também os valores implícitos que compõem o ambiente político, social e cultural que se constitui no pano de fundo da sua existência. No desenho institucional dos distintos dispositivos construídos nos processos das lutas políticas estão inscritos os valores culturais, políticos e ideológicos socialmente predominantes em uma época histórica. E estes valores resultam das

interações entre os atores sociais que estão presentes no ambiente em que se materializam as instituições em questão. Por isso, para além de seus aspectos formais e legais, é fundamental considerar as lutas sociais a partir das quais se constituíram as instituições políticas no Brasil pós-democratização.

## **II.2 Participação**

Seguindo Lavallo (2011), o debate sobre o conceito de participação no Brasil é complexo na medida em que este possui, ao mesmo tempo, características valorativas, de cunho normativo, e características descritivas. Suas dimensões práticas, teóricas e institucionais implicam em uma multiplicidade de possibilidades de interpretação. Participação é, por um lado, uma categoria associada às práticas de atores sociais concretos, que forjaram o seu sentido no bojo de suas lutas políticas. Mas participação é também, por sua vez, uma categoria que subsidia os debates no âmbito da teoria democrática, como um conceito estruturante que descreve um dos elementos centrais da democracia para toda uma vertente das teorias sobre a democracia. É, portanto, um conceito de forte carga normativa. Por outro lado, participação pode ser vista também como uma categoria estritamente procedimental, que pode ser disposta em leis e normativas a partir de uma abordagem de natureza mais pragmática e operacional.

Na sua dimensão de conceito produzido a partir de experiências concretas de atores sociais, a ideia de participação incorpora no Brasil uma perspectiva de ampliação da experiência de cidadania para setores tradicionalmente excluídos da política liberal. “Como categoria prática que orienta a ação, a participação emerge mais propriamente, nos anos 1960, como ideário carregado de uma visão emancipatória das camadas populares” (LAVALLE, 2011:34). Superado o período populista, no qual a incorporação das massas no processo político se dava de maneira passiva e se processava de forma mais simbólica do que efetiva (WEFFORT, 1978), a retomada das lutas e o novo protagonismo dos movimentos sociais organizados traz o tema da participação para o centro da reflexão dos setores políticos que protagonizaram as lutas pela democracia. Nesta leitura, o conceito de participação está ligado de forma indissolúvel às noções de autonomia e de inclusão.

Neste contexto, o conceito de participação aparece em um primeiro momento associado de forma direta às lutas dos grupos subalternos, a um ideário de emancipação popular, relacionado com as formulações dos setores políticos que protagonizavam as lutas pela democracia desde um ponto de vista dos setores populares. O tema da participação direta, da inclusão e da autonomia era um elemento constitutivo das formulações tanto da teologia da libertação como do chamado “novo sindicalismo” como do movimento estudantil nos anos 70 e 80. Neste período, e refletindo a dinâmica de retomada das mobilizações

populares, um conjunto de estudos acadêmicos é produzido tendo como foco de sua atenção a emergência de novos protagonistas no cenário político (MARONI, 1983, SADER, 1982, SINGER E BRANT, 1980) ressaltando justamente os elementos de autonomia e de inclusão característicos dos novos movimentos sociais e se associava, ao menos implicitamente, à ideia de participação “popular”. O “povo”, a classe trabalhadora, os setores subalternos historicamente excluídos aspiravam a conquista de espaços em um arranjo político até então excludente. A participação, neste contexto, quase sempre vinha associada a uma ideia de matiz normativo, associada a um perfil de classe que a vinculava aos setores sociais subalternos. Toda uma literatura sobre os “novos movimentos sociais” tinha como pano de fundo a reivindicação e a valorização da participação neste registro.

No contexto da transição democrática, e particularmente no processo constituinte, a participação foi consagrada como parte dos princípios constitutivos dos procedimentos democráticos institucionalizados na nova carta. Mas, ao mesmo tempo em que a ideia de participação é incorporada, sua carga valorativa associada a um conteúdo popular e emancipatório é diluído em um universo conceitual mais vinculado a conteúdos liberal-democráticos. A participação neste contexto é conceituada como “participação cidadã”, e seu escopo se pretende mais amplo, e ao mesmo tempo menos radical, do que a ideia de participação popular como parte de uma prática emancipatória dos setores subalternos. Ao mesmo tempo, o campo dos atores sociais se diversifica e se torna mais complexo, com o crescimento da presença de novos atores como as Organizações Não-Governamentais (ONGs), um tipo de organização engajada em torno de temas que não se identificam mais apenas com causas distributivistas de corte classista. Esta evolução abre todo um novo campo de debate sobre as políticas públicas, de natureza muito mais complexa, ampla e diversificada. Por outro lado, um conjunto de instituições vinculadas aos grupos dominantes que até então se relacionavam com o Estado de maneira direta e informal, sem tantas mediações institucionais, são obrigados a se incorporar aos novos espaços públicos de debate instituídos pelo novo cenário político e pela nova constituição.

A ideia de uma participação política que vai além dos limites tradicionais da democracia representativa foi, portanto, incorporada aos marcos jurídico-legais do país. Esta incorporação implicou não apenas em dispositivos constitucionais contendo mecanismos de democracia direta, como os plebiscitos ou a possibilidade de apresentação de projetos de lei por organizações da sociedade civil e eleitores, mas também na construção de um conjunto de conselhos de políticas públicas nos quais as representações da sociedade civil são chamadas a debater e deliberar sobre políticas, assim como fiscalizar a sua implementação. Neste sentido a participação dos cidadãos, na sua dimensão procedimental, foi incorporada na forma de dispositivos concretos que estabelecem regras segundo as quais os cidadãos

têm determinados espaços delimitados pelo regramento legal. Conselhos de Políticas Públicas, Audiências Públicas, processos decisórios abertos para a participação dos cidadãos se tornam correntes na estrutura institucional brasileira.

Mas participação é também uma categoria no âmbito da teoria democrática. Neste terreno a participação é uma parte importante de um discurso crítico às teorias liberais contemporâneas da democracia. No âmbito do debate das teorias democráticas o conceito de participação é fundante na constituição de toda uma linhagem teórica de crítica às teorias “realistas”, “procedimentais”, do campo liberal de inspiração Schumpeteriana, caracterizadas por estes teóricos como teorias “elitistas” da democracia (SCHUMPETER, 1984, DAHL, 1989, SARTORI, 1994). A noção de participação no campo das teorias democráticas, materializada nas chamadas teorias da democracia participativa, tem como ponto de partida a crítica à passividade que é reservada aos cidadãos nos modelos tradicionais da democracia representativa. Esta linhagem tem como ponto de partida a compreensão de que, nos modelos hegemônicos das teorias democráticas do século XX, a participação “no que diz respeito à maioria, constitui a participação na escolha daqueles que tomam as decisões” (PATEMAN, 1992:25). Para estes autores, o modelo hegemônico de democracia representativa implica necessariamente na limitação da participação dos cidadãos nos processos decisórios relativos às políticas públicas.

Para os teóricos da democracia desta vertente<sup>5</sup> a participação direta do cidadão é o diferencial que separa as concepções “elitistas” dos modelos tradicionais da democracia representativa de um modelo mais capaz de dar conta de uma efetiva soberania popular, nos moldes propostos por Rousseau ou dos modelos clássicos da democracia ateniense, onde os cidadãos se envolviam pessoal e cotidianamente com os assuntos públicos. Mas para além desta dimensão estritamente normativa, para estes autores a participação pode ser também uma condição para a própria construção da cidadania, como um processo de aprendizado progressivo dos indivíduos em relação à política, uma vez que envolve:

“a participação individual de cada cidadão no processo político de tomada de decisões...a participação é bem mais do que um complemento protetor de uma série de arranjos institucionais: ela também provoca um efeito psicológico sobre os que participam, assegurando uma inter-relação contínua entre o funcionamento das instituições e as qualidades e atitudes psicológicas dos indivíduos que interagem dentro delas” (PATEMAN, 1992 p.35)

Partindo desta idéia de que “quanto mais o cidadão participa, mais ele se torna capacitado para fazê-lo” (PATEMAN, 1992 p.39), as teorias da democracia participativa entendem que a melhor maneira de incorporar o cidadão comum no processo político democrático é através da experiência prática de participação na tomada de decisões. Tendo

---

<sup>5</sup> Além do trabalho já citado de Carole Pateman, podem ser também citados McPherson, 1978, David Held, 1996, Ellen Wood, 2003 e, mais recentemente, Boaventura de Souza Santos, 2003

como referência as abordagens de Stuart Mill, Pateman afirma que o indivíduo aprende “a levar em consideração assuntos bem mais abrangentes do que os seus próprios e imediatos interesses privados... é ensinado a distinguir entre seus impulsos e desejos, aprendendo a ser um cidadão público como privado” (Pateman,1992:38). Deste ponto de vista a participação representa um processo pedagógico de aprendizado para o cidadão.

Para além do debate normativo, estudos empíricos contemporâneos apontam uma efetiva relação entre a ampliação da participação e uma melhor qualidade no desempenho efetivo das instituições (SERAGELDIN, 2003, WORLD BANK, 2008). Da mesma forma, a redução da participação dos cidadãos na esfera pública, por sua vez, se constitui em uma ameaça, ou ao menos em um problema, para o funcionamento das instituições democráticas (PUTNAM, 2000). Estes e outros estudos constatam que a participação é vista como positiva porque propicia a ampliação de interações sociais, o incremento de estoques pessoais de capital social, o fomento de carreiras políticas, o aumento da capacidade para entender e participar politicamente, o crescimento do sentimento de dever cívico cumprido e da sensibilidade e capacidade de resposta dos governantes às demandas dos cidadãos, entre outras razões (CORTES, 2011a).

Portanto a ampliação das formas de participação política pode ter um papel fundamental no aprofundamento de regimes democráticos na medida em que tende a ter efeitos positivos no sentido da formação de cidadãos mais capacitados para ação política e coletiva e na formação e ativação de novos atores na sociedade civil. Além disso, a ampliação da participação pode contribuir para proporcionar maior transparência, racionalidade e eficiência da administração pública, direcionando políticas públicas ao cumprimento de funções distributivas e inclusivas, assim como contribuindo para a formação de novas elites políticas, dentre muitas outras possibilidades (PIRES, 2011). Estas são as características que, do ponto de vista das teorias da democracia, fazem com que a noção de participação esteja no centro de uma visão de democracia mais substantiva, que vá além dos conceitos limitados e procedimentais das teorias que entendem a democracia apenas como um método de seleção de elites governantes.

O conceito de participação adotado nesta investigação busca dar conta das três dimensões da participação política: participação como prática concreta de grupos sociais que se organizam para influir nas decisões políticas, participação como resultado de dispositivos institucionais que normatizam espaços para incorporar os “inputs” provindos da cidadania na formulação e execução das políticas públicas, assim como a participação entendida como uma busca da superação dos limites estabelecidos pelos mecanismos tradicionais da democracia representativa. Neste sentido a participação é entendida como o envolvimento do cidadão com instituições relacionadas ao Estado para além do exercício

periódico do voto. Este engajamento do cidadão, de forma individual ou através de organizações da sociedade civil, pode ser um caminho que contribua na superação dos impasses vividos atualmente na relação dos cidadãos com o Estado e com o sistema político.

Neste contexto, a participação, ainda que incorpore uma valorização intrínseca da participação enquanto elemento de construção de uma cidadania ativa e crítica (PATEMAN, 1992), pode também ser abordada desde um ponto de vista mais pragmático, na forma de dispositivos que podem ser incorporados de forma complementar aos mecanismos tradicionais de funcionamento da democracia representativa. Com isso se pode, sem perder o componente crítico e transformador do conceito de participação formulado pelos teóricos da democracia participativa, compreender melhor o curso dos acontecimentos, que apontou no sentido da convivência entre as instituições da democracia representativa liberal com todo um conjunto de novos dispositivos políticos ancorados na ideia da participação direta dos cidadãos.

Pois o debate normativo que se processa na forma uma contraposição de distintos modelos de democracia, articulados como tipos ideais, não dá conta da evolução real dos mecanismos de participação. Esta aponta muito mais no sentido da complementaridade do que da confrontação. No Brasil este debate se intensifica a partir do final dos anos 80, com a emergência de um conjunto de experiências locais de participação, quando governos municipais iniciam a implementação de experiências de Orçamentos Participativos. Neste momento, a disseminação de experiências de participação direta parecia apontar para um caminho da implementação do que seria um novo modelo de democracia “distributiva” ou “participativa” (SANTOS, 2003; SINTOMER, 2002), radicalmente distinto da democracia representativa tradicional. Para alguns setores, particularmente no âmbito das forças políticas de esquerda envolvidas mais diretamente nestes processos políticos, tratava-se efetivamente de uma disputa de modelos excludentes.

No entanto a efetiva evolução do processo político caminhou muito mais no sentido de uma composição dos componentes participativos e representativos nas instituições existentes do que numa dinâmica mutualmente excludente. De forma geral a experiência prática mostra a convivência entre as instituições da democracia representativa e mecanismos de participação direta e indireta, implementados por governos eleitos, sob maior ou menor pressão dos cidadãos organizados. A participação, portanto, não visa substituir a representação política tradicional, de corte liberal-democrático, e sim permitir a correção das suas dimensões mais elitistas e burocráticas, permitindo aos cidadãos uma maior incidência sobre as decisões políticas e, com isso, reduzindo os problemas

decorrentes do insulamento burocrático e da apropriação do poder pelos grupos dominantes.

Neste momento muitos autores, em uma leitura inspirada nas teorias da razão comunicativa de Habermas, passaram a incidir neste debate a partir da noção de “democracia deliberativa”, formulada menos em termos da contraposição de projetos políticos de classe e mais em termos da construção de mecanismos institucionais voltados para a construção de espaços institucionais de diálogo racional entre os distintos atores sociais que atuam na esfera pública. A opção neste estudo foi por, deliberadamente, evitar a entrada neste debate conceitual de modelos ideais de democracia. Adotamos o conceito de participação de maneira estritamente descritiva, para caracterizar um conjunto de experiências de ação política de indivíduos e grupos sociais que vão além dos mecanismos tradicionais de natureza eleitoral que caracterizam a democracia representativa.

A implementação de mecanismos participativos, num conjunto heterogêneo de experiências com diferentes desenhos institucionais, áreas de debate e escopo, todas tendo em comum a busca de aprofundar as maneiras pelas quais o cidadão comum pode efetivamente participar e influenciar as políticas que afetam diretamente as suas vidas foi chamada por Fung e Wright de Empowered Participatory Governance (EPG). “They are participatory because they rely upon the commitment and capacities of ordinary people to make sensible decisions through reasoned deliberation and empowered because they attempt to tie action to discussion.” (FUNG & WRIGHT, 2003:15). Esta compreensão de que os elementos participativos compõem parte de um movimento de melhoria qualitativa das instituições democráticas existentes permite superar a dicotomia artificial que se estabelecia a partir de uma visão que contrapunha modelos de democracia mutuamente excludentes.

Neste sentido, o conceito de Instituições Participativas dá conta melhor da evolução do processo de ampliação e institucionalização de mecanismos que ampliam a participação dos cidadãos nas discussões, decisões e implementação das políticas públicas através do Estado. A democracia representativa em princípio convive e se qualifica através da ampliação da participação. O conceito de IP surge no bojo das análises dos processos de inovação institucional vividos pelo Brasil na virada do século. A proliferação de experiências participativas, de implementação de dispositivos institucionais voltados para a ampliação da participação dos cidadãos – de forma direta ou através de organizações da sociedade civil – nas decisões políticas e na implementação das políticas públicas, gerou todo um processo de experimentação institucional que resultou em mudanças significativas na relação entre os cidadãos e o Estado. “Por instituições participativas entendemos formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas” (Avritzer,2008:45). As instituições participativas foram a forma a partir da qual se processou

este processo de complementação dos mecanismos tradicionais de participação no âmbito da democracia representativa com espaços voltados para a participação direta do cidadão de das organizações que os representam.

O potencial das instituições participativas deve-se ao fato de que, em sociedades muito desiguais, como a brasileira, os canais de representação tradicionalmente constituídos tendem a gerar obstáculos para que novos grupos sociais e atores expressem suas demandas por políticas públicas. Neste sentido sua disseminação cumpre um papel importante no sentido da “incorporação de uma dimensão até então ausente da democracia representativa, qual seja processos deliberativos que transcendem o decisionismo dos momentos eleitorais, propiciam oportunidades alternativas de incorporação dos interesses dos grupos organizados da sociedade no cotidiano da esfera política, fomentando, ao mesmo tempo, a organização política desses grupos e criando novas formas de mediação representativa entre Estado e sociedade'.” (IPEA, 2010:543).

O debate sobre o impacto dessas instituições participativas precisa dar conta de duas dimensões complementares. De um lado, de um ponto de vista mais pragmático, a avaliação da efetividade destas instituições, do seu processo de funcionamento e de seus impactos sobre os processos decisórios. Neste âmbito, “o debate sobre efetividade das IPs tem sua origem na questão dos efeitos e/ou impactos dos processos deliberativos sobre as decisões de políticas públicas” (AVRITZER in PIREZ 2011:17). Neste sentido a efetividade pode ser concebida de duas maneiras. Em primeiro lugar em termos da capacidade de ampliar os espaços nos quais os mais diversos atores sociais, previamente excluídos ou não, podem ser incorporados às esferas de decisão sobre as políticas públicas. Mas também enquanto a capacidade das instituições influenciarem, controlarem ou decidirem sobre determinada política a ser implementada. Este é um debate que dá conta estritamente da relação entre as decisões tomadas e sua implementação, mas que é decisivo no sentido de avaliar se a participação traz efetivamente resultado do ponto de vista das políticas públicas.

De outro lado, de um ponto de vista mais amplo, o impacto das instituições participativas sobre o sistema político e sobre a ação do Estado, enquanto elementos de uma estratégia de fortalecimento, aprofundamento ou qualificação da democracia, é mais complexo e pressupõe a definição mais clara de um conceito de democracia compatível com esta análise. O objetivo consciente foi o de evitar o debate no campo da teoria democrática, em torno de modelos normativos e por vezes mutuamente excludentes, ao mesmo tempo em que se evita também uma redução do debate a uma abordagem descritiva, que não aprofunda as conexões entre a democracia visível enquanto fenômeno e uma totalidade de relações estruturadas que caracterizam a sociedade contemporânea. A adoção da



abordagem de Charles Tilly (2004, 2007), estruturada a partir da noção de democratização parece ser a mais adequada.

### **II.3 Democracia e Democratização**

A análise do papel das Instituições Participativas para a democracia implica de saída em estabelecer um marco conceitual a partir do qual se possam identificar variáveis empíricas que validem as hipóteses da investigação. De que estamos falando quando dizemos democracia? Sem ter a pretensão de resolver a histórica controvérsia teórica que envolve o tema no âmbito da ciência política, a abordagem proposta busca referência no conceito de “democratização” proposto por Charles Tilly, que nos possibilita a construção de instrumentos de análise adequados para o objetivo proposto. Assim, temos um ponto de partida que contorna o debate do tema em termos normativos, mas tampouco se limita à definições de natureza descritiva acerca de procedimentos políticos formais e informais. Ainda assim, é importante estabelecer em alguma medida, ainda que de maneira estritamente instrumental, algumas balizas conceituais para a delimitação do tema. Por isso se toma como ponto de partida uma conceitualização de democracia como processo, tomando como referência a formulação de Miguel Carter, que caracteriza democracia como

“un proceso más amplio y abierto, fundado en la expansión de la libertad, igualdad y la participación política de la ciudadanía. Aquí entran a tallar aspectos cualitativos del marco institucional de una democracia, como son la eficiencia, equidade e integridade del estado de derecho; la plena garantía a la participación ciudadana, en especial la protección al derecho a la protesta; la autenticidad y la representatividad de la competición política, incluyendo la transparencia y equidad en el acceso a recursos para financiar las campañas electorales. A ello se agregan elementos que hacen a los mecanismos verticales y horizontales del accountability (rendición de cuentas), mediante el ejercicio del derecho a obtener informaciones y justificaciones por los actos emprendidos por las autoridades públicas, así como el derecho de punir o premiarlos en base a las acciones realizadas. En suma, la democracia se profundiza a través del fortalecimiento y uso efectivo de los derechos civiles, políticos y sociales de la población. Este proceso genera condiciones esenciales para la amplia y libre participación ciudadana en la vida pública y en el ejercicio pleno de la soberanía popular.” (Carter, 2011, p.4)

Esta formulação serve como uma baliza para orientar a compreensão do termo democracia que orienta a investigação proposta. Isto porque o pressuposto fundamental do processo de investigação dá conta da distância que a vida real estabelece entre este ideal democrático e a vida cotidiana na esfera da política. Vivemos sob um regime formalmente democrático e, mais do que isto, em um processo de aparente crescimento das oportunidades de participação e de aperfeiçoamento das instituições democráticas. No entanto a percepção dos cidadãos, tanto aquela que é medida a partir de instrumentos científicos de aferição das opiniões dos cidadãos quanto daquela que se materializa em práticas políticas de contestação e rebeldia, aponta no sentido contrário. Nesta segunda

década do século XXI as evidências empíricas sinalizam na direção contrária da ideia de um Estado e uma política na qual os cidadãos se sintam representados.

O papel das instituições participativas para a democracia precisa ser analisado neste contexto de crescente descontentamento dos cidadãos em relação aos processos políticos da sociedade contemporânea. Ao mesmo tempo em que, a partir da generalização dos processos de democratização ocorridos no final do século XX, a democracia liberal passa a ser a regra na maioria dos países (Huntington, 1994), um sentimento de distanciamento da política e um questionamento dos mecanismos representativos se tornam crescentes em escala global. As formas institucionais da democracia liberal consolidadas no século XIX – democracia representativa mais administração tecno-burocrática – se mostram cada vez mais despreparadas para dar conta das aspirações de um número crescente de cidadãos. As grandes mobilizações de rua que na segunda década do século XXI sacudiram lugares tão díspares quanto Madrid, São Paulo, Cairo e Nova York refletem uma crescente insatisfação dos cidadãos em relação aos mecanismos tradicionais da política. A mensagem que os ativistas da Praça Tahrir, os indignados de Madrid, os jovens do Occupy Wall Street levam aos governantes dá conta de que as promessas da democracia representativa não são mais capazes de incorporar parcelas crescentes dos cidadãos. Nas palavras de Fung e Wright:

“increasingly, this mechanism of political representation seems ineffective in accomplishing the central ideals of democratic politics: facilitating active political involvement of the citizenry, forging political consensus through dialogue, devising and implementing public policies that ground a productive economy and healthy society, and, in more radical egalitarian versions of the democratic ideal, assuring that all citizens benefit from the nation’s wealth.” (Fung & Wright 2003, p.3)

Frente a esta incapacidade de se constituir em um efetivo instrumento de incorporação da cidadania nos processos políticos, e cada vez mais esvaziados em sua capacidade de garantir a expressão das expectativas dos cidadãos, os mecanismos do modelo de democracia representativa que orientaram a construção das instituições políticas no ocidente nos séculos XIX e XX parecem cada vez mais distantes do ideal democrático. Este processo de desgaste e perda das ilusões na democracia enquanto uma solução para os problemas da efetiva inclusão dos cidadãos nos processos decisórios, ocorre de forma paralela a uma expansão sem precedentes de experiências voltadas para a ampliação, aprofundamento ou qualificação da democracia. Estas iniciativas, em relação às quais o Brasil e o chamado “sul global” têm sido um laboratório particularmente fértil de experimentação institucional, tem como objetivo explícito a busca da superação dos limites do modelo hegemônico da democracia representativa liberal vigentes na maior parte dos países hoje.

A participação política no Brasil tem experimentado um crescimento constante desde a democratização. Com a promulgação da Constituição de 1988 foi dada a partida para a

formação de uma vasta institucionalidade participativa que inclui conselhos, orçamentos participativos (OPs) e planos diretores municipais, entre outras formas de participação (AVRITZER, 2009). Nos últimos oito anos, estas formas de participação, cuja presença era fundamentalmente local, expandiram-se para o plano nacional, durante o governo Lula. Esse conjunto de fenômenos aponta na direção da presença de formas ampliadas de participação na democracia brasileira. (PIRES, 2011:13)

É no âmbito deste contexto que se pretende analisar o impacto das Instituições Participativas implementadas no Brasil. Para isto é fundamental explicitar uma abordagem do tema da democracia que oriente do ponto de vista teórico os esforços de análise da investigação proposta. Isto porque a democracia, do ponto de vista da Ciência Política, é um conceito que tem múltiplas acepções. No entanto a abordagem adotada se propõe a passar ao largo deste debate de modelos, buscando trabalhar com uma noção que ao mesmo tempo em que evita o aprofundamento de um debate em torno de modelos, permita construir variáveis capazes de identificar os movimentos na direção de mais democracia.

O conceito de democratização, desenvolvido por Charles Tilly, contorna a contraposição entre os distintos modelos teóricos de democracia para concentrar sua atenção no processo de democratização. Tendo como ponto de partida uma visão histórica do processo de interação social, onde as lutas pelo poder entre os distintos grupos sociais geram sucessivos patamares de equilíbrio que se materializam em instituições, que por sua vez estabelecem o cenário onde novos e velhos conflitos vão se desdobrando, Tilly define a democracia menos como um modelo institucional (seja ele normativo ou descritivo) e mais como uma resultante da dinâmica do conflito entre os atores. “Democracy emerges contingently from political struggle in the médium run rather than being product of age-old character traits or short term constitutional innovations” (TILLY, 2004:9). Neste sentido difere tanto da abordagem culturalista, com sua ênfase nos valores dos indivíduos, quanto da abordagem institucionalista, que privilegia as regras formais e informais do jogo político. Tilly busca analisar a democracia mais como uma resultante de um processo de luta social do que como um conjunto de valores, de regras formais, de procedimentos e instituições. Mais como um processo em andamento, com risco de avanços e recuos, do que como um lugar de chegada estático e imutável.

Nesta concepção, o eixo central do conceito se desloca na direção da identificação dos mecanismos causais que podem promover a democracia, em uma abordagem dinâmica que tem como base a interação entre os atores baseada na noção de “contention”<sup>6</sup> (TILLY, 2004, 2007). Nesta ideia da política como uma arena dinâmica de conflitos e composições, que envolvem “politically constituted actors’ making of public, collective claims on other

---

<sup>6</sup> Contention é uma palavra que pode ser traduzida de múltiplas formas para o português, sem que nenhuma delas dê conta de maneira completa do termo. Portanto “contention” significa tanto a disputa, a contenda (o conflito objetivo e explícito, que pode incluir a violência), como também a discórdia, a controvérsia, ou mesmo a argumentação (que implica em formas mais simbólicas de disputa), assim como a ideia de contenção, ou seja, uma noção de conflito que é controlável e passível de saídas consensuais.

actors, including agents of government” (TILLY, 2004:8). Neste sentido a democracia não resulta naturalmente de valores constituídos nos marcos de culturas políticas particulares de determinadas sociedades ou indivíduos, nem tampouco é uma resultante da adoção de normas e procedimentos políticos institucionalizados que dão racionalidade às disputas políticas entre uma pluralidade de atores distintos. Tanto as culturas políticas como os desenhos institucionais são resultantes dos processos históricos de lutas entre atores sociais concretos.

Para Tilly “a regime is democratic to the degree that political relations between the state and the citizens feature broad, equal, protected, mutual binding consultation” (Tilly, 2007, p.59). Democratização, portanto significa o movimento na direção de relações políticas que incluam a mais ampla e crescente gama de cidadãos, sejam cada vez mais igualitárias, protegidas por garantias legais e sejam capazes de estabelecer um compromisso mútuo de consulta permanente entre cidadãos e o Estado. Deliberadamente deslocando o debate do conceito do que é democracia (ou do que deveria ser), Tilly concentra sua atenção no processo de construção política da democracia, demonstrando que, independente dos diferentes conceitos de natureza normativa ou instrumental, é possível sempre identificar um movimento histórico no sentido de mais democracia ou menos democracia.

Distanciando-se conscientemente do debate normativo sobre a democracia, mas ao mesmo tempo evitando também o esvaziamento do conceito através de posturas apenas descritivas dos processos de construção de instituições democráticas, a abordagem de Tilly é voltada para a “identification of mechanisms and processes, inhibit or everse democratization. It concentrates on trajectories rather than origins and destinations” (TILLY, 2004,ix) Além disso, a abordagem de Tilly permite também incorporar dimensões que vão além da abordagem institucionalista, na medida em que dirige sua atenção também às interações sociais, aos conflitos e às disputas de poder no âmbito da sociedade como elementos que incidem sobre as instituições.

Para Tilly “a democracia deve ser pensada/analísada segundo uma perspectiva processual e contingente, a qual enfatiza uma dinâmica permanente de movimentos de democratização e suas possibilidades de retrocesso, de desdemocratização” (IPEA. 2011:59) Sua abordagem sinaliza no sentido de compreender que o caminho para a democracia não é sempre progressivo e inevitável, alertando para a necessidade de compreender também os riscos de retrocesso na democratização das relações entre Estado e sociedade. Esta visão dinâmica do processo político, que permite a compreensão tanto dos avanços em um sentido democratizante quanto dos obstáculos que se impõem ao aprofundamento da democracia brasileira e deixam à espreita processos de

desdemocratização. Nossa referência para a análise do impacto das IPs na democracia buscará tomar como base, as quatro variáveis fundamentais que, para Tilly, caracterizam a democratização, a amplitude, a igualdade, a proteção e a construção de compromissos mútuos entre Estado e cidadãos.

I) A amplitude, que retrata o grau em que parcelas da sociedade têm acesso aos direitos de cidadania. Em que medida os novos dispositivos garantem uma ampliação consistente da participação dos cidadãos;

II) A igualdade, que refere-se ao grau em que os cidadãos têm acesso indiferenciado aos direitos de cidadania sem distinções étnicas, raciais, de gênero ou quaisquer outras. Até que ponto estas novas arenas políticas propiciam condições iguais aos distintos atores sociais de participar das decisões em igualdade de condições;

III) A proteção, que retrata a segurança propiciada aos cidadãos de que o seu envolvimento nos debates na esfera pública pode se dar sem qualquer tipo de constrangimento, ou seja de que sua participação deve envolver a garantia de que não sofrerão ações arbitrárias do Estado ou de outros centros de poder.

IV) O mútuo comprometimento, que indica o grau de confiança entre Estado e cidadãos na força executória de decisões públicas. O mútuo comprometimento representa a garantia de que os debates e deliberações nas Instituições Participativas tenham a adesão dos cidadãos e ao mesmo tempo incidam de fato sobre a ação do Estado na condução das políticas públicas.

Democratização e desdemocratização são processos decorrentes do avanço ou retrocesso nessas quatro variáveis e se refletem em mudanças nos padrões de interação entre Estado e sociedade. Além disso, a trajetória de democratização das relações entre Estado e sociedade tem relação intrínseca com três processos fundamentais, indispensáveis para compreender as idas e vindas da democracia em cada Estado nacional: a) a formação de redes de confiança na esfera pública; b) o insulamento da política das “desigualdades categóricas”, e c) a inexistência de centros de poder autônomos. Quando estes três “processos dominantes” avançam, amplia-se a democratização. Quando o sinal desses processos se inverte, ocorrem retrocessos democráticos, a desdemocratização.

A formação de redes de confiança na esfera pública expressa a integração de grupos de confiança – como redes de parentesco, grupos religiosos, redes de crédito pessoal, organizações econômicas, grupos políticos e outros – à esfera pública, bem como sua submissão consentida às decisões definidas no âmbito estatal, conectando os diferentes grupos sociais em uma comunidade política que reconhece o Estado como ator que faz valer os compromissos, os direitos e as obrigações destes. O insulamento da política das desigualdades categóricas refere-se à (in)existência de obstáculos à concessão de direitos e

obrigações públicas em decorrência de diferenciações adscritas ou atribuídas (raça, gênero, classe social, nacionalidade e religião). Aspectos que contribuem para ampliar a igualdade de acesso a direitos básicos são: a redução do controle do poder estatal por grupos que representem interesses privados e a adoção de procedimentos que evitem que mecanismos de diferenciação sejam operantes na sociedade, tais como voto secreto, democratização do acesso à mídia, mecanismos de impessoalidade administrativa, entre outros.

Os centros autônomos de poder indicam a existência de grupos com poder político que operam fora do controle ou da regulação da esfera pública e dos canais formais de interação entre Estado e cidadãos. Exemplos de grupos autônomos de poder são grupos paramilitares, corporações, linhagens com poder paralelo ao Estado, chefes políticos que atuam à revelia do Estado e grupos de mídia. O enfraquecimento de centros de poder autônomo resulta e reflete na ampliação da participação política, na equalização dos recursos políticos e das oportunidades fora do aparato estatal e na contenção do poder coercitivo de grupos ou setores não estatais.

“ a compreensão da democracia sob um enfoque processual e contingente – ou seja, como tarefa sempre inacabada, inserida em contexto social amplo e cujos resultados nunca têm sentidos inequívocos – introduz um componente crítico fundamental em um debate sobre perspectivas do desenvolvimento brasileiro. Ainda que se tenha muito a comemorar nesta que é frequentemente mencionada como a mais longa experiência democrática brasileira, também é certo que deve haver vigilância e investimento de energia política não apenas para o aperfeiçoamento das instituições democráticas, mas também para a própria manutenção da democracia no horizonte das formas possíveis e desejáveis de governança no país.” (IPEA, 2011:63)

É a partir desta noção de democratização que a investigação dirige seu olhar para as novas Instituições Participativas implantadas no Brasil, e especificamente sobre as experiências realizadas no estado do Rio Grande do Sul. O quanto e como cada uma das IPs analisadas contribuiu para a ampliação da participação, o exercício de relações políticas mais igualitárias, para a garantia de uma participação política protegida do exercício arbitrário do poder e para o estabelecimento de pactos políticos que comprometam o Estado e todos os demais atores sociais envolvidos é a nossa medida de eficácia das Instituições Participativas.

## **II.4 Dos conceitos à operacionalização da investigação**

Tendo como pontos de partida os conceitos explicitados neste capítulo é que se buscará analisar o significado das novas IPs no processo de construção e aprofundamento da democracia no Rio Grande do Sul. A eficácia destes novos arranjos institucionais pode, em alguma medida, ser testada tomando como ponto de partida as balizas estabelecidas acima, utilizando os critérios que caracterizam a democratização, examinados a partir de uma análise do processo histórico de implementação de novos arranjos políticos

participativos. O foco do estudo é o desenho institucional das IPs, tanto do ponto de vista da sua lógica interna como de uma análise da forma a partir da qual este desenho abre espaços reais de incidência dos interesses dos cidadãos sobre as decisões políticas do Estado, a formulação e implementação de políticas públicas.

Neste sentido a análise do desenho institucional será estruturada sobre três eixos centrais:

- a) Quem participa, ou seja, quais os grupos sociais concretos foram de fato incorporados nos processos decisórios. Uma vez que a sociedade civil é profundamente heterogênea, composta por atores distintos e muitas vezes em conflito, é importante analisar com mais cuidado quais são as representações legitimadas nos novos arranjos participativos;
- b) Quais são as regras de entrada, as formas a partir das quais determinado grupo social, organização ou cidadãos enquanto indivíduos obtém acesso aos processos participativos. Temos distintas experiências com diferentes desenhos participativos, com uma amplitude de desenhos que vão desde o acesso livre de qualquer cidadão interessado, passando por representações definidas em lei até desenhos nos quais a representação da sociedade civil é nomeada pelo próprio Estado; e
- c) A dinâmica de funcionamento, as formas a partir das quais se organiza o processo de participação. Qual o seu escopo, quais os seus limites e de que forma se estabelecem, no desenho institucional dos arranjos participativos os mecanismos através dos quais a sociedade é representada nos processos decisórios acerca das políticas públicas.

A análise destes três eixos passa por uma contextualização do cenário político, econômico e social no qual se desenvolveram estas experiências. Para além das características formais dos desenhos institucionais estudados, é importante considerar também como surgiram e de que forma evoluíram as IPs no RS. De que maneira este processo de construção institucional se relaciona com as lutas sociais ocorridas durante este período. Isto porque, como já vimos anteriormente, as instituições não se desenvolvem em um vazio mas resultam, isto sim, de um processo de interação de atores sociais em luta.

Neste contexto, uma questão fundamental a ser enfrentada é a de como as novas Instituições Participativas se articulam entre si e, especialmente, como estas novas instituições se relacionam com as estruturas tradicionais do Estado. O processo de implantação de novos arranjos participativos não se dá no vazio e sim nos marcos de estruturas estatais pré-existentes, que não foram eliminadas. De que maneira as Instituições Participativas se articulam com as estruturas estatais baseadas na Democracia Representativa? Em que medida estes novos espaços deliberativos complementam ou se confrontam com as estruturas institucionais pré-existentes? Até que ponto as configurações tradicionais de disputa e exercício do poder político sofrem de fato uma incidência por parte

dos novos espaços participativos? Estas são questões fundamentais que esta investigação se propõe a enfrentar.

Neste campo é importante desde já identificar algumas limitações estruturais da análise realizada. Estas dizem respeito, sobretudo, à análise da eficácia das Instituições Participativas do ponto de vista dos seus resultados. Dada a extensão do período da investigação realizada, a heterogeneidade das experiências analisadas e a multiplicidade de ações políticas e administrativas em questão, a avaliação dos resultados obtidos do ponto de vista das políticas públicas é muito problemática. A eficácia das novas instituições, do ponto de vista da efetividade da transformação das deliberações em políticas públicas efetivas é muito difícil de mensurar, demandando uma investigação muito mais detalhada.

Neste sentido, a prioridade da análise se concentra na perspectiva de compreender o impacto das instituições participativas a partir das 4 características da democratização, e dos três processos propostos por Tilly em sua análise da democratização. Isto implica em analisar em que medida as mesmas contribuem para:

- 1) Ampliar os espaços de participação dos cidadãos nos processos políticos decisórios e de gestão: Com as IPs temos mais cidadãos participando? Quem são as organizações envolvidas nestes processos, quais os interesses representados, qual a sua relação com uma base social real?
- 2) Garantir a inclusão igualitária de todos os cidadãos interessados em participar dos processos políticos decisórios e de gestão. Os processos garantem efetivamente espaços igualitários de participação? As assimetrias de recursos materiais e políticos são de alguma maneira limitadas no desenho institucional dos arranjos participativos?
- 3) Possibilitar que todos os envolvidos possam, com garantia do poder da lei e do Estado, defender seus interesses; Os novos mecanismos implementados estabelecem garantias protetivas sobre eventuais conflitos de interesses? Os atores envolvidos disfrutam, de fato, da proteção do aparelho de Estado?
- 4) Garantir que as decisões tomadas e as regras estabelecidas comprometam efetivamente todas as partes na sua operação. As IPs implementadas conseguem transformar seus processos de debate e deliberação em políticas públicas? Quais são, de fato, os espaços nos quais se materializam as decisões de políticas públicas?

Por outro lado, tendo em conta que na abordagem proposta neste estudo a democratização implica nas quatro características acima explicitadas, mas também em três processos sociais que caracterizam esta dinâmica, é importante verificar também até que ponto e de que maneira as IPs ampliam as possibilidades de se integrar redes de confiança nos marcos da política democrática, de isolar a política de desigualdades categoriais e de anular a existência de centros autônomos de poder. A partir destes critérios o estudo avança



no sentido de analisar a dinâmica de surgimento das instituições participativas, o contexto político social e econômico que deu origem às mesmas, o seu desenho institucional e a maneira pela qual este desenho evoluiu durante o período analisado e, sobretudo, de que maneira estes novos arranjos participativos se relacionam com os mecanismos tradicionais de decisão política.

A resposta a estes distintos aspectos do processo de implantação de instituições participativas pode levantar elementos que podem contribuir no sentido de responder à questão que orienta a investigação. A compreensão desta complexa dinâmica política pode auxiliar na compreensão do aparente paradoxo segundo o qual temos um Estado cada vez mais participativo e, em tese, aberto às demandas dos cidadãos e, ao mesmo tempo, estes mesmos cidadãos se sentem cada vez menos identificados e representados pelas estruturas tradicionais do Estado e da política. Para isto a análise do desenho institucional das IPs demanda a resposta a algumas questões que permitem identificar variáveis que permitam estabelecer critérios de análise:

- a) Quem convoca o processo. No desenho institucional das IPs é possível diferenciar a sua natureza segundo a forma a partir da qual se estabelece a sua criação. Se a mesma foi estabelecida por iniciativa unilateral do Poder Executivo, a partir de um decreto, ou se este desenho foi objeto de uma discussão mais ampla através de um projeto de lei enviado ao Legislativo. Ou até mesmo se a proposição resulta de um movimento de pressão externa, de baixo para cima e de fora para dentro do Estado.
- b) Quem participa. A inclusão dos distintos atores sociais nos processos abertos através das novas IPs se dá de forma aberta, por adesão de qualquer cidadão ou organização da sociedade civil interessados em fazer parte do debate, ou esta participação se dá a partir do estabelecimento de regras pré-definidas através de previsão legal, por lei ou decreto.
- c) Forma de participação. A participação nas IPs se dá de forma direta, através da participação individual dos cidadãos interessados, é feita através da representação por meio de organizações da sociedade civil ou por meio de uma delegação resultante de processos de debate na base, seja ela uma delegação individual ou de uma entidade representativa.
- d) Escopo da discussão. A discussão realizada no âmbito das IPs é um debate amplo que envolve as decisões de política pública do Estado no seu conjunto (debates sobre decisões orçamentárias ou sobre projetos de desenvolvimento). Ou o debate é circunscrito a uma dimensão setorial envolvendo temas específicos de políticas públicas em áreas específicas.

### **Capítulo III – Instituições e Processos Participativos no RS**

Do final dos anos 80 do século XX até a segunda década do século XXI um conjunto de experiências de participação cidadã foram implementados no Rio Grande do Sul, protagonizados por diferentes atores e com metodologias e modelos diversos. Em comum cada uma destas propostas tinham a intenção de ampliar a participação da sociedade civil nos processos decisórios no âmbito da política. Em que pese a heterogeneidade das experiências do ponto de vista do seu conteúdo e desenho institucional, este processo pode ser caracterizado como uma dinâmica de implementação de instituições participativas. Este capítulo busca fazer uma reconstituição histórica desse processo, de forma a identificar em que medida estas novas instituições contribuem na democratização do Estado, no âmbito desta unidade da federação.

Tomando como base os critérios estabelecidos no capítulo II, o esforço neste momento está em identificar em cada um destes processos e no seu conjunto, quais os elementos que contribuíram para democratizar o estado, qual o potencial de cada uma das experiências e quais os limites apresentados do ponto de vista de uma experiência democrática mais consistente. Mais do que uma descrição exaustiva de cada um dos processos de implantação de novas instituições participativas, buscaremos identificar os distintos elementos que nos permitam analisar a contribuição destes processos no sentido da democratização das instituições políticas do estado. Neste sentido o foco da análise se dirige para três elementos: a) O desenho institucional de cada uma das experiências; b) O contexto político conjuntural em que elas se desenvolveram e, c) o papel dos atores sociais envolvidos e a dinâmica das lutas sociais subjacente a este envolvimento. Para cada um destes elementos se buscará localizar linhas de força que vão na direção da democratização, que é a intenção expressa dos impulsionadores de cada uma das iniciativas.

Ao mesmo tempo a partir destes mesmos elementos é possível identificar também os limites destas experiências de construção de instituições participativas. Isto porque, ainda que a intenção explícita dos agentes que conduziram estas experiências seja o de ampliar a participação e empoderar os cidadãos, esta intenção por si só não se constitui em uma garantia de sucesso. Os critérios estabelecidos no capítulo II balizam esta análise dos limites. E neste aspecto, um elemento é central na análise realizada, a relação entre as novas instituições participativas implementadas e as estruturas institucionais tradicionais do Estado do Rio Grande do Sul. De que maneira se inserem as novas instituições nos marcos institucionais já instituídos no âmbito das instituições representativas? A resposta a esta questão delimita em larga medida as potencialidades e limites das novas IPs.

Do ponto de vista do desenho institucional cada uma das experiências tem características distintas que pesam decisivamente em seu potencial democratizante. Quem convoca? Quem são os participantes? O que está em jogo? Quais são as regras do jogo? Qual a natureza do embasamento legal que constitui cada uma delas e quais as consequências desta natureza? Como foi o processo de funcionamento de cada uma delas e quais os resultados obtidos do ponto de vista de uma maior democratização? Estas são as questões que se buscará responder. No entanto, para além destas questões relacionadas com o desenho institucional, é fundamental também situar este desenho nos marcos das disputas entre os atores políticos em cada um dos momentos do seu surgimento, implantação e desenvolvimento.

A análise do contexto político que envolve a implementação de cada uma das novas instituições decorre da compreensão de que suas características do ponto de vista do desenho institucional não se produzem no vazio, e sim no bojo de um processo de lutas entre grupos sociais que buscam afirmar seus interesses através de uma maior capacidade de incidir sobre as políticas de Estado. Mais do que isso, cada experiência responde à estratégias e iniciativas dos governos, dos partidos políticos, dos movimentos sociais que se desenvolvem dentro de uma conjuntura particular de disputa política. Os distintos projetos políticos desenvolveram iniciativas de construção de instituições participativas dentro de um cenário específico, no qual cada proposta se insere em uma relação na qual as confrontações e sua sequência em grande parte explicam não apenas o desenho institucional resultante como os resultados obtidos do ponto de vista do seu impacto democrático.

Esta análise do contexto envolve também, em alguma medida, um olhar particular sobre os atores envolvidos. Isto porque os participantes também são transformados no processo de participação. Suas perspectivas, suas alianças e seus conflitos se dão nos marcos de um quadro institucional definido, que incide também sobre os próprios atores estabelecendo seu horizonte de atuação. E nestes mais de vinte anos de processos políticos os próprios atores também se transformam, como decorrência dos processos sociais e econômicos vividos pelo país. Por isso em certa medida o impacto das instituições participativas não pode ser medido exclusivamente no âmbito do espaço político onde elas operam, os espaços da institucionalidade, mas precisa também ser relacionado com as mudanças que o processo histórico gera sobre os próprios atores envolvidos. Por isso este capítulo se inicia com uma descrição do processo de disputas políticas no qual se insere a criação das instituições participativas. Após situá-las neste contexto, onde serão identificados a gênese, o desenvolvimento e os resultados de cada uma das IPs analisadas,

uma análise comparativa do desenho institucional de cada uma delas deverá trazer elementos que permitam avaliar o seu impacto do ponto de vista da democratização.

O objetivo deste capítulo, portanto, é fazer uma sistematização da experiência de implementação de instituições participativas no Rio Grande do Sul. O papel desta sistematização é identificar o impacto dos distintos elementos do seu desenho institucional do ponto de vista da sua efetividade, não apenas dos resultados obtidos por seu funcionamento mas, sobretudo, em termos do seu papel na ampliação da democracia. Por isso, esta sistematização do balanço da construção de novas instituições participativas passa também por uma análise do contexto no qual estas inovações foram implementadas. Quais eram as forças políticas e sociais presentes no cenário, de que forma elas se posicionaram e, sobretudo, qual o lugar que as IPs ocuparam no bojo das disputas políticas e sociais em curso. Analisar os processos de gestação e implementação de instituições participativas dentro do contexto da disputa política do estado, sua interface com os processos políticos da democracia representativa, assim como sua dinâmica política no âmbito do contexto maior do processo político nacional permite compreender o real impacto das mesmas no processo de democratização do Estado.

A trajetória de implementação de instituições participativas no Rio Grande do Sul na virada do século XX para o século XXI se insere no processo mais geral de redemocratização política do país a partir da transição controlada do regime militar para a chamada “Nova República”. Do ponto de vista das instituições políticas, foram restauradas todas as liberdades formais que permitem caracterizar o país como uma democracia, do ponto de vista dos critérios tradicionais da democracia representativa dentro do modelo pluralista ou poliárquico (eleições, liberdade de expressão e organização social e partidária, etc.). No entanto, o contexto de ampla mobilização popular que caracterizou o período resultou também em intensas pressões por uma ampliação dos espaços de participação política para além dos processos eleitorais. Os movimentos sociais que, a partir de distintas vertentes (sociais, temáticas e políticas) se engajaram na luta pela redemocratização colocavam no seu horizonte de ação política a busca de maiores espaços de incidência sobre a ação do Estado.

Por outro lado, do ponto de vista econômico esta trajetória de democratização foi acompanhada por um contexto de crise e descontrole inflacionário, em que o país teve que conviver com sucessivos planos econômicos chegando às raias da hiperinflação, situação que só foi sanada a partir de 1994 com o Plano Real, que finalmente estabilizou a moeda. O enfrentamento dos problemas econômicos teve um alto custo social, na medida em que as políticas de enfrentamento à inflação foram orientadas pelos conceitos do chamado “Consenso de Washington”, de inspiração neoliberal, que priorizava a austeridade fiscal, a

privatização e a liberalização de mercado como instrumentos para a resolução dos desequilíbrios macroeconômicos (STIGLITZ, 2003). Neste contexto o país percorreu uma trajetória na qual se combinou, de um lado, uma democratização no âmbito político e, de outro, um processo de ajuste estrutural no plano econômico com significativo impacto sobre as condições de vida de amplos setores da população.

Neste processo o “Brasil se transformou ao longo do século XX de um país de baixa propensão associativa e poucas formas de participação da população de baixa renda em um dos países com o maior número de práticas participativas” (AVRITZER, 2008:2). Os movimentos sociais se viram obrigados a combinar a luta pela ampliação dos espaços democráticos de participação com uma luta contra os impactos das políticas de ajuste impostas pelas instituições multilaterais e o capital financeiro. E, na medida em que as políticas de ajuste estrutural implicavam necessariamente em uma dinâmica “top down”, que precisavam ser impostas sobre a população em função de seu alto custo social, a luta por mais espaços democráticos tendia também a ser uma luta contra o neoliberalismo. O conjunto de iniciativas democratizantes em nível local (e mesmo nacional) durante final dos anos 80 e o início dos 90 sofreram uma forte influência deste contexto, o que associou a democratização a uma perspectiva de questionamento da ordem social e econômica.

A estabilização proporcionada pelo Plano Real a partir de 1994 alterou esta dinâmica. Ainda que uma parte dos custos da estabilização da moeda tenha sido absorvida pelos trabalhadores, através dos mecanismos de desindexação dos salários, a queda radical da inflação tendeu a reduzir o potencial mobilizador dos sindicatos de trabalhadores urbanos. A legitimidade adquirida pelo governo federal a partir da estabilização da economia permitiu isolar os movimentos mais combativos, como o MST e os movimentos de luta pela moradia e pela Reforma Urbana, e delimitar os espaços de disputa para canais de negociação com o Estado. A consolidação da democracia canalizou para mecanismos institucionais de diálogo e concertação os conflitos que antes tinham que ser resolvidos através da mobilização e da ação direta.

Os novos espaços democráticos, especialmente as instituições participativas que começam a se consolidar nestes momentos absorvem as energias do ativismo social. Ao mesmo tempo, um processo de ampliação e diferenciação no âmbito da sociedade civil geram a proliferação de uma outra geração de organizações no cenário político e social. Ao lado de grupos, movimentos e organizações voltadas para a organização, mobilização e pressão sobre o Estado, surgem instituições cuja proposta e prática é marcada mais por uma interlocução distinta com o estado e pela negociação em torno de políticas públicas, muitas delas construídas de maneira conjunta entre os governos e as OSCs. Toda uma nova geração de ONGs, voltadas para “projetos sociais” passa a fazer parte do cenário

político, alterando a quantidade e a qualidade dos interlocutores que passam a negociar com os gestores das políticas públicas. É o momento de emergência do chamado “Terceiro Setor”. Nos anos 90, a confluência entre o ajuste econômico neoliberal e o processo de democratização abriu espaço para uma nova leitura da relação entre sociedade civil, cidadania e participação.

A primeira década do novo milênio é profundamente marcada por uma mudança substancial no cenário político. A vitória de Lula nas eleições de 2002, favorecida pelas rejeição popular às consequências sociais e econômicas das políticas de ajuste neoliberal, representou a possibilidade de uma nova relação entre o Estado, a sociedade civil e os movimentos sociais. Pela primeira vez um partido comprometido de maneira radical com a inclusão social e política dos setores subalternos chegava à presidência da república. E, de fato, ainda que um balanço mais consistente deste período ainda esteja por ser feito, duas características do projeto “Lulista” (SINGER,2012) são incontestáveis: a) redução da pobreza e a inclusão econômica de milhões de cidadãos e b) o esforço por construir, ampliar e consolidar as experiências democráticas. É o período de maior expansão de instituições participativas em todos os âmbitos do Estado brasileiro. É a partir deste pano de fundo que podemos analisar a implantação de instituições participativas no Rio Grande do Sul.

Sistematizando esta breve caracterização das distintas conjunturas desde a redemocratização, podemos dividir a grosso modo três períodos distintos em termos do quadro político vivido pelo país. Estes períodos não coincidem exatamente com o calendário, na medida em que se referem muito mais à dinâmica política do que à cronologia. Portanto, o que chamaremos dos anos 80 é o período que vai da redemocratização até a estabilização econômica com o Plano Real e a eleição de Fernando Henrique Cardoso à presidência da república. Os anos 90, por sua vez, se constituem basicamente dos anos dos dois mandatos do PSDB na presidência (1995-2002). Por fim, os anos 2000 se referem ao período que se inicia com a eleição de Lula para presidente até o ano em que encerramos as análises, 2014.

### **III.1 Anos 80 – Lutas sociais e nova institucionalidade democrática**

A análise das experiências de democratização através da construção de uma rede de instituições participativas no Rio Grande do Sul tem como ponto de partida o arcabouço institucional estabelecido a partir da constituinte de 1989, que reordenou as estruturas institucionais do estado em sintonia com a nova constituição nacional. O próprio processo de elaboração dos novos marcos legais contou com uma expressiva participação da sociedade civil organizada. “Em julho de 1988 a Comissão dos Direitos Humanos lançava em Porto Alegre o 'Projeto Participação', visando conscientizar as organizações

comunitárias da importância do processo constituinte” (AXT, 1999:31). Nos meses seguintes, delegados de cerca de 70 associações comunitárias, entidades sindicais e movimentos sociais reuniram-se na Assembléia para colher subsídios e debater o seu envolvimento no processo constituinte.

Os distintos setores da sociedade buscaram interferir de maneira propositiva neste debate acerca da reorganização do Estado em nível estadual, seja através de debates organizados por estas organizações junto às suas bases e a sociedade como um todo, seja através da apresentação das chamadas emendas populares. A “Constituinte de 1989 não apenas ouviu, mas também ousou delegar a iniciativa de formulação de emendas à sociedade” (AXT, 1999:15). Sendo encaminhadas por menos três entidades representativas e acompanhadas por pelo menos duas mil assinaturas de eleitores, as proposições vindas da sociedade civil podiam ser analisadas pelos constituintes da mesma forma que as proposições dos parlamentares. O resultado deste processo foi a apresentação de 282 emendas populares por parte de 219 entidades dos mais variados setores. O quadro ... apresenta uma sistematização do tipo de entidades que apresentaram emendas à Constituinte.

**Quadro I – Tipos de Entidades da Sociedade Civil que apresentaram propostas de emendas à Constituição**

Tipos de entidades	número
Associações Profissionais ligados ao estado	38
Associações Profissionais	34
Organizações de trabalhadores rurais e urbanos	34
ONGs	21
Instituições governamentais	18
Entidades empresariais	15
Municípios (prefeituras, associações e câmaras de vereadores)	13
Associações de moradores	7
Religiosas	6
Culturais	6
Estudantis	6
Associações de pais e mestres	6
Diversas	15

O primeiro elemento que pode ser destacado deste quadro é o fato de que praticamente um terço das emendas (32,8%) foi apresentado por associações profissionais, representantes de segmentos profissionais de classe média. Destas, a maioria era composta por associações de servidores públicos, como a Associação dos Funcionários do Banco Estadual do Rio Grande do Sul, a Associação dos Fiscais de Tributos Estaduais, Associação dos Servidores da Justiça, entre outras. Além destas, um conjunto de outras associações representativas de setores médios faziam parte deste contingente,

especialmente os conselhos profissionais (como o CREA, de engenheiros e arquitetos, o CRN2 dos nutricionistas, o CRP dos psicólogos). Além destas instituições representativas, que são autarquias instituídas por lei, um conjunto de outras associações profissionais de setores médios constituiu este contingente majoritário de organizações da sociedade civil que participaram diretamente do processo constituinte, através de entidades como a Associação dos Geólogos, a Associação dos Produtores de Espetáculos Teatrais ou a Associação dos Artistas Plásticos Chico Lisboa.

O segundo maior contingente de emendas veio das entidades representativas dos movimentos de trabalhadores rurais e urbanos. Estas organizações, somadas às dos movimentos comunitários (associações de moradores) e dos movimentos estudantis, representaram 21,4% das entidades que apresentaram emendas. Um elemento a ser destacado é a baixa participação das entidades empresariais, que representaram apenas 6,8% do total das instituições que apresentaram emendas. Outro elemento a ser destacado é o peso significativo de instituições do próprio Estado apresentando emendas em um espaço desenhado especificamente para a expressão das demandas da sociedade civil. De um lado a apresentação de emendas no processo constituinte foi utilizado por instituições municipais (prefeituras e câmaras de vereadores) interessados em incluir dispositivos de natureza municipalista na constituição estadual, mas é interessante destacar que estruturas do próprio estado como a Companhia Estadual de Saneamento (CORSAN), a Polícia Militar ou mesmo a Caixa Econômica Estadual também utilizaram o instrumento das emendas populares para influir no processo constituinte.

Ainda que a grande maioria das emendas populares tenha origem nos movimentos sociais e nas instituições profissionais (como OAB, ABI e os Conselhos Profissionais) a intervenção de atores sociais extraparlamentares no processo de elaboração da nova constituição não ficou restrita ao chamado campo popular. Gros (1988) mostra que o setor empresarial também se envolveu de maneira intensa no processo constituinte. Em sua análise da participação empresarial nos debates a autora mostra que esta situação que revela “uma mudança na forma de atuação do empresariado gaúcho na Nova República, se comparada à sua atuação ao longo do período autoritário. Pela primeira vez em anos recentes, os empresários locais, liderados pela sua fração industrial, saem a público para defender seus interesses de classe” (GROS, 1988:130). Estes setores que, como mostra a autora em seu estudo, usualmente dispuseram de mecanismos, formais e informais, de acesso direto às decisões políticas, especialmente no período militar, foram obrigados neste momento a fazer uma defesa pública de suas teses.

A ênfase desta intervenção, do ponto de vista do conteúdo, não esteve relacionada com o debate acerca da participação da população nas decisões. O foco do setor



empresarial se dirigia fundamentalmente no sentido de evitar a ampliação de direitos dos trabalhadores, especialmente no que dizia respeito à legislação trabalhista. Ainda em 23 de junho de 1987, liderados pela FIERGS, representantes de 105 entidades empresariais dos setores industrial, comercial, agropecuário e de serviços lançaram uma campanha de contestação às propostas aprovadas na Comissão da Ordem Social da Constituinte nacional, lançando o “Manifesto pela Liberdade Empresarial”. Neste manifesto, os empresários defendiam “o princípio básico da independência dos agentes econômicos contratarem entre si as concessões, os benefícios e os ônus que podem repartir (...) É preciso dizer não com veemência às sugestões retrógradas de estabilidade, jornada de trabalho de quarenta horas, direito irrestrito de greve, entre outras” (Jornal do Comércio, 25.6.87, p. 11). O Movimento pela Liberdade Empresarial, que representou os interesses empresariais na Constituinte Estadual era coordenado pelo Centro das Indústrias do RS (CIERGS), reunia a Federação da Agricultura (FARSUL), a Federação das Associações Comerciais do estado (FEDERASUL), a Federação dos Clubes de Diretores Lojistas (FCDL), a Organização das Cooperativas do Rio Grande do Sul (OCERGS), a Associação de Jovens Empresários e associações e câmaras de indústria e comércio de todo o Estado.

Portanto, em que pese o fato de que os detentores do poder decisório em última análise fossem os deputados eleitos no pleito de 1986, houve um significativo aporte da sociedade civil à construção de um arcabouço institucional pós-ditadura em nosso estado. E, em que pese as diferenças de interesses e de ênfase em termos de assuntos e pautas conforme os distintos pontos de vista dos atores envolvidos, o debate político resultante de uma intensa mobilização dos movimentos sociais e organizações da sociedade civil influenciou os resultados obtidos. Deste processo constituinte resulta um marco institucional bastante permeável aos conceitos de ampliação da participação popular. E nos anos seguintes à promulgação da Constituição Estadual, um conjunto de dispositivos novos foram implementados, assim como alguns dos dispositivos institucionais já existentes foram adaptados ao espírito dos novos tempos.

Os anos 80 foram anos de intensas mobilizações sociais no Rio Grande do Sul. A retomada do movimento sindical a partir do final dos anos 70, que ocorre em um período de alta inflação, resultava em uma dinâmica crescente de paralisações pontuais, por empresa e por categoria. Entre 1982 e 1986 o número de greves por ano no estado passou de 15 para 84 (NÚÑEZ, 1990:86). Estas mobilizações, de início conflitos isolados por empresa, tendiam à uma articulação e politização a partir de um movimento de unificação do movimento sindical que começava a passar por cima dos mecanismos de controle corporativo-estatais da legislação trabalhista da ditadura. No período entre 81 e 83 uma série de encontros sindicais nacionais resultou na fundação em 1983 da Central Única dos Trabalhadores

(CUT), que protagonizou em julho deste mesmo ano a primeira greve geral no país desde o início dos anos 60.

Os sindicatos do Rio Grande do Sul estiveram presentes neste processo de unificação e organização do movimento sindical, e isto se expressou também na forma de poderosas mobilizações em nível estadual, tanto na área urbana como na rural. Em 1985 os professores estaduais estiveram em greve por mais de dois meses. A mobilização chega também ao campo e, em 1986, uma romaria reuniu mais de 100 mil agricultores em Porto Alegre. Com a derrocada do Plano Cruzado após as eleições de 1986 em 12 de dezembro a CUT e a CGT organizaram uma ampla mobilização nacional, uma greve geral contra o arrocho salarial, que paralisou 25 milhões de trabalhadores no país e repercutiu também em Porto Alegre e em algumas cidades do interior. “Paralisações e manifestações se multiplicaram em todo o estado. Desde Canoas, onde a paralisação foi de quase 100%, até cidades como Santa Bárbara do Sul, com 15 mil habitantes, a 700 quilômetros de Porto Alegre, onde houve paralisação e manifestação de rua” (NÚÑEZ, 1990:109). Em abril de 1987 eclodiu aquela que seria a maior greve do magistério. Na mesma época estalaram movimentos do funcionalismo público e dos policiais civis. Os professores chegaram a acampar por semanas na Praça da Matriz, na frente do Palácio Piratini. Em agosto de 1987, nova greve geral, desta vez liderada apenas pela CUT, teve um impacto ainda maior no Brasil e no RS.

Em janeiro de 1985 acontece a fundação do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST), resultado da convergência de um conjunto de processos de luta pela terra através de ocupações que tiveram no Rio Grande do Sul algumas das suas mais simbólicas expressões: a ocupação das Granjas Macali e Brilhante em 1979 e o acampamento na Encruzilhada Natalino, em Ronda Alta, no norte do estado em 81. Neste processo de organização camponesa foi muito importante o papel de setores da igreja católica, por intermédio da Comissão Pastoral da Terra (CPT). Miguel Carter, em seu estudo sobre as origens do MST, destaca o papel desempenhado pelos quadros da igreja na construção das lutas camponesas. Ele conta que a CPT do Rio Grande do Sul foi organizada em um encontro no Centro de Orientação Missionária da Diocese de Caxias do Sul, um centro de formação que logo se tornaria uma referência de toda uma rede vinculada à teologia da libertação: “entre 1970 e 1985, aproximadamente 40.000 agentes pastorais e ativistas laicos de todo o Brasil participaram de oficinas do Centro” (CARTER, 2010:207). Em 29 de outubro de 1985 mais de 7 mil trabalhadores rurais sem-terra ocupam a Fazenda Annoni na primeira ação realizada por famílias organizadas no MST.

Os processos de mobilização não se limitavam aos trabalhadores urbanos e rurais. As lutas urbanas por habitação, pela provisão de serviços públicos, pela reforma urbana,

também se intensificavam em meados dos anos 80. Nos primeiros meses de 1987 os movimentos urbanos, coordenados pela FRACAB (Federação Rio-Grandense de Associações Comunitárias e de Moradores de Bairros) e UAMPA (União das Associações de Moradores de Porto Alegre) em conjunto com outras entidades, uniões metropolitanas, associações de Bairros e o apoio de organizações de trabalhadores e de partidos como o PDT, o PT e o PCdoB protagonizaram uma intensa mobilização que resultou num conjunto de ocupações envolvendo milhares de famílias. Elas se iniciaram no dia 21 de abril de 1987 em Alvorada, na região metropolitana, com a ocupação de 4.000 unidades. Logo depois, em 22 de abril, foi ocupado o conjunto da COHAB Rubem Berta com 3.712 apartamentos em Porto Alegre, em 09 de maio o conjunto Guajuviras na cidade de Canoas com 6 mil casas e o conjunto Parque dos Maias com 1.600 apartamentos e 400 lotes. “Até meados de junho tinha sido ocupado um universo de 23 mil imóveis que compreendia as cidades de: Guaíba, Viamão, Canoas, Gravataí, Cachoeirinha, Esteio e Porto Alegre” (DIAS, 2014:23).

Neste período, especialmente na primeira metade da década de 80, também o movimento estudantil vivia um forte processo de mobilização. Após o processo de reorganização das entidades estudantis cujo principal marco foi a reconstrução da União Nacional dos Estudantes (UNE) no final de 1979, um conjunto de lutas e de mobilizações movimentavam as universidades. Os anos de 80 e 81 foram de intensa mobilização nas universidades do Rio Grande do Sul, com lutas contra as anuidades nas universidades privadas e greves que em diversos casos culminaram com ocupações das dependências da UFRGS. Em outubro de 1982 a União Estadual dos Estudantes realizou um encontro político-cultural, o Cio da Terra, que reuniu mais de dez mil estudantes durante três dias nos pavilhões da Festa da Uva, em Caxias do Sul.

O processo de ampliação do debate político neste período não se resumiu aos setores populares e suas mobilizações. O setor empresarial, a partir de sua experiência no processo constituinte, desencadeou um grande esforço político e organizativo para a divulgação de suas teses. Em 1984 é criado o Instituto Liberdade, um think tank de inspiração liberal voltado para a difusão das ideias de defesa do livre mercado. Em 1986 surge o Instituto de Estudos Empresariais, que além de fazer a disputa de ideias tinha também como objetivo a formação e capacitação de lideranças para a defesa dos ideais liberais. São duas instituições de inspiração ultraliberal, referenciadas nas ideias de autores como Friedrich Hayek, Ludwig Mises a Ayn Rand e possuem vinculações institucionais com redes internacionais dessa orientação como o Atlas Network e a Mount Pellerin Society.

A partir de 1988 o IEE passa a organizar anualmente o “Fórum da Liberdade”, cuja primeira edição contava como palestrantes entre outros o então senador Roberto Campos, Manoel Nascimento Brito, dono do Jornal do Brasil, Roberto Bornhausen, presidente do

Unibanco e Fernando Collor de Melo, ex-governador de Alagoas. Entre as lideranças locais apareciam como palestrantes Cesar Valente, presidente da Federação de Associações Comerciais e Jorge Gerdau Johanpeter, do grupo siderúrgico Gerdau. O Fórum vem ocorrendo desde então, servindo como plataforma de divulgação das teses liberais com grande impacto midiático e político. Estes “think tanks” passam a atuar de forma paralela e articulada com as instituições representativas do meio empresarial (FIERGS, FARSUL e FEDERASUL), compondo todo um sistema de difusão de idéias e defesa de propostas que operava, ao mesmo tempo, nos canais formais de interlocução onde as instituições representativas serviam como porta-vozes do setor empresariais, e nos espaços públicos de debates, onde os Institutos atuavam como multiplicadores das ideias liberais junto à “opinião pública”.

### **III. 2 O governo Simon**

No período do processo constituinte o governador do estado era Pedro Simon, do PMDB, eleito com ampla maioria de votos em 1986, na esteira dos resultados econômicos positivos do Plano Cruzado. se realizou em um contexto de ampla maioria do PMDB, que naquele ano elegeu 22 dos 26 governadores. Assim como na Assembleia Constituinte nacional este partido tinha então uma folgada maioria no parlamento estadual, com 27 dos 55 deputados. Esta maioria política, no entanto, sofria um desgaste contínuo em função das dificuldades financeiras e fiscais do governo estadual e dos intensos conflitos sociais do período. Neste processo o PMDB, que historicamente compunha parte da ampla frente democrática de oposição à ditadura, sendo portanto reconhecido como aliado por parte significativa dos movimentos sociais, começa a viver uma trajetória que o leva para um campo oposto ao das manifestações populares.

Como resultado do processo de debates a nova constituição estabeleceu mecanismos de participação popular, assim como instrumentos voltados para a garantia de maior transparência da administração pública. Foi estabelecido o direito da população de apresentação de projetos lei, emendas à Constituição e emendas ao Orçamento, desde que fossem reunidas assinaturas que totalizassem 1% dos votantes da eleição imediatamente anterior. Foi também consagrado a perspectiva de criação de conselhos de políticas públicas, com a atribuição de acompanhar e avaliar a ação do Estado. Foram também estabelecidos mecanismos voltados para uma maior maior transparência dos atos do governo, com a obrigatoriedade de publicação no Diário Oficial do resumo da folha de pagamentos, o balanço econômico-financeiro, despesas com publicidade e propaganda e os contratos firmado pelo Estado.

As inovações institucionais implementadas na nova Constituição Estadual resultaram, portanto, não apenas de uma vontade política “democratizante” dos atores políticos envolvidos no recente processo de transição resultante do final da ditadura, no qual se estabeleceu um relativo consenso entre os partidos acerca das virtudes da democracia, da valorização da sociedade civil e da participação dos cidadãos na política. O clima político de ampla mobilização da sociedade teve um papel significativo na construção de um cenário que favorecia uma institucionalidade que buscava valorizar a participação. A intensa pressão que decorria das mobilizações e lutas sociais que ocorriam no país e no estado naquele momento foi decisiva na definição do conteúdo da nova constituição, tanto no âmbito federal como estadual.

Em nível estadual, as principais Instituições Participativas que emergiram neste primeiro momento foram os Conselhos de Políticas Públicas. “No caso dos conselhos de políticas, eles constituem desenhos institucionais de partilha do poder e são constituídos pelo próprio Estado, com representação mista de atores da sociedade civil e atores estatais.” (AVRITZER, 2008:44). Os Conselhos, espaços compartilhados entre o governo e a sociedade civil para o debate de natureza temática sobre distintos aspectos da administração pública, existem no Rio Grande do Sul desde meados do século passado, mas seu número cresceu de forma intensa a partir das últimas duas décadas.

Com distintas conformações do ponto de vista de sua composição e níveis diversos de poder em termos normativos, deliberativos e de fiscalização, os conselhos representam um espaço de participação da sociedade civil na definição das políticas públicas. Enquanto instituições participativas os conselhos são espaços de compartilhamento de poder, no qual organizações da sociedade civil organizada debatem com as autoridades governamentais a construção de políticas públicas de âmbito setorial. São instituições criadas a partir de uma iniciativa estatal, geralmente definida formalmente por lei, ou eventualmente por decreto, na qual o escopo, poder, composição e mecanismos de funcionamento são definidos de forma estrita e a-priori pelo próprio Estado.

Os primeiros conselhos surgidos neste período refletem de certa maneira o momento de mobilização do período, na medida em que estão relacionados diretamente com a existência de movimentos sociais que, reivindicando um maior espaço para suas demandas junto ao Estado, logravam ver institucionalizados espaços de interlocução com o Estado. É o caso do Conselho Estadual dos Direitos da Mulher, criado através do Decreto-Lei 32.227, de abril de 1986 e do Conselho de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra (CODENE), criado pelo Decreto-Lei 32.813, de maio de 1988. Estes dois conselhos se relacionam com a temática de dois movimentos que adquiriram importância no período, de

negros e de mulheres, aparecendo como uma resposta à demanda de grupos sociais que adquiriram protagonismo nesta conjuntura de democratização.

**Quadro II. Conselhos de Políticas Públicas criados durante o Governo Simon (1986/1990)**

Conselho	Composição	Forma da indicação	Número	Marco legal	criação/adaptação
Mulher	Apenas Sociedade civil	Indicados pelo governador	11 sociedade civil 1/3 entre pessoas indicadas por grupos de defesa dos direitos das mulheres	Decreto 32.227	1986
Negros (CODENE)	Maioria governo	Indicados pelo governador	17 governo 10 sociedade civil	Decreto 32.813	1988
Idoso	Maioria sociedade civil	Definida na lei	5 governo 12 sociedade civil	Decreto 32.989	1988
Negros (CODENE) (mudança)	Maioria governo	Indicados pelo governador	16 governo 11 sociedade civil	Decreto 33.271	1989
Direitos Humanos	Maioria governo	Definida na lei	7 governo 5 sociedade civil	Lei 9.182	1990
Mulher (mudança)	Maioria sociedade civil	Indicados pelo governador	7 governo 8 sociedade civil	Decreto 33.460	1990

O desenho institucional destes conselhos reflete uma concepção de participação ainda marcada pela limitada experiência democrática do país neste momento, que se materializa em uma estrutura construída de cima para baixo, a partir do Estado. Não apenas pelo fato de terem sido criados por decreto, o que implica na não discussão da proposta no legislativo, mas principalmente porque a designação dos membros que representam a sociedade civil era definida pelo Estado, por decisão do governador. No caso do Conselho dos Direitos da Mulher, com 11 membros “escolhidos dentre pessoas que tenham contribuído, de forma relevante, para a defesa dos direitos da mulher, e designados pelo Governador do Estado” (Artigo 2), apenas um terço dos mesmos “será escolhido dentre pessoas indicadas pelos diversos grupos da defesa dos direitos da mulher existentes no Estado, constantes de listas tríplexes”. (parágrafo 2, Artigo 2). Ou seja, o governador indica os representantes das mulheres, abrindo apenas uma possibilidade de indicação autônoma dos representantes da sociedade, ainda assim condicionada à aceitação do executivo.

No caso do Conselho de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra (CODENE), da mesma forma, os representantes da sociedade civil são indicados pelo governador, considerando apenas que sejam “representativos da sociedade civil” (inciso I do artigo 3) e “nomes de pessoas de comprovada atuação no combate à discriminação racial” (parágrafo 2 do artigo 3). Criado pelo decreto 32.813 de maio de 1988, este conselho não foi efetivamente formado, tendo iniciado suas atividades apenas em agosto do ano seguinte,

quando o governo do estado publica um novo decreto (de número 33.271) que redefine os prazos para a instalação do conselho, corrige algumas lacunas do decreto anterior e aumenta de 10 para 11 os representantes da comunidade negra, ainda que preserve uma ampla maioria de representantes do Estado e a prerrogativa de indicação dos membros para o governador.

O terceiro conselho surgido neste período, o Conselho Estadual do Idoso, reflete menos a presença de movimentos sociais organizados e mais uma pauta de visibilidade política. Sua composição, que reproduz a mesma metodologia de indicação pelo governador a partir de listas tríplexes (Artigo 5, cap III do regimento interno), já estabelece uma lista prévia de instituições que devem compor a representação da sociedade civil (Rotary Club, Lions Club, Sociedade Brasileira de Gerontologia, etc...). Esta lista corrobora a percepção de uma natureza distinta deste conselho, na medida em que dos 12 representantes da sociedade civil que fazem parte do conselho apenas 3 são representações dos próprios idosos, sendo as demais instituições (laicas, religiosas, técnicas) que trabalham com idosos.

O Conselho de Defesa da Cidadania e da Pessoa Humana (Lei 9,182/90) já sinaliza com o início de uma dinâmica distinta na constituição de novas instituições participativas, uma vez que foi criado através de um projeto de lei votado na Assembleia, tendo sido debatido e decidido em uma esfera mais ampla do que os demais, que foram criados por decreto. Além disso, pela primeira vez, a indicação dos representantes da sociedade civil não é mais uma atribuição do governador, estando definida nos marcos da lei. E as organizações indicadas para representar a sociedade civil eram as principais instituições que naquele momento expressavam a luta pelos direitos humanos naquele período: a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Associação Riograndense de Imprensa (ARI), a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), o Movimento de Justiça e Direitos Humanos e um integrante representando as Centrais Sindicais que atuavam no estado (artigo 5º, incisos VIII a XII). No entanto a composição deste conselho estabelece ainda uma composição na qual a representação majoritária era do governo (7 contra 5). No final do período aparece uma primeira mudança no sentido de estabelecer uma composição com maioria da sociedade civil, quando da alteração da composição do Conselho de Defesa dos Direitos da Mulher. Ainda assim, também neste caso a prerrogativa de indicação das representações segue sendo do governador.

Em resumo, esta primeira geração de instituições participativas implementadas nos anos 80 tinham em comum ser uma expressão da sensibilidade do Estado (no caso, do governo estadual) em relação ao estabelecimento de canais de interlocução com a sociedade civil. Mas de modo geral estes canais eram vistos menos como espaços de formulação e de gestão de políticas públicas e mais como espaços de diálogo em que os

temas associados a estes grupos sociais adquiriam alguma possibilidade de ser ouvidos diretamente pelo governo. O desenho dos conselhos neste período evidencia mais a valorização da existência de canais de interlocução do que uma perspectiva de construção compartilhada de políticas públicas. O decreto que cria o conselho do idoso tem claramente esta orientação, pois estabelece que o conselho é criado “com o objetivo de congregar entidades e serviços comunitários, que visem ao atendimento e/ou promoção de pessoas idosas.” (Decreto 32.989/88, art.II).

Da mesma forma o CODENE, tem como funções “desenvolver estudos relativos à condição da comunidade negra e propor medidas que visem à defesa dos seus direitos, à eliminação das discriminações que a atingem e à sua plena integração na vida sócio-econômica, política e cultural” (Decreto, 32.813./88, art.II). Neste caso já se estabelece uma prerrogativa genérica de que sejam propostas medidas, mas que não são associadas explicitamente a políticas públicas, a estruturas ou programas do Estado. Apenas o Conselho da Mulher faz referência explícita à políticas públicas, mencionando a necessidade de harmonia com as políticas do Governo Federal (artigo 1 decreto 32227/86).

### **III.3 ANOS 90 – Consolidação Democrática e Experimentalismo Institucional**

O contexto econômico, social e político do período dos anos 90 já é significativamente distinto do período anterior. O ímpeto da democratização, processo no âmbito do qual os atores sociais tendiam a se movimentar na direção da ampliação de conquistas e direitos, vai sendo neutralizado pela crise econômica, primeiro em função da hiperinflação e depois pela recessão gerada pelo Plano Collor e a subsequente estabilização econômica. Os movimentos sociais passam a operar em um contexto distinto, no qual se trata mais de defender posições e garantir espaços do que aspirar por novos avanços em termos de mudanças das estruturas sociais. O processo de estabilização e controle da inflação decorrente do Plano Real reduziu as pressões por reajustes salariais, assim como o baixo crescimento econômico e o desemprego limitaram as possibilidades de maiores mobilizações por parte dos sindicatos.

A vitória de Collor sobre Lula não apenas representou a frustração das expectativas dos movimentos sociais que apoiavam o candidato da esquerda, mas expressou também o momento de construção de uma coalizão conservadora informal cujo principal objetivo era evitar uma tendência à ruptura do modelo de desenvolvimento liberal conservador. Nesta coalizão estavam presentes não apenas os partidos políticos, mas setores da sociedade civil, especialmente no âmbito empresarial corporativo e da mídia. Ao mesmo tempo essa nova correlação de forças reflete também um momento internacional de hegemonia do



neoliberalismo. Desde o início dos anos 80 nos países centrais as teses do que viria a ser denominado “Consenso de Washington” expressavam a predominância dos interesses do capital financeiro transnacional, e se refletiam nas políticas econômicas implementadas tanto nos governos dos países centrais como nos periféricos e, mais ainda, na ação das instituições multilaterais que apoiavam os países com economias em crise.

“De acordo com tal Consenso, o crescimento ocorre por meio da liberalização, com a 'libertação' dos mercados. A privatização, a liberalização e a macroestabilidade supostamente criam um clima que atrai investimentos” (STIGLITZ, 2003:101). As elites brasileiras aderiram alegremente a estas teses, em um processo que cruza transversalmente quase todo o espectro político. E as políticas econômicas seguidas a partir dos anos 90 expressam esta adesão. Mesmo após a derrubada do governo de Collor, em um processo de mobilização que pode ter representado o último suspiro dos grandes movimentos de massa dos anos 80, a estabilização da economia a partir do Plano Real esteve intimamente associada, do ponto de vista das políticas econômicas, às teses neoliberais de redução do Estado e predomínio dos mercados.

Ao mesmo tempo os movimentos sociais, ainda que do ponto de vista de sua capacidade de mobilização e de luta tivessem sua margem de manobra relativamente reduzida, se encontravam em um momento de fortalecimento organizativo e institucionalização. Para os movimentos sociais, a consolidação da democracia implicava não mais em uma luta cotidiana por simplesmente existir e exercer os seus direitos, como no período da ditadura. Estes já eram uma conquista consolidada. Neste momento, como fruto da democratização, os movimentos sociais começavam a ser reconhecidos como interlocutores legítimos do Estado em nome de suas bases. Foi um período, especialmente após a queda de Collor, no qual os movimentos sociais não apenas se consolidaram do ponto de vista organizativo como puderam estabelecer espaços de diálogo institucional que substituíram a necessidade de confrontação e ações diretas de pressão.

A capacidade de mobilização dos setores e a intensidade das lutas sociais se reduziram nos anos 90. Se entre 1983 e 1990 o Rio Grande assistiu a 279 greves, com 49.579.657 horas paradas, entre 1991 e 2000 o número de greves caiu para 83 e o número de horas paradas caiu sete vezes, para 7.439.725 (PICHLER:2010). Os conflitos trabalhistas entraram em um processo de progressiva institucionalização, com iniciativas governamentais que se direcionaram no sentido da flexibilização das relações de trabalho, da regulamentação dos direitos de participação dos trabalhadores em fóruns estabelecidos na constituição de 88 e de valorização da prática da negociação coletiva direta entre patrões e empregados. Assim, se os sindicatos tinham seu poder de pressão direta fragilizado pela redução da sua capacidade de mobilização, por outro lado ganhavam espaços e poder de

barganha junto ao estado, simplesmente por sua condição nominal de representantes dos trabalhadores. Neste período as centrais sindicais, em conformidade com o artigo 10 da Constituição Federal, passam a ter, por exemplo, assento no Conselho Deliberativo do FAT, no Conselho Curador do FGTS, no Conselho Nacional de Previdência Social e no Conselho de Administração do BNDES.

Entre os movimentos do campo, o cenário era relativamente distinto. Ainda que o número de ações diretas do MST, especialmente as ocupações de terra, tenha caído a partir de meados da década de 90 (fundamentalmente a partir da ampliação dos assentamentos por parte do Governo Federal por parte do governo FHC), as mobilizações dos movimentos sociais do campo se mantiveram na forma de marchas e manifestações que foram constantes durante a década de 90, mantendo a pressão sobre os governos. O número de famílias assentadas passou de 57.194 no período 1990-1994, para 299.863 no período 1995-1998 (CARTER, 2010:296). Oito anos depois da sua ocupação pelo MST, em 1993, a área de 9.300 hectares da Fazenda Annoni foi destinada para fins de reforma agrária.

Para o MST os anos 90 são um período de consolidação organizativa, no qual o movimento avança em iniciativas de fortalecimento da produção dos assentamentos com a fundação da Confederação de Cooperativas da Reforma Agrária do Brasil (CONCRAB), de uma rede de centros de formação de quadros e de educadores populares cujo marco inicial é a criação de um centro de formação de professores em Braga, no norte do RS em 1990, com a fundação do Instituto Técnico de Capacitação e Pesquisa da Reforma Agrária (ITERRA), em Veranópolis, e de um conjunto de estruturas que solidificam o movimento do ponto de vista organizativo.

Os movimentos do campo e da cidade se consolidaram e se diversificaram, ampliando não apenas a sua representatividade em escala territorial, como gerando novas formas organizativas e de luta. O surgimento, em 1991, do Movimento dos Atingidos por Barragens simboliza a incorporação por parte dos movimentos rurais de todo um debate relacionado com a temática ambiental assim como com a discussão sobre o modelo de desenvolvimento do país. Este movimento, que hoje já se encontra organizado em 16 estados do país, se somou às demais organizações camponesas nas mobilizações em defesa dos agricultores familiares. Em julho de 1990 realiza-se o I Encontro Nacional de Movimentos de Moradia, que reuniu representantes de 14 estados e criou o Movimento Nacional de Luta Pela Moradia (MNLN). Este movimento passa a se constituir na referência de luta pela Reforma Urbana, protagonizando ocupações de terrenos e prédios ociosos e se colocando como interlocutor do poder público nos debates sobre a questão habitacional.

O complexo contexto político dos anos 90 incidiu de maneira muito direta sobre as estratégias dos movimentos sociais. A conjuntura defensiva e de baixo poder de mobilização

se dava em paralelo com a existência de importantes espaços institucionalizados de diálogo democrático do Estado com a sociedade civil. Estes espaços foram ocupados pelos movimentos, com iniciativas voltadas para a construção de políticas públicas sintonizadas com as demandas populares. Em 1991 os movimentos urbanos, Confederação Nacional de Associação de Moradores (CONAM), a Central de Movimentos Populares (CMP) e o Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN), coordenados a partir do Fórum Nacional de Reforma Urbana apresentam ao Congresso Nacional um projeto de lei de Iniciativa Popular com mais de um milhão e meio de assinaturas em defesa da criação do Fundo Nacional de Habitação Social, previsto na constituição e não implementado até aquele momento.

O movimento estudantil, um dos motores das mobilizações pela redemocratização, aprofunda nos anos 90 seu processo de crescente institucionalização. A recomposição de suas estruturas organizativas, como a União Nacional dos Estudantes (UNE) e as Uniões Estaduais (UEEs) durante a segunda metade da década de 80 direcionou a energia dos ativistas e dos grupos políticos para as disputas sobre o controle dessas estruturas. Com isso o movimento foi se distanciando progressivamente dos espaços acadêmicos e de suas bases sociais, adotando uma dinâmica de funcionamento que se restringia às disputas de grupos de vanguarda em torno de estruturas institucionais. Este distanciamento reduziu significativamente o papel do movimento estudantil na arena política pública a partir dos anos 90. A mobilização dos chamados “caras-pintadas” no processo de luta pela derrubada do governo Collor de Mello em 1990 foi a última expressão relevante de uma presença pública dos estudantes no período final do século XX.

Se do ponto de vista dos movimentos urbanos a luta se dava no âmbito legislativo, do ponto de vista dos movimentos camponeses a pressão sobre o Estado logrou obter conquistas diretamente junto ao executivo. Os Sindicatos de Trabalhadores Rurais (STR), articulados de maneira coletiva pela CUT, pela Federação dos Trabalhadores da Agricultura (FETAG), o MST e outros movimentos rurais, organizaram dias de protesto e marchas à Brasília, em um processo que culminou com a criação do Programa Nacional da Agricultura Familiar (PRONAF), um programa federal de financiamento à produção dos pequenos agricultores. “O surgimento do Pronaf é um marco na intervenção do Estado na agricultura brasileira, porque representa a incorporação efetiva dos agricultores familiares às políticas para o meio rural” (GAZOLLA e SCHNEIDER, 2013:2). Para além de espaços de concertação e debate de políticas públicas, os movimentos do campo logravam com sua mobilização a implementação de programas, com alocação de significativos recursos financeiros.

Portanto a conjuntura defensiva do ponto de vista de ações diretas no plano social e econômico convivia com um amplo espaço para iniciativas democratizantes no campo político-institucional. E os movimentos sociais, assim como as organizações da sociedade civil, utilizaram os mecanismos estabelecidos na nova constituição e/ou os mecanismos de diálogo político estabelecidos com os governos para abrir novos espaços e consolidar os existentes. É um momento de inovações institucionais, fértil em novas iniciativas. Um elemento importante a ser considerado para compreender esta dinâmica é a estrutura federativa do país, assim como as dinâmicas locais de disputa política. Se as teses e políticas neoliberais predominavam na esfera nacional, os espaços políticos no interior da federação ainda estavam abertos para a construção de políticas alternativas. As eleições municipais e estaduais proporcionavam espaços para a disputa de projetos distintos. Essa dinâmica da disputa política nas esferas estaduais e municipais preservava espaços para experiências distintas no plano político-institucional.

A partir do início da década de 90 se implementam experiências inovadoras em nível local, das quais o Orçamento Participativo (OP) é o exemplo mais representativo. Prefeituras governadas por partidos de esquerda, em especial o Partido dos Trabalhadores (PT), passam a adotar práticas de debate e decisão acerca dos investimentos e do orçamento dos municípios. O PT, que em 1988 elegeu dois prefeitos no Rio Grande do Sul (na capital e na pequena Ronda Alta, berço do MST), passa para 8 prefeituras em 1992 (incluindo Caxias do Sul e Pelotas, respectivamente segunda e terceira e maiores cidades) e, em 1996 salta para 26 cidades, reelegendo de forma inédita por duas vezes a prefeitura da capital. A década de 90, portanto, foi uma década de afirmação do que se convencionou chamar o “modo petista de governar”, que incluía como um dos pontos centrais o fortalecimento de instituições participativas em nível local. Esta dinâmica neste momento se manteve restrita ao nível local, ainda que tenha cumprido um papel de sinalizar com as possibilidades de estabelecimento de arranjos inovadores que serviam de referência no sentido de uma democratização mais substantiva.

### **III.4 Collares e os Conselhos Regionais de Desenvolvimento**

No Rio Grande do Sul as eleições gerais de 1990 levaram à substituição do governador Pedro Simon, do PMDB, por Alceu Collares, do PDT. A eleição de 1990 ocorre logo a seguir ao pleito presidencial de 1989, no qual Leonel Brizola, líder máximo do PDT, obtivera uma votação majoritária no Rio Grande do Sul. Ainda assim Collares foi eleito em uma disputa acirrada, na qual obteve 36,1% dos votos no primeiro turno, contra 33,2% de Nelson Marchezan (PDS), 20,5% de José Fogaça (PMDB) e 10,2% de Tarso Genro, do PT. A coalizão de Collares, PDT-PSDB, elegeu apenas 13 deputados (todos do PDT), o que

gerou a constituição de um governo de minoria parlamentar que sofria oposição pela esquerda, por parte do PT (5 deputados) e do PSB (1 deputado) e pela direita, por parte do PFL e do PDS (que juntos tinham 15 deputados). O fiel da balança era o PMDB com seus 12 deputados que não fazia uma oposição sistemática ao governo. O governo toma posse já em meio a uma greve dos professores estaduais, deflagrada ainda no governo Simon, e enfrenta um grande conflito no âmbito da educação, em função de uma proposta da secretária Neuza Canabarro de alterações substanciais no calendário escolar. Esta iniciativa do governo, tomada de maneira unilateral e autoritária, gerou um conflito que marcou todo o resto do governo Collares.

Este evento pontual é relevante no sentido de apontar um dos limites das instituições participativas, a dificuldade dos conselhos em incidir de fato sobre os temas relevantes da agenda política. Neste caso, ainda que o tema tivesse uma relação direta com as atribuições do Conselho Estadual de Educação na medida em que envolvia uma reorganização administrativa e pedagógica da rede escolar estadual o Conselho Estadual de Educação (que neste momento ainda funcionava na configuração estabelecida pela legislação dos anos 60) preferiu não se posicionar, alegando que a implantação do novo calendário era uma decisão exclusivamente administrativa e não pedagógica, estando portanto fora das atribuições deliberativas do conselho. Frente a uma situação de conflito aberto, com contestações judiciais, mobilizações de pais e professores, o Conselho, que se constitui enquanto um espaço de diálogo sobre a organização da rede estadual de ensino, não foi capaz de tomar uma posição.

Mas as raízes populares do trabalhismo eram comprometidas com os processos de democratização e é durante o governo de Collares que se estabelece o marco legal para uma das mais interessantes instituições participativas que existem no Rio Grande do Sul, os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes). Os Coredes surgiram no início dos anos 90 a partir da iniciativa de instituições locais de algumas regiões do estado, com o objetivo de se constituir em um espaço de articulação das representações da sociedade civil das distintas regiões no seu diálogo com o governo estadual. Seu objetivo é debater, propor e contribuir na implementação de ações voltadas para o desenvolvimento das regiões. Essa rede de instituições participativas de base local cumpre um papel que autores como José Eli da Veiga (2006) caracterizam como de instituições que ocupam uma lacuna existente entre a esfera estadual e a municipal na estrutura federativa brasileira. Para Veiga, a dimensão territorial do desenvolvimento não encontra, nas estruturas do Estado brasileiro (União-Estados-Municípios) instrumentos adequados que deem conta da construção de políticas de desenvolvimento efetivas e com participação da sociedade. Neste sentido a “experiência de desenvolvimento regional gaúcha é, de longe, a mais avançada do Brasil” (VEIGA,2006:3).

Em que pese a aparente identidade gerada pela sua denominação, os Coredes se diferenciam dos demais conselhos de políticas públicas na medida em que seu escopo é muito distinto em termos tanto da base de representação como do seu objeto. Os Coredes, ainda que também se constituam em uma instituição participativa, um instrumento de diálogo da sociedade civil com o Estado, se caracterizam por ter uma base territorial e não temática. Criados a partir de iniciativa articulada de lideranças das regiões com o governo do Estado do RS, os Coredes são definidos como “espaço plural e aberto de construção de parcerias sociais e econômicas, em nível regional, através da articulação política dos interesses locais e setoriais em torno de estratégias próprias e específicas de desenvolvimento para as regiões” (COREDES, 2010:5).

Assim como os demais conselhos, a organização dos Coredes também tem por base o novo ordenamento institucional estabelecido na Constituição de 89. No parágrafo 8 do Art. 149 se estabelece que “os orçamentos anuais e a lei de diretrizes orçamentárias, compatibilizados com o plano plurianual, deverão ser regionalizados e terão, entre suas finalidades, a de reduzir as desigualdades sociais e regionais”. Já o Art. 167 determina que “a definição das diretrizes globais, regionais e setoriais da política de desenvolvimento caberá a órgão específico, com representação paritária do Governo do Estado e da sociedade civil, através dos trabalhadores rurais e urbanos, servidores públicos e empresários, dentre outros, todos eleitos em suas entidades representativas”. Estes dispositivos, existentes desde a promulgação da Constituição em 89, serviram como a base legal para a criação deste novo tipo de conselho.

Os Coredes foram sendo estruturados nas regiões a partir do início de 1991, mas instituídos legalmente pela Lei Estadual nº 10.283, de 17 de outubro de 1994, e regulamentados através do Decreto nº 35.764, de 28 de dezembro de 1994. No momento da votação da lei na Assembleia Legislativa, 21 Coredes já haviam sido criados nas regiões, antes mesmo de que eles existissem do ponto de vista da legislação estadual. Neste sentido a tradição histórica de afinidade com políticas participativas por parte do PDT fez com que o governo de Alceu Collares, que já tinha realizado experiências com conselhos de base local em sua gestão na prefeitura da capital entre 1985 e 1988, encampasse a demanda das lideranças regionais e apresentasse uma lei institucionalizando estes novos mecanismos de participação. A criação dos conselhos regionais teve como finalidade declarada promover a descentralização política, a desconcentração econômica e a integração regional. Nos termos do artigo 2º da Lei 10.283/94 “Os Conselhos Regionais têm por objetivo a promoção do desenvolvimento regional, harmônico e sustentável, através da integração dos recursos e das ações de governo na região, visando à melhoria da qualidade de vida da população, à

distribuição equitativa da riqueza produzida, ao estímulo à permanência do homem em sua região e à preservação e recuperação do meio ambiente.”

Uma característica decisiva dos Coredes é a natureza dos atores sociais envolvidos na sua criação. Ainda que na sua concepção estes conselhos tenham como função aglutinar e representar a sociedade civil das regiões, as efetivas forças motrizes deste movimento foram, de um lado, as prefeituras municipais (e suas associações) e, de outro, as instituições de ensino superior das regiões, as chamadas “universidades comunitárias” (BANDEIRA, 1999, VEIGA, 2006). As prefeituras encontraram nos Coredes um espaço importante no sentido de ampliar o seu poder de barganha em relação ao governo estadual. Os conselhos representam um espaço institucionalizado que abre mais uma porta de negociação em relação aos investimentos e iniciativas de desenvolvimento territorial.

Já as chamadas “universidades comunitárias” são instituições de ensino fundadas nas regiões para suprir a lacuna da ausência de estabelecimentos de ensino superior nas cidades do interior. Surgidas a partir das décadas de 60 e 70, criadas na forma de fundações privadas, mantidas pelos governos locais associados à instituições da sociedade civil (igreja, associações profissionais e empresariais, governos municipais) elas foram se tornando mais do que instituições de ensino. Com o tempo, para além dos cursos de graduação, estas instituições passaram a desenvolver pesquisa e extensão, via de regra em uma perspectiva de apoio ao desenvolvimento regional. Instituições como a UNIJUÍ, em Ijuí no noroeste do estado, a UNIVATES em Lajeado, no Vale do Taquari, a UCS em Caxias do Sul, na Serra Gaúcha, a UNISC em Santa Cruz do Sul, no Vale do Rio Pardo, têm toda uma tradição de discussão acerca do desenvolvimento regional que resulta inclusive em programas de Pós-Graduação sobre desenvolvimento regional. A representatividade destas instituições nos seus territórios e sua reflexão sobre o tema do desenvolvimento faz com que elas estejam diretamente associadas à criação e à manutenção dos Conselhos Regionais. Até os dias de hoje a grande maioria dos Coredes são dirigidas por representantes das prefeituras e/ou destas universidades.

. A lei de 1994 incorporou os COREDES como parte integrante do sistema de planejamento estadual, institucionalizando um canal de participação da sociedade na definição das políticas públicas de desenvolvimento territorial. A lei que instituiu os Conselhos definiu a sua composição territorial e estabeleceu as linhas gerais do seu funcionamento de uma maneira muito ampla e genérica, regulamentada a seguir pelo Decreto 35.764/94. A partir desta lei os conselhos começam incidir mais diretamente sobre as políticas públicas, constituindo-se em espaços de articulação regional que envolvem o Estado em suas esferas municipais e estadual, e a sociedade civil, incluindo entidades representativas dos setores empresariais, sindicais, associativos, assim como as

universidades e instituições das mais diversas naturezas. A partir de sua institucionalização os Coredes passam a fazer parte do cenário político, incidindo sobre os processos de discussão de políticas públicas, particularmente no que diz respeito ao debate orçamentário sobre os investimentos do governo estadual. Os Coredes são hoje, por definição legal, parte institucional do sistema de planejamento do Estado.

A inspiração teórica para a criação dos Coredes vem da experiência dos “Conseils Économiques et Sociaux Régionaux (CESR), da França, surgidos a partir de 1972” (BANDEIRA, 2010:122). Um dos principais articuladores dos conselhos, o professor Dinizar Becker, da UNIVATES, uma instituição comunitária de ensino superior de Lajeado, no Vale do Taquari, realizou seu doutorado na França, trazendo na volta ideias que se tornaram a base conceitual da proposta dos Coredes. Identificando que o novo contexto da economia globalizada, ao mesmo tempo em que desestrutura e reconfigura as regiões de acordo com a dinâmica transnacional do capital, abre janelas de oportunidade para o desenvolvimento regional e local, Becker defendia que “é a partir dessa nova realidade que se pode pensar o desenvolvimento local” (BECKER, 2000:88) o que determinava a necessidade de uma organização e da participação dos atores sociais no sentido de dar uma direção mais sustentável e inclusiva ao processo.

A base conceitual dos Coredes, fundamentada na busca da participação da sociedade e na defesa de um papel ativo para o Estado neste processo, ia na contracorrente do pensamento neoliberal, que era hegemônico neste período no Brasil. Bandeira (2010), ao citar as referências teóricas do movimento dos Coredes, cita as teorias do capital social de Robert Putnam, desenvolvidas de maneira mais sistemática em seu estudo sobre o desenvolvimento regional na Itália contemporânea (PUTNAM, 1996), assim como os conceitos do “Comprehensive Development Paradigm”, formuladas por Joseph Stiglitz quando vice-presidente do Banco Mundial (STIGLITZ,1999?). Neste caso mais uma vez se pode identificar que a criação instituições participativas resulta de um processo complexo de interação entre o Estado e a sociedade, que abre espaços para a geração de dinâmicas de interação que vão na contracorrente das tendências hegemônicas.

O país vivia, sob Collor e depois Fernando Henrique, um momento de afirmação das teses neoliberais. E o Rio Grande do Sul, neste mesmo momento criava instituições que pressupunham uma intervenção ativa do Estado e uma ampliação da participação dos excluídos. Os Coredes surgem vinculados de maneira muito direta a uma ideia de democratização, que “compreende a superação da democracia formal, da democracia política na direção da democracia real, da democracia social. Abrange, portanto, a transição do cidadão genérico, abstrato, para o cidadão específico, concreto” (BECKER, 2000:67). Os Coredes, portanto, tem como pressupostos fundamentais de sua existência a participação



democrática dos atores sociais e um reconhecimento formal do papel e da importância da ação estatal para o desenvolvimento.

Outro elemento que diferencia os Coredes dos demais conselhos de políticas públicas é o seu objeto de atuação. O desenvolvimento, por definição é um conceito multidimensional, que incorpora em si todo o conjunto de políticas setoriais. Além disso, por seu corte regional, o seu desenho é de um conselho que representa a sociedade da região, e como tal realiza a interlocução com o Estado. Este desenho que os estabelece como representação da sociedade em nível territorial os diferencia dos demais conselhos, onde governo e sociedade compartilham de um mesmo espaço de interação, discussão e deliberação. Os Coredes se colocam como instituições autônomas em relação ao Estado com quem dialogam. Por isso nossa análise das instituições participativas aborda estes conselhos regionais como uma instância distinta em relação aos demais conselhos de políticas públicas. No Estatuto do Fórum dos Coredes elaborado em 1992 se define que estes conselhos tem como princípios “I. a autonomia político institucional; II.a pluralidade e construção de consensos; III. a confiança, cooperação e formação de parcerias; IV. a integração e articulação; V. a regionalização das políticas de desenvolvimento; VI. a representatividade e a organização; VII a garantia de continuidade das políticas públicas de interesse regional e: VII. a consolidação das identidades regionais” (BECKER,2000:140).

No entanto, entre as declarações de princípios, a fundamentação teórica e a dinâmica real de funcionamento dos Coredes algumas dissonâncias podem ser encontradas. De um lado, o desenho institucional dos conselhos regionais, estabelecido na lei de 1994, não garante regras homogêneas de representação. O decreto 35.764/94, que regulamenta a lei que criou os Coredes estabelece no seu artigo 4 que a Assembleia de constituição de cada Corede deve ter a participação dos prefeitos municipais e dos presidentes de câmaras de vereadores, dos deputados estaduais e federais com domicílio na região, de um representante de cada uma das instituições de ensino superior da região e de um delegado como representante de cada segmento organizado da sociedade civil (representado por entidades formalmente constituídas). Portanto, ainda que os Coredes sejam por definição uma representação da sociedade civil de cada região, verifica-se que representações institucionais, e mesmo estatais, tem um peso significativo na sua composição. E, ainda que haja um dispositivo (parágrafo 2, do artigo 6) que visa estabelecer uma paridade de representação entre trabalhadores e empregadores, a experiência mostra que estes conselhos tenderam a estabelecer uma composição na qual as elites locais tendem a ter uma representação proporcionalmente maior do que os setores subalternos.

Segundo os dados do próprio Fórum dos Coredes, dos 28 conselhos existentes, 8 são presididos por prefeitos ou secretários municipais, 14 são presididos por representantes

de universidades e 2 por funcionários de instituições estaduais (Defesa Civil e Emater). Apenas 3 dos Coredes são presididos por representantes da sociedade civil, um deles por um dirigente sindical, outro por um dirigente de uma entidade empresarial e outro por um pastor evangélico<sup>7</sup>. Considerando-se os três principais cargos diretivos (presidente, vice e tesoureiro) os representantes de municípios ocupam 43,6% dos cargos diretivos e os dirigentes que são vinculados ao governo estadual são 9%. Portanto mais da metade (52,6%) dos principais dirigentes dos Coredes são de fato representantes de governos. Da outra metade temos 19,2% dos cargos ocupados por representantes das universidades, ficando 28,2% dos cargos ocupados por outras representações da sociedade civil, via de regra em postos de importância secundária.

Esta característica particular do desenho institucional dos Coredes, o fato de cada conselho em sua região estabelecer a sua regulamentação através de um estatuto próprio, fez com que estes conselhos tenham diferentes configurações segundo as características de cada região. Na maioria delas a composição da Assembleia do Corede, que é a instância máxima de decisão, e do Conselho de Representantes que resulta desta Assembleia e que se constitui na instância mais operacional do conselho, seguem de forma estrita os critérios mínimos estabelecidos no decreto. Em alguns Coredes de regiões com mais tradição de participação e uma cultura política mais democrática, existe a previsão de mecanismos de participação mais abertos. É o caso do Corede Vale do Taquari (região que foi o berço da proposta de criação dos Coredes), no qual se estabelece, no inciso III do parágrafo 2 do Artigo 7, que também são membros da Assembléia “todo e qualquer cidadão residente e domiciliado na região, devidamente credenciado” (BECKER, 2000:152). No entanto, via de regra a maioria dos Coredes é composto por organizações da sociedade civil formalmente organizada, com personalidade jurídica estabelecida sem a previsão de uma participação direta dos cidadãos.

Veiga (2006) reconhece a importância e o potencial dos Coredes e afirma que a dinâmica de emergência destes conselhos foi virtuosa, com ampla liberdade para fortalecer iniciativas com forte participação dos potenciais protagonistas locais do desenvolvimento. “Foi um processo muito próximo da democracia direta, além de quase sempre conduzido por elites científico-tecnológicas de focos de polarização regional” (VEIGA, 2006:7). Ao mesmo tempo, afirma que em muitos aspectos a experiência dos Coredes foi mais de frustração do que de sucesso. Para ele os limites estão relacionados com o desenho institucional destes conselhos, particularmente no que se refere à dimensão de escala destes fóruns participativos. Ao abarcar regiões inteiras, por vezes com mais de 30 municípios e áreas geograficamente extensas, os Conselhos são espaços que por definição favorecem aos

---

<sup>7</sup> Os dados disponíveis não tinham informação detalhada sobre o Corede Metropolitano, que neste momento encontrava-se desarticulado.

atores com mais capacidade financeira e organizacional, em detrimento do cidadão comum ou das organizações vinculadas a setores historicamente excluídos. A constituição de um espaço deliberativo que se materializa em assembleias realizadas em um dos municípios “exclui liminarmente quem não tiver condições de viajar naquele dia ao local da assembleia. (VEIGA,2006:13)

Este tipo de composição em diversos casos fez com que os Coredes fossem vistos com desconfiança por parte dos representantes dos movimentos sociais. Ao agregarem as instituições da sociedade civil da região, os conselhos tendem a reproduzir um perfil relativamente elitista, onde predominavam a representação das prefeituras, das universidades, dos políticos da região e das entidades representativas dos grupos sociais dominantes de cada região. Este perfil fez que muitas vezes os Coredes fossem vistos como espaços elitizados, onde os setores subalternos não teriam voz nem vez. Esta percepção é consistente com a crítica realizada por muitos analistas de instituições participativas quando identificam que muitas vezes espaços deste tipo

“não oferecem oportunidades universais de representação dos cidadãos, os participantes preferenciais reais seriam grupos sociais com maior capacidade organizativa, detentores de interesses particulares, que possuem recursos de poder diferenciados derivados do seu status social superior, ou do seu tipo de inserção no mercado de trabalho ou profissional” (CORTES, 2005:28)

As próprias lideranças dos Coredes muitas vezes reconhecem estes déficits em termos de representatividade. Mesmo o professor Pedro Bandeira, um dos mais entusiásticos formuladores e participante do processo de implantação dos Coredes desde o seu início reconhece que “a trajetória desses esforços para promover a participação da comunidade e a articulação de atores sociais tem sido marcada por grandes dificuldades, sendo prematuro falar de sucessos consolidados” (BANDEIRA, 1999:7). Veiga (2006) também faz sérias restrições à representatividade dos Coredes, não apenas em função da escala geográfica, como já foi mencionado, mas também a partir da constatação da precariedade da metodologia de organização das assembleias e reuniões, que na sua opinião não asseguram regras que possam garantir uma efetiva e igualitária participação dos cidadãos.

Tendo em conta estes limites, a experiência dos Coredes ainda assim representa o esforço por implementar um modelo que busca ampliar o envolvimento da sociedade civil, universidades e governos locais nos debates sobre as políticas públicas de desenvolvimento. Além disso os autores que estudam estes conselhos afirmam também que a continuidade institucional da experiência dos Coredes, que já tem mais de 25 anos, também expressa a sua consolidação enquanto instituições participativas. A sua sobrevivência através de vários governos de distintas orientações expressa de alguma

forma um amadurecimento político e institucional no que diz respeito ao debate sobre políticas territoriais de desenvolvimento.

A legitimidade formal, a composição plural, a preocupação em manter uma pauta autônoma, a atividade de coordenação exercida pelo Fórum dos COREDES e o apoio de organizações importantes das regiões, como as Universidades, têm contribuído de forma decisiva para viabilizar a sobrevivência dos Conselhos Regionais. Isoladas, tanto a autonomia quanto a legitimidade formal teriam sido insuficientes para assegurar sua sobrevivência. Caso os COREDEs não tivessem assumido características de “movimento” autônomo, os dispositivos da Lei que os criou poderiam ter-se tornado letra morta. Da mesma forma, sem terem sua atuação respaldada pela legislação, que define atribuições específicas no processo de planejamento e na elaboração orçamentária, poderiam ser simplesmente ignorados pelo governo. (BANDEIRA,2010:155)

No entanto estes aspectos institucionais que garantiram a perenidade da experiência dos Coredes não garantem uma efetiva representatividade dos mesmos em relação à sociedade civil nas regiões. Pelo contrário, em muitos casos é possível identificar alguns elementos de burocratização e oligarquização nestas instituições. Na maioria das regiões as mesmas instituições coordenam os conselhos regionais praticamente desde a sua criação, sendo que em pelo menos 6 dos 27 conselhos os presidentes atuais são os mesmos que presidiam os coredes no início dos anos 2000. Estes dados se constituem em um forte indicativo de uma ausência de alternância no comando destas instituições, apontando para os limites destes conselhos em termos de sua efetiva representatividade em relação à sociedade civil nas regiões.

Os conselhos de políticas públicas implementados nos anos 90 já respondiam a uma dinâmica distinta em relação ao período anterior. Se nos anos 80 a instalação dos conselhos parecia responder a uma dinâmica de “escuta” de atores sociais que surgiam como demandantes de espaços de diálogo com o Estado, os novos conselhos passavam a responder a uma lógica de de institucionalização de políticas públicas operacionalizadas através da implantação de instituições participativas. Além disso, a dinâmica nacional do processo de democratização, consolidada através do marco legal materializado na Constituição de 88 implicava no desdobramento na esfera estadual de um conjunto de novos mecanismos que tinham como base a participação da sociedade civil. Uma nova geração de conselhos emerge neste processo.

**Quadro III – Conselhos de Políticas Públicas no Governo Collares (1991/1994)**

Conselho	Composição	Forma de indicação	Número	Marco legal	criação/adaptação
Educação	Maioria sociedade civil	Definida na lei	6 governo 12 sociedade civil	Lei 9.672	(1935/1962) 1992
Povos Indígenas	Maioria governo	Indicados pelo governador	5 governo 3 sociedade civil	Decreto 35.057	1993
Criança & Adolescente CEDICA	Paritário	Eleitas em Fórum	11 governo 11 sociedade civil	Lei 9.831	1993
Negros <b>(mudança)</b>	Maioria governo	Indicados pelo governador	16 governo 11 sociedade civil	Decreto 35.546	1994
Meio Ambiente	Maioria sociedade civil	Definida na lei	13 governo 10 sociedade civil 5 ONGs	Lei 10.330	1994
Saúde	Maioria sociedade civil	Definida na lei	11 governo 5 prest. serviços 10 profissionais 26 sociedade civil	Lei 10.097	1994

A primeira distinção é o aprofundamento da tendência de uma dinâmica mais democrática e representativa. Este momento já se reflete no desenho institucional desta nova geração de conselhos. De um lado a maioria deles foram instituídos por leis votadas na Assembleia Legislativa, o que agrega uma legitimidade mais ampla e plural, e expressa uma construção que envolve um diálogo entre forças políticas distintas na sua construção. E mais, todos estes conselhos criados por lei passam a ter uma composição paritária e/ou com maioria de representações da sociedade civil. Além disso, as leis que criaram estes conselhos estabeleciam formalmente as representações da sociedade civil que fazem parte dos mesmos, não sendo mais sua indicação uma prerrogativa exclusiva e discricionária do governador. É o caso do Conselho Estadual de Educação, que já existia como previsão legal desde 1935, e já tinha sido instalado a partir de 1962, e que foi adequado aos novos marcos institucionais através de uma legislação no ano de 1992 (Lei 9.672). Por outro lado os novos conselhos criados estabelecem também uma dinâmica de integração com os processos nacionais de construção de políticas públicas associadas a dinâmicas participativas.

Assim a implantação do Conselho Estadual da Criança e do Adolescente (Lei 9.031/93), do Conselho Estadual de Saúde (Lei 10.097/94), do Conselho Estadual do Meio Ambiente e do Conselho Estadual da Assistência Social (Lei 10.716/96) dialogam explicitamente com a legislação nacional, expressando, além da vontade política de criar espaços de diálogo e mediação do Estado com a sociedade civil, uma adequação

institucional a sistemas de políticas públicas de escopo nacional. As políticas nacionais, desenhadas em uma lógica sistêmica e articuladas em âmbito federativo, estabeleciam um caminho a ser seguido nos estados da federação. E a constituição de espaços participativos faz parte da lógica destes novos sistemas de gestão das políticas públicas.

No entanto esta dinâmica democratizante ainda comportava exceções. Dois dos conselhos criados neste período ainda foram regulamentados por decreto e preservavam ainda a autoridade unilateral do governo na definição da sua composição. E, sintomaticamente, esta dinâmica diferente estava associada a dois grupos sociais cuja inserção na sociedade brasileira se caracteriza justamente pela exclusão e subalternidade. A primeira foi o Conselho Estadual dos Povos Indígenas, que tanto do ponto de vista da sua forma de criação quanto da sua composição ainda se caracterizou por uma dinâmica de cima para baixo. Provavelmente reproduzindo as tendências paternalistas de tutela da população indígena, assim como a pouca valia da temática do ponto de vista da visibilidade desta pauta política, o Conselho foi criado por um decreto (35.007/93) que estabelecia uma composição de seis representantes do governo estadual, um da Funai e apenas dois das comunidades indígenas, um guarani e um Kaingang, indicados pelo próprio governador. Da mesma forma as modificações introduzidas na composição do Conselho dos negros se reduziram a mudança do seu nome para “Conselho da Comunidade Afro-brasileira do Estado do Rio Grande do Sul” (Artigo 1º, decreto 35.546), mantendo uma maioria de representantes do governo e a indicação dos membros da sociedade civil pelo governador.

### **III.5 O governo Antônio Britto**

Do ponto de vista político, as teses neoliberais hegemônicas nos anos 90 foram materializadas no Rio Grande do Sul durante o governo de Antônio Britto, eleito pelo PMDB em 1994. Eleito no contexto da estabilização econômica promovida pelo Plano Real, o novo governador, apoiado em uma coligação do PMDB, PL e PSDB, incorporou em seu governo o PPR e o PTB, garantindo a formação de uma base de apoio com maioria absoluta na Assembléia (36 dos 55 deputados). Na oposição restaram apenas o PT (6 deputados), o PSB (3 deputados) e o PCdoB (1) deputado. Do ponto de vista político, portanto, foi um governo que dispôs de uma ampla margem de manobra na arena parlamentar. Ao mesmo tempo, sua sintonia com o governo nacional de Fernando Henrique Cardoso consolidava um cenário bastante favorável em termos da disputa político-institucional.

Sintonizado com a tendência política nacional e internacional, e dispondo de ampla margem de manobra política em decorrência de sua coalizão majoritária este governo adotou uma política bastante ofensiva de desmonte do Estado. Empresas públicas como a Caixa Econômica Estadual e a Companhia Estadual de Habitação foram extintas, a estatal

de telefonia (Companhia Riograndense de Telecomunicações – CRT) e dois terços da Companhia Estadual de Energia Elétrica foram privatizadas, e uma forte política de atração de investimentos privados através de incentivos fiscais foi adotada. Seu governo coincidiu com a estabilização da inflação proporcionada pelo Plano Real, que reduziu a instabilidade macroeconômica mas ao mesmo tempo fragilizou as contas públicas, na medida em que os governos não dispunham mais de mecanismos de autofinanciamento proporcionados pelo contexto inflacionário.

A renegociação da dívida estadual com o governo federal, em 1998, é um marco importante deste período que teve consequências decisivas sobre a capacidade operacional do Estado no Rio Grande do Sul. Realizada no âmbito do processo de estabilização econômica do Plano Cruzado, e apresentada na época como a solução definitiva para os problemas fiscais do estado, a renegociação estabeleceu uma camisa de força definitiva sobre as possibilidades de ação governamental, na medida em que passou a comprometer a capacidade de investimento do governo. O pagamento da dívida somou R\$ 28,9 bilhões entre abril de 1998 e dezembro de 2014, consumindo mensalmente cerca de 13% da receita corrente líquida de impostos. O montante pago equivale tão somente ao valor dos juros do saldo principal. A acumulação de valores na conta Resíduo, sobre a qual incidem juros e correção monetária, fez com que os juros totais (juros do saldo principal e juros do saldo da conta Resíduo) somassem R\$ 40,4 bilhões no mesmo período. Portanto, o pagamento realizado pelo Rio Grande do Sul não foi suficiente para cobrir os juros da dívida. Assim, o saldo devedor total da dívida do Estado só aumentou desde que foi feita a renegociação, passando de R\$ 35,7 bilhões a preços de dezembro de 2014 para R\$ 46,3 bilhões em 2014<sup>8</sup>.

Já as políticas de incentivos fiscais, criadas ainda nos anos 80, durante o governo Simon com o objetivo de atração de investimentos, e radicalizadas no governo Britto, contribuíram de maneira muito intensa no sentido da deterioração da receita do estado. Projetadas para atrair investimentos através da renúncia de impostos estaduais, com a expectativa de que o crescimento econômico gerado fosse capaz de compensar os impostos não arrecadados, estas políticas não apenas apresentaram poucos resultados em termos de geração de emprego como aprofundaram a situação caótica das finanças públicas. Estimativas recentes dão conta de que “aproximadamente 35% do ICMS potencial do Estado é 'gasto' em desonerações”<sup>9</sup> Deste momento em diante o governo do estado entrou em uma espiral de endividamento e de incapacidade de investimento que reduz drasticamente a capacidade operacional da máquina do Estado.

---

<sup>8</sup> Relatório de Análise da Dívida Pública do Rio Grande do Sul. CALDAS, Bruno et all. Fundação de Economia e Estatística do RS, setembro de 2015. Acessado em [www.fee.rs.gov.br](http://www.fee.rs.gov.br) em 10/03/2016

<sup>9</sup> CRUZ, Fernando I.L. Riscos nas Receitas de ICMS, em Carta de Conjuntura, ano 25, n.02, 2016. Acessado em [www.fee.rs.gov.br](http://www.fee.rs.gov.br) em 10/03/2016

Esta aparente digressão em torno do tema das finanças públicas é importante na medida em que a precária situação financeira do estado desde então se tornou um obstáculo decisivo em relação à capacidade do governo de implementar quaisquer políticas públicas. A redução da capacidade de arrecadação, somada ao comprometimento irrevogável com o pagamento das dívidas se tornou um fator de deterioração da capacidade do Estado em cumprir funções mais efetivas em termos mais efetivos. Deste momento em diante, com raras exceções, a trajetória das políticas públicas andou muito mais na direção de cortes e de redução do que de implementação de novas políticas, programas e ações. Isto é contraditório com a ampliação dos espaços de diálogo e construção participativa de políticas públicas. As novas instituições participativas desde então não tiveram condições objetivas de efetivamente propor, muito menos de implementar quaisquer propostas efetivas. Pelo contrário, os espaços de intervenção da sociedade civil tiveram que se transformar em espaços de denúncia e de luta contra cortes e limitações das políticas públicas existentes.

A crise financeira do governo estadual implica na perda do que Charles Tilly denomina “capacidade estatal”, condição que não se refere apenas à dimensão burocrático-administrativa da gestão, mas à própria capacidade do Estado em implementar as suas políticas, com evidentes consequências para a democracia. “No democracy can work if the state lacks the capacity to supervise decision making and put it's results into practice” (TILLY, 2008:15). Para este autor a capacidade estatal representa o quanto as intervenções dos agentes estatais sobre os recursos não-estatais existentes, as atividades e conexões interpessoais são capazes de alterar essas relações e a distribuição destes recursos. A partir deste padrão, num regime de alta capacidade, sempre que os agentes estatais atuam, suas ações afetam os recursos dos cidadãos, suas atividades e conexões interpessoais de maneira significativa. Num regime de baixa capacidade, a atuação dos agentes estatais tem efeitos muito mais restritos, por mais intensamente que os mesmos tentem mudar as coisas.

No caso do Rio Grande do Sul (como talvez de todos os demais estados brasileiros) a trajetória da capacidade estatal é no sentido de uma radical redução desde o final dos anos 80. Na segunda metade da década de 1990, o governo de Antônio Britto implementou um conjunto de políticas que incidiram de forma muito direta sobre as possibilidades de ação do Estado. Os mecanismos da dívida reduziram drasticamente a capacidade de investimento estatal, limitando de maneira profunda as possibilidades de fomento à economia e qualificação da infraestrutura. Os programas de demissão voluntária implementados, somados à mudanças administrativas desenhadas no sentido da redução do Estado e de sua capacidade de planejamento. O fechamento de bancos e de instituições de fomento, reduziu as possibilidades de investimento de longo prazo. A isso se somou a



desoneração do ICMS sobre as exportações, aprovada com a chamada “Lei Kandir”, que impactava diretamente sobre as receitas de um estado tipicamente exportador como o RS. A soma de todas estas políticas reduziram de forma intensa a capacidade estatal. Assim, se por um lado os cidadãos, a sociedade civil organizada e os movimentos sociais ampliavam em muito os seus espaço de incidência sobre os mecanismos decisórios a respeito das políticas públicas, por outro lado este crescimento da influência se dava sobre um Estado cada vez menos capaz de incidir sobre a realidade.

Apesar dos efeitos positivos da estabilização econômica proporcionada pelo Plano Real, o modelo implementado pelo governo FHC implicava em um alto custo social. A redução das perdas salariais que era causada pela inflação era compensada em termos negativos pela redução da atividade econômica decorrente dos juros altos, da defasagem cambial e da abertura da economia. Assim, os anos 90 em todo o Brasil foram caracterizados por um aumento significativo do desemprego. O índice de desemprego nas regiões metropolitanas do país mais que dobrou, passando de 3,4% em 1989 para 7,4% em 1999 medido pela Pesquisa Mensal de Emprego (IBGE), ou de 8,7% para 19,5% no mesmo período quando medido pela Pesquisa Emprego Desemprego (SEADE-DIEESE) (MATTOSO, 1999:13).

Esta situação socioeconômica incidia de forma muito direta sobre organização da sociedade civil, particularmente sobre as possibilidades de mobilização do movimento sindical. Os anos 90 marcam um momento de recuo, expresso no declínio do associativismo e do movimento sindical. “Entre 1992 e 1998 houve, no Rio Grande do Sul, uma perda líquida de 8,9% no número geral de associados (-115,2 mil pessoas)...uma queda de 2,6 pontos percentuais da densidade sindical geral, que passou de 26,1% da população ocupada em 1992 para 23,4% em 1999.” (PICHLER, 2010:218). Por outro lado este período assistiu a uma ampliação do processo de institucionalização dos conflitos trabalhistas, com um aumento significativo dos processos de negociação direta entre patrões e empregados. Um conjunto de reformas implementados na área trabalhista conduziu a prática sindical do tradicional modelo de barganha baseado na mobilização dos trabalhadores para as mesas de negociação dentro ou fora da justiça trabalhista.

Mas ao mesmo tempo em que a presença dos movimentos sociais ia se reduzindo do ponto de vista da sua capacidade de organização e mobilização, contraditoriamente o acúmulo de força política resultante de toda uma trajetória de lutas nos anos 80 tendeu a se reverter em uma presença cada vez maior da esquerda nos espaços institucionais. Durante os anos 90 a votação dos partidos de esquerda cresce de maneira vigorosa e constante. Tomando como ponto de referência as eleições para a Assembleia Legislativa se constata que a votação dos partidos de esquerda (PT, PDT, PCdoB e PSB) cresce de um pouco

menos de um quarto dos eleitores (23,8%) em 1986 para 40,1%. O PT, particularmente, apresenta o crescimento mais intenso, passando de 7,2% dos votos em 1986 para 22,3% em 2002. Esta crescente presença institucional se refletia também nas eleições municipais, com o PT passando de 2 prefeitos eleitos em 1988, para 8 nas eleições de 92, 26 nas eleições de 1996 até chegar a 35 nas eleições de 2000. Estes números apontam para um peso cada vez maior da dimensão institucional no conjunto da prática política do partido. Esta dinâmica tem como consequência o fato de que a ação política do partido dos trabalhadores, e da esquerda em seu conjunto, tendia cada vez mais para o campo político-institucional em detrimento da organização de base e da mobilização social.

Os anos 90 marcam também o florescimento de um grande número de novas iniciativas de organização da sociedade civil. Organizações não Governamentais (ONGs), associações sem fins lucrativos, fundações empresariais, todo um conjunto de instituições passam a ampliar e diversificar a voz da sociedade civil na sua relação com o Estado. Neste campo emerge, neste período, um novo padrão de organização da sociedade civil, menos vinculado aos movimentos sociais, à defesa de direitos e à pautas políticas de natureza redistributiva e mais direcionado para uma ação social de natureza menos política. Este movimento, cujo foco se concentra na implementação de “projetos sociais”, vistos como um complemento ou mesmo uma alternativa à ação social do Estado, marca a constituição de um novo padrão de atuação da sociedade civil na sua relação com as políticas públicas, que tem uma significativa expansão nos anos 90. O número de novas Fundações Privadas e Associações sem fins lucrativos criadas no Brasil passa de 27.270 entre 1971 e 1980, para 45.132 entre 1981 e 1990, crescendo para 90.079 entre 1991 e 2000 (IBGE, 2012:30).

Este crescimento de instituições responde a uma tendência internacional uma vez que os próprios organismos multilaterais como o Banco Mundial (BIRD) e o Fundo Monetário Internacional passam a entender que a participação da sociedade civil pode ser um importante elemento de controle da ação estatal nos países periféricos. Neste momento “os conceitos de governança e participação passaram a ser elementos-chave da agenda de implantação de projetos em países periféricos, em confluência com a disseminação de práticas neoliberais e em resposta ao relativo fracasso das políticas de desenvolvimento dos anos 1980” (IPEA, 2011:42). A partir destes conceitos, e de uma concepção a partir da qual a sociedade deve estabelecer mecanismos de controle sobre a ação estatal para além dos mecanismos tradicionais da democracia representativas (eleições e governos responsivos), o setor empresarial desencadeia toda uma ofensiva de atuação no campo das políticas públicas, que implica em uma postura proativa e no estímulo à criação de mecanismos de participação da sociedade na gestão das políticas sociais.

Com isso o setor privado abre mais uma frente de intervenção no âmbito das políticas públicas. Complementando a atuação em uma frente de conteúdo mais político-ideológico materializada nos think-tanks liberais como o Instituto de Estudos Empresariais, que faziam a disputa no campo das ideias, neste momento o setor privado passa a ampliar a sua atuação também na implementação de “ações sociais”, sistematizando e qualificando toda uma atuação de natureza assistencialista já existente, agora incorporando o conceito de parceria público-privada e de gestão compartilhada de políticas públicas. Um exemplo deste modelo foi a criação, em 1995, do GIFE (Grupo de Institutos, Fundações e Empresas), iniciativa voltada para potencializar e articular o “investimento social privado”. Com 137 associados entre fundações vinculadas a empresas do mercado financeiro (Itaú, Bradesco), empresas transnacionais (Walmart, Cargill, Monsanto), este grupo teve como dois dos seus principais animadores a Fundação Maurício Sirotsky Sobrinho, criada pelo principal grupo de mídia do Rio Grande do Sul, a Rede Brasil Sul de Comunicação (RBS) e a empresa siderúrgica Gerdau, um dos maiores grupos privados do estado. Seu posicionamento se fundamenta na ideia de que o investimento social pode cumprir um importante papel no “fortalecimento das políticas públicas e no exercício do controle social sobre o Estado.”<sup>10</sup>

Neste mesmo período uma nova frente desta atuação do setor empresarial se abre com a criação, em 1995, da Pólo RS - Agência de Desenvolvimento. Complementando a ação de natureza mais doutrinária, político-ideológica do Instituto Liberal e do Instituto de Estudos Empresariais, assim como a atuação no campo da implementação de políticas sociais, através das fundações e institutos articulados através do GIFE, o setor empresarial em íntima articulação com o governo do estado liderado por Antônio Britto, abre também um debate no campo da construção de políticas de desenvolvimento. A Pólo RS reuniu as lideranças das principais entidades de representação de todos os setores da economia do Estado, juntamente com um grupo de suas maiores empresas e instituições financeiras de desenvolvimento, com o objetivo de estabelecer uma articulação entre poder público, universidades e o setor privado em uma entidade para pensar o futuro do desenvolvimento do Rio Grande do Sul. A Pólo se constitui em uma iniciativa que busca ir além das atividades de um “think tank”, como as iniciativas anteriores do setor empresarial. Da mesma forma que as Fundações e Instituições voltadas para projetos sociais articuladas em organizações como o GIFE, a Pólo é voltada para a ação prática, a incidência sobre a ação do Estado através da formulação e implementação de políticas públicas. Não por outro motivo a sua composição de associados não se resume à instituições privadas mas envolve também empresas estatais, como o próprio Banco Estadual do Rio Grande do Sul. A Pólo

---

<sup>10</sup> “quem somos” em [www.gife.org.br](http://www.gife.org.br), acessado em 5 de março 2016

se pretende portadora de um modelo de ações para o desenvolvimento, compartilhado pelos setores público e privado. A iniciativa e a hegemonia de formulação deste modelo, no entanto, são nitidamente privadas e a participação do setor público, no momento de sua constituição se deve, fundamentalmente, ao fato de que a direção do Estado naquele momento compartilhava com a visão liberal de Estado.

Os anos 90, portanto assistiram a uma consolidação do processo de organização da sociedade civil tendo, de um lado, um conjunto de organizações vinculadas aos movimentos sociais dos setores subalternos que consolidavam estruturas organizativas forjadas na luta pela democratização. Estas instituições: sindicatos, associações, cooperativas, ONGs e movimentos sociais vinham conquistando espaços crescentes de diálogo com o Estado e passando a exercer uma maior influência na formulação das políticas públicas. De outro lado o setor empresarial, por sua vez, se reorganiza e constitui também toda uma rede de iniciativas nesta mesma perspectiva de participar do debate das políticas públicas que passava a ter, nas novas instituições participativas, o locus do debate, da formulação e da implementação das ações governamentais.

É sob este pano de fundo que se pode analisar a continuidade da tendência de implementação de instituições participativas no RS. A tendência de ampliação dos espaços de compartilhamento de decisões se mantém, independente das distintas orientações políticas dos governos estaduais. Passamos de um governo Simon, gestado ainda nos marcos do amplo movimento de redemocratização, no qual o PMDB ainda ocupava um espaço à esquerda do centro no espectro político, para um governo trabalhista de Collares até chegar em um novo governo do PMDB, agora alinhado com as teses neoliberais. No entanto a tendência de criação de novas instituições participativas se manteve, e mesmo se amplia tanto em termos quantitativos como qualitativos. Os conselhos de políticas públicas seguem se multiplicando no estado durante o governo Britto.

**Quadro IV. Conselhos de Políticas Públicas durante o Governo Britto (1995/1998)**

Conselho	Composição	Forma da indicação	Número	Marco legal	criação/ adaptação
Ciência e Tecnologia	Maioria sociedade civil	Definida na Lei	5 governo 9 soc civ	Lei 10.534	1995
Educação <b>(mudança)</b>	Maioria sociedade civil	Definida na Lei	7 governo 15 sociedade civil	Lei 10.951	1995
Negros <b>(mudança)</b>	Maioria governo	Indicados pelo governador	18 governo 11 sociedade civil	Decreto 36.299	1995
Mulher <b>(mudança)</b>	paritário	Indicados pelo governador	10 governo 10 sociedade civil	Decreto 36.827 Decreto 36.852	1996 1996
Turismo	Maioria sociedade civil	Indicados na Lei	7 governo 5 Famurs 7 sociedade civil	Lei 14.129	1996
Negros <b>(mudança)</b>	Paritário	Indicados pelo governador	8 governo + UFRGS 9 sociedade civil	Decreto 37.943	1997
Assistência Social	Paritário	Eleitos em Fórum	9 governo 9 sociedade civil	Lei 10.716	1996
Cultura	Maioria sociedade civil	Eleitos em Fórum	8 governo 16 sociedade civil	Lei 11.298	1998
Trânsito	Maioria SC	Indicados na lei	5 governo 6 sociedade civil	Decreto 38.705	1998

Cinco novos conselhos foram criados, a que se somam mais quatro iniciativas no sentido de mudanças em conselhos já existentes. Esta continuidade no processo de implementação de IPs aponta três avanços no sentido da democratização. O primeiro se evidencia no fato de que todos os novos conselhos agora são paritários ou compostos majoritariamente pela sociedade civil. O segundo é o de que se consolida a tendência de um maior e mais plural diálogo na definição das regras de criação dos conselhos, uma vez que todos os novos, com exceção do Conselho Estadual de Trânsito, de menor densidade política, foram criados por lei, debatidos portanto no âmbito parlamentar. Novamente é importante destacar as exceções significativas dos conselhos relacionados com os negros e as mulheres, cujas mudanças em relação à configuração anterior também foram feitas por decreto. Por fim, o terceiro avanço é muito relevante, na medida em que se constitui em uma inovação no sentido da democratização. Pela primeira vez os conselhos de políticas

públicas criados incorporam a eleição dos representantes da sociedade civil em processos mais abertos.

Se até então todos os conselhos tinham as representações da sociedade civil ou indicados pelo próprio governo ou estabelecidos de maneira formal na sua lei de criação, os conselhos estaduais da Assistência Social e da Cultura, criados em 1996 e 1998 incluíam dispositivos que determinavam que a indicação dos representantes fosse realizada em fóruns mais abertos. A Lei 10.716, que cria o Conselho Estadual da Assistência Social, estabelece no parágrafo 2 do artigo 3, que “as entidades referidas serão eleitas em fórum especialmente convocado para este fim, sob a fiscalização do Ministério Público Estadual, observando-se a representação dos diversos segmentos e a regionalização”. Já a lei 11.289, que cria o Conselho Estadual de Cultura, determina no seu artigo 3 que os representantes da sociedade civil sejam “eleitos pelas entidades representativas dos diversos segmentos culturais”

Os conselhos que sofreram modificações neste período se dividem em dois tipos. De um lado o da Educação, que foi modificado por projeto de lei, que ampliou o seu número de participantes incluindo a Federação de Associação de municípios e aumentou a representação dos professores do setor privado e dos pais de alunos, além de ter ampliado e detalhado as competências do conselho com base na legislação federal. Já os conselhos dos negros e dos direitos da mulher sofreram modificações por decreto do governador, sem que houvesse um debate mais amplo através do debate de projetos de lei na Assembleia. No caso do Conselho das Comunidades Afro-brasileiras do RS, o decreto 36.299 de 1995 ampliava a representação do governo no conselho, de 16 para 18 membros e passava a relação do conselho do Gabinete do Governador para a Secretaria do Trabalho e Ação Social. Já através do decreto de 1997, o conselho volta a se chamar CODENE e se estabelece uma representação paritária, ainda que o conselho tenha tido seus membros reduzidos de 29 para 18 membros. Já no caso do Conselho dos Direitos da Mulher a única modificação proposta no decreto foi a retirada da atribuição de “receber e examinar denúncias relativas à discriminação da mulher e encaminhá-las aos órgãos competentes para as devidas providências”.

### **III.6 A Consulta Popular**

Em 1998 uma nova iniciativa de participação direta da população nas decisões governamentais foi estabelecida, a Consulta Popular. Este processo de consulta, no qual os cidadãos são chamados decidir através do voto direto sobre uma parte os investimentos do estado, se constituiu no mais duradouro processo de participação institucionalizado no Rio Grande do Sul, sendo realizado anualmente desde 1998, sem interrupções,

independentemente das mudanças de orientação dos distintos governos desde então. Criada por iniciativa do poder executivo, por parte do governo de Antônio Britto (PMDB) através da Lei 11.178/98, a Consulta estabelecia um mecanismo através do qual a população adquire o direito de decidir, através do voto direto e secreto, acerca de uma parte dos investimentos. A lei é explícita no sentido de estabelecer que “dispõe sobre a consulta direta à população quanto à destinação de parcela dos investimentos do Governo Estadual voltada a investimentos regionais” (Lei 11.178/98, Art.1).

A Consulta Popular resulta de um duplo movimento político. De um lado havia a pressão dos Coredes, que realizavam debates sobre o desenvolvimento nas suas regiões mas não dispunham de nenhum mecanismo decisório efetivo que materializasse as suas proposições e decisões. Nos anos de 1997 e 1998 já havia ocorrido a inclusão de um número relativamente expressivo de propostas oriundas dos COREDES nos orçamentos, no entanto “persistiram as dificuldades no que se refere à execução. O comprometimento dos responsáveis pelos órgãos setoriais com a execução dessas ações era muito reduzido.(BANDEIRA, 2010:129). Por outro lado, a proposição de um mecanismo participativo, mesmo que limitado, era funcional para o governo do PMDB, na medida em que permitia gerar um contraponto às experiências bem sucedidas do PT, principal partido da oposição, com o Orçamento Participativo. As eleições de 98 opuseram PT e PMDB, e a instituição da Consulta permitia ao governo apresentar a sua versão de instituição participativa, de maneira a tentar neutralizar este diferencial na disputa político-eleitoral.

A consulta tem um desenho institucional distinto das demais instituições participativas implementadas até então em nível estadual. Assim como os OPs, a Consulta se baseia na participação direta dos cidadãos e não na participação de organizações representativas. Mas ao mesmo tempo, ao contrário do OP a Consulta previa esta participação direta apenas em termos de um voto e não necessariamente do debate e de uma participação mais intensiva. A deliberação cidadã era exercida na forma da escolha de investimentos em uma lista elaborada pelo governo em parceria com os Coredes. A Consulta, portanto, amplia o acesso ao processo decisório na medida em que qualquer cidadão com título eleitoral poderia participar da votação.

A construção da lista de investimentos a ser votada passa, em tese, pela realização de audiências públicas, abertas a todos os cidadãos em cada região “com a finalidade de conhecer a realidade financeira do Estado, os programas de interesse do Governo e definir as diretrizes estratégicas e os programas estruturantes do desenvolvimento regional que servirão de subsídio à consulta popular” (inciso II do artigo 3º da lei 11.179/98), assim como, nível municipal de “assembléias públicas municipais com a finalidade de propor prioridades de investimento, opinar sobre programas de desenvolvimento e eleger

representantes para a assembleia regional” (inciso III do artigo 3º da lei 11.179/98). A consulta vem sendo realizada anualmente desde 1999, com uma significativa participação dos eleitores, considerando-se que o voto na mesma é facultativo. O quadro ... apresenta os números da participação dos votantes na Consulta Popular deste a sua primeira edição.

Tabela I. Votação da Consulta Popular

ANOS	Total de votantes	Voto via internet	% sobre o eleitorado
1998	379.205	-	5,53
1999	188.528	-	2,75
2000	281.926	-	3,96
2001	378.340	-	5,14
2002	333.040	-	4,52
2003	462.283	3.137	6,28
2004	581.115	6.224	7,70
2005	674.075	44.549	8,86
2006	726.980	85.980	9,40
2007	369.417	39.737	4,74
2008	478.310	49.501	6,04
2009	950.077	136.377	11,94
2010	1.217.067	177.596	15,00
2011	1.134.141	135.996	14,00
2012	1.026.749	119.749	12,32
2013	1.125.129	157.549	13,53
2014	1.315.593	255.751	15,83

FONTE: Fórum dos Coredes/Secretaria do Planejamento/TSE

A efetividade da Consulta Popular, no entanto, sofre questionamentos tanto do ponto de vista do seu impacto em termos decisórios quanto em termos de seu papel de estimular uma maior participação dos cidadãos. Do ponto de vista dos resultados obtidos, são recorrentes as queixas dos próprios Coredes acerca do cumprimento das decisões tomadas no processo de votação. Em muitos casos os investimentos simplesmente não foram aconteceram. As propostas votadas são sistematicamente incluídas nas peças orçamentárias, mas os investimentos não necessariamente são efetivamente realizados. Frente a uma situação de permanente crise financeira e de restrições orçamentárias, muitas vezes os investimentos decididos através da consulta são os primeiros a ser contingenciados. Segundo levantamento dos próprios Coredes, “dos projetos priorizados, no



período de 2004 à 2010, apenas 60% foram executados. Em alguns Coredes, este índice de execução foi inferior a 50%" (ALLEBRAND, BUTTEMBENDER e SIEBENBERG, 2011:14).

Por outro lado, para além da dificuldade de viabilizar os investimentos, é possível identificar no próprio processo da Consulta limites no sentido da ampliação de uma participação mais ativa dos cidadãos. O processo de construção da lista de investimentos a ser realizados, através de assembleias municipais e regionais, nem sempre é cumprido de maneira satisfatória. A autonomia e o perfil diferenciado de cada Corede faz com que os procedimentos sejam muito distintos, com alguns demonstrando mais capacidade de mobilização e uma metodologia participativa de construção das decisões, enquanto outros realizam o processo de maneira meramente formal. Além disso a crítica de Veiga aponta problemas mais de fundo neste desenho institucional: em uma escala regional, que envolve muitos municípios e distâncias consideráveis, a dinâmica de assembleias regionais tende a favorecer aqueles atores que dispõem de mais recursos organizativos e financeiros (VEIGA, 2008).

Por outro lado a forma de organização da consulta propicia também a captura do processo de participação por parte de interesses organizados, que identificam nesta modalidade de decisão dos investimentos uma oportunidade de carrear recursos orçamentários para seus interesses particulares. Esta dinâmica é reconhecida pelos próprios dirigentes dos Coredes, que afirmam que em alguns casos

“representantes de interesses corporativos que descobriram o canal da Consulta Popular para encaminhar projetos de desenvolvimento - cuja execução tem maior garantia do que a própria previsão orçamentária - procuram garantir a inclusão de temáticas e ações que contemplem a Saúde, a Educação e a Segurança Pública no processo que deveria priorizar ações e/ou projetos estruturantes que tenham um reflexo efetivo no desenvolvimento de cada região. (ALLEBRAND, SIEDENBERG e BUTTEMBENDER, 2011:12)

A consulta é um modelo de participação de grande amplitude mas de baixo envolvimento dos cidadãos. Via de regra, o processo de votação, através de urnas colocadas em lugares públicos acompanhadas de uma ampla divulgação por parte das lideranças regionais responsáveis pelas listas, possibilita uma expressiva manifestação dos cidadãos, considerando o fato de que é um processo de participação voluntária. No entanto a experiência mostra que o comparecimento resulta muitas vezes mais do esforço realizado pelos prefeitos e lideranças regionais articuladas pelos Coredes do que de um efetivo envolvimento dos cidadãos no processo decisório. A consulta representa uma oportunidade de carrear recursos orçamentários, ainda que limitados, que de outra forma dificilmente chegariam às suas regiões.

Por outro lado esta possibilidade de acesso a recursos de investimento do estado tende a se tornar uma prioridade para as lideranças dos conselhos regionais. Uma parte

crescente da atividade dos Coredes se direciona exclusivamente para a consulta, muitas vezes reduzindo o esforço destes conselhos no sentido de se constituírem em um espaço de articulação da sociedade nas regiões para a discussão de estratégias de desenvolvimento para as suas regiões. Este esvaziamento de um conteúdo mais estratégico em detrimento de um acesso pragmático a recursos de investimento vem ocupando um espaço crescente nos debates realizados no âmbito dos coredes.

### **III. 7 Governo Olívio**

O processo eleitoral de 1998 alterou de forma radical o cenário político do estado, levando pela primeira vez o PT ao governo estadual. Esta vitória se deveu, de um lado, ao grande desgaste do governo de Antônio Britto, resultante dos impactos sociais negativos das políticas neoliberais implementadas. Além das privatizações e demissões de funcionários públicos, o governo Britto foi pródigo em medidas polêmicas. A concessão de rodovias estaduais para empresas privadas que estabeleceram pedágios, os benefícios fiscais adotados para atrair investimentos no setor da indústria automobilística, são apenas dois exemplos de uma política profundamente pró-mercado que foi repudiada pelos eleitores. A isto se somavam os desgastes decorrentes da insatisfação crescente em relação à situação econômica nacional, resultante do esgotamento dos efeitos iniciais do Plano Real, que trouxe ao mesmo tempo a estabilização da inflação e a estagnação do crescimento econômico.

Essa dinâmica nacional teve um peso decisivo no processo eleitoral de 1998. Já em 1994 o candidato do PT tinha derrotado Fernando Henrique no Rio Grande do Sul, por 33,5% a 29,6% dos votos. Somados aos votos de Brizola (15,1%) a esquerda teve praticamente metade dos votos dos eleitores gaúchos na eleição presidencial daquele ano. No processo eleitoral de 1998 o Rio Grande do Sul foi o estado em que Lula teve a maior votação em todo o país, derrotando FHC com 49% do voto dos gaúchos, contra 40,6% do presidente que buscava a reeleição. Portanto em um pleito no qual o candidato do PSDB venceu nacionalmente no primeiro turno, o Rio Grande se colocava como a grande exceção política.

Mas a vitória de Olívio não foi apenas fruto de uma polarização oposicionista de um eleitorado politicamente engajado contra o neoliberalismo dos governos nacional e estadual. O resultado era fruto também de uma dimensão propositiva, a expectativa de eleição de um governo capaz de reproduzir em escala estadual a dinâmica de inversão de prioridades e de adoção de mecanismos de participação popular que vinha sendo implementada na prefeitura de Porto Alegre, em Caxias e em outras cidades do estado. Naquele momento o PT já se encontrava no terceiro mandato consecutivo na capital, com seu candidato nas

eleições de 96 tendo sido eleito no primeiro turno. A gestão do PT em Porto Alegre, marcada pelas suas iniciativas no campo das políticas de participação popular como o OP, foi um dos elementos decisivos na construção de uma candidatura competitiva no âmbito estadual. Olívio, o pioneiro deste processo na capital, era visto como um candidato que implantaria estas políticas no estado.

A eleição ocorreu em um quadro de polarização intensa, com o primeiro turno sendo vencido pelo candidato à reeleição, Antônio Britto, superando Olívio Dutra por menos de um ponto percentual (46,4% a 45,9%). No segundo turno a candidata do PDT, que teve 6,2% dos votos no primeiro turno, apoiou o candidato do PT, que derrotou o candidato do PMDB por uma estreita margem de votos (50,8% a 49,2%). O resultado desta polarização foi a constituição de um governo que teve de enfrentar uma oposição majoritária no parlamento. O PT compunha a maior bancada em termos individuais, com 12 deputados. Estes no entanto, somados aos 7 eleitos pelo PDT, que se incorporou ao governo a partir do apoio dado no segundo turno e mais 1 do PSB, não formavam maioria. Já a oposição, formada por PMDB, PDS, PTB, PFL e PSDB dispunha de 35, uma maioria qualificada, capaz inclusive de derrubar eventuais vetos do executivo. Desde quadro resultou uma dinâmica de quatro anos de intensa polarização política, com o governo sofrendo um cerco permanente da oposição parlamentar e dos meios de comunicação.

### **III.8 O Orçamento Participativo**

Durante a gestão do governador Olívio Dutra (1999/2020) foi realizada a primeira tentativa de estabelecer a prática do Orçamento Participativo em nível estadual. Esta experiência, bem sucedida em nível local em um grande número de governos municipais no Brasil e no resto do mundo, foi pela primeira vez experimentada em uma escala estadual. Com a introdução do Orçamento Participativo, um novo modelo de instituição participativa passa a dividir o espaço com os conselhos de políticas públicas. Os OP “constituem aquilo que a literatura denomina de desenhos participativos de baixo para cima (FUNG e WRIGHT, 2003; BAIOCCHI, 2003). Eles são uma forma aberta de livre entrada e participação de atores sociais capaz de gerar mecanismos de representação da participação” (AVRITZER, 2008:44). Ao contrário dos conselhos de políticas públicas, que se constituem em desenhos institucionais de partilha do poder e são constituídos pelo próprio Estado, com representação mista de atores da sociedade civil e atores estatais, o OP enquanto instituição participativa responde a uma dinâmica distinta. Neste caso há a livre entrada de qualquer cidadão no processo participativo e as formas institucionais da participação são constituídas de baixo para cima. Assim, mais uma vez no caso do orçamento participativo, podemos pensar nas eleições de delegados pela população e na eleição de conselheiros

pela população. Ambos os processos ocorrem de baixo para cima (SANTOS, 1998; ABERS, 2000; AVRITZER, 2002b).

Afirmar que o orçamento participativo ocorre de baixo para cima não significa diminuir a iniciativa do Estado em implantá-lo, mas apenas enfatizar que esta iniciativa cria uma institucionalidade de baixo para cima. Esta experiência se caracterizou por uma intensa mobilização social e uma participação significativa de cidadãos nas assembleias locais e regionais. Isto se deu especialmente no seu primeiro ano onde, em função de um questionamento judicial por parte da oposição o Estado foi proibido de investir recursos públicos e de utilizar a estrutura governamental para organizar o debate. Um esforço organizativo intenso das organizações vinculadas aos movimentos sociais garantiu um processo de mobilização que envolveu a participação de 190 mil pessoas em 622 Assembleias Públicas municipais em 467 municípios do estado (Souza, 2000:3).

Existem poucos estudos de caso voltados para a análise da experiência de OP estadual desenvolvida durante o governo de Olívio Dutra. Em um estudo realizado para o Banco Interamericano de Desenvolvimento, SERAGELDIN (2003), com base em um trabalho de campo realizado em 2000 em Assembleias regionais e municipais do OP estadual identifica nesta modalidade de instituição participativa uma importante contribuição no sentido da construção de uma democracia mais substantiva, através da incorporação de novos atores aos processos decisórios. A autora destaca, sobretudo, o acesso de setores sociais subalternos, tradicionalmente excluídos da política no Brasil. Já SCHNEIDER (2005) analisa a experiência do OP no estado do Rio Grande do Sul nos marcos de um estudo comparativo sobre instituições orçamentárias em quatro estados brasileiros, identificando que contextos caracterizados por níveis mais altos de conflito político tendem a estimular a adoção de experiências mais democráticas, na medida em que exigem dos governos a mobilização de outros atores sociais nos processos decisórios como forma de contornar a força da oposição. Já FARIA (2006) destaca o processo de competição política por protagonismo em torno das iniciativas democratizantes a partir das iniciativas da oposição ao governo Olívio de criar mecanismos próprios, no âmbito do legislativo, de participação popular. Todas estas distintas abordagens do tema convergem para a conclusão de que a implementação do OP teve um forte impacto em termos do aprofundamento da experiência democrática no Rio Grande do Sul.

A implementação do OP não era vista pelos condutores desta política apenas como um instrumento de ampliação da democracia. Assim como outras iniciativas no campo da economia e da gestão pública assumidas pelo governo Dutra, busca de ampliação da democracia estava assentada “nas críticas imputadas à forma de condução neoliberal da economia e da política realizada nos âmbitos nacional e estadual desde meados da década

de 90” (FARIA, 2006:17). Neste projeto a democratização era parte de um conjunto de ações e políticas de desenvolvimento que expandissem a economia, o emprego, a distribuição de renda e que potencializassem, de forma universal, os diversos setores da economia gaúcha. Sob esta lógica a participação da população gaúcha poderia auxiliar na integração deste tipo de desenvolvimento, uma vez que se acreditava que os fóruns do OP-RS gerariam uma lógica alocativa mais dispersa no território e mais diretamente beneficiadora das camadas de baixa renda. Desta forma, os investimentos das empresas e dos órgãos estatais deveriam ser guiados pela vontade expressa da população organizada nos fóruns do OP. O caráter alternativo deste projeto de governo residia, portanto, não só no conteúdo do plano de desenvolvimento proposto, posto que visava recuperar o papel do estado e sua intervenção em áreas importantes como aquelas concernentes à oferta de serviços públicos e às políticas redistributivas, mas também na forma como ele foi implantado. A opção por práticas participativas neste caso envolve uma dimensão estratégica segundo a qual as formas democráticas de gestão correspondem também a uma busca de transformação da relação do Estado com os cidadãos.

“Há uma crise de legitimidade política e fiscal do Estado contemporâneo. O Estado liberal burguês em seu estágio neoliberal agravou o processo de exclusão social, que exige políticas públicas que modifiquem a distribuição da renda e do poder nas cidades e nos países, concretizando formas de participação direta da população nas gestões públicas. O OP é reconhecido nacional e internacionalmente porque responde, sobretudo, à crise de legitimidade do Estado contemporâneo. A nossa experiência aponta também o caminho para a superação da crise do socialismo burocrático, respondendo à principal questão política da decadência e da derrocada do Leste Europeu, ou seja, a relação autocrática do Estado com a sociedade.” (SOUZA, 2000:8)

O OP, portanto, segundo os seus formuladores, se pretende enquanto uma ferramenta estratégica de alcance mais amplo. Mais do que simplesmente estabelecer mais transparência, accountability, e acesso dos cidadãos a um poder decisório, este processo participativo é visto como um instrumento inserido em uma estratégia de transformação social, na qual o protagonismo dos cidadãos é uma parte fundamental da construção de uma sociedade diferente. Neste sentido o OP se insere dentro de uma compreensão de democracia enquanto uma dimensão estratégica, nos moldes dos teóricos da democracia participativa. Esta interpretação sobre a implantação do OP-RS difere daquela que vê o OP-RS como prioritariamente uma “construção de instituições para obtenção de vantagem partidária” e, assim, baseada em um cálculo instrumental do governo petista para conseguir apoio popular ao seu programa de governo (SCHNEIDER e GOLDFRANK, 2005).

O primeiro ano do OP estadual, como já foi mencionado, foi uma demonstração concreta da adequação da ideia do OP como uma instituição participativa cujo desenho institucional se baseia em uma dinâmica de baixo para cima. Ainda que a decisão de implementação do OP estivesse diretamente relacionada com a vontade política do governo

eleito em 1998, manifesta em termos programáticos e debatida no processo eleitoral, as circunstâncias decorrentes da iniciativa da oposição de questionar no campo jurídico a sua adoção estabeleceu uma dinâmica na qual o processo foi implementado de forma virtualmente independente do governo. Tendo sido o executivo proibido de utilizar recursos públicos para implementar o processo de participação, coube aos movimentos sociais, sindicatos, associações comunitárias, movimentos camponeses, entre outros realizar um esforço organizativo e político de organizar o processo em todo o estado. Foram milhares de reuniões e centenas de assembleias envolvendo quase 200 mil cidadãos que, em parceria com o governo que teve uma presença apenas política neste primeiro ano, puseram em prática o processo de OP estadual.

A dinâmica do OP-RS era composta de três fases distintas compostas por um conjunto de plenárias e assembleias com o objetivo de debater e decidir com a população a alocação dos recursos orçamentários do estado. Seu ciclo envolvia todo o ano, começando em janeiro, com as plenárias preparatórias e terminando em setembro, com a posse do Conselho do Orçamento Participativo. A primeira fase era composta pelas Plenárias Regionais de Diretrizes (PRDs), pelas Assembléias Temáticas de Desenvolvimento (ATDs) e pelas Assembléias Públicas Municipais (APMs), realizadas nas regiões e cidades. Estas reuniões discutiam as prioridades e elegiam delegados. A segunda fase envolvia duas Plenárias Regionais de Delegados (PRDs) onde os delegados eleitos buscavam compatibilizar as demandas votadas e elegiam o Conselho do OP-RS (COP-RS) e uma Comissão Representativa (CR). Na terceira fase, o COP era empossado. Iniciava-se, então, a fase de elaboração da Matriz Orçamentária e do Plano de Investimento e Serviços que envolvia os representantes do governo e as instâncias representativas do OP. A partir da proposta orçamentária então formulada, o COP e a CR discutiam-na com os delegados do OP nas 23 regiões do estado. O retorno deste debate era apresentado ao governo e, após os ajustes necessários, o COP-RS deliberava a proposta orçamentária final e a entregava para o governador do estado. Até o dia 15 de setembro, o governador entregava a proposta à Assembleia Legislativa cuja atribuição é apreciar, emendar e votar o Projeto de Lei do Orçamento do estado.

A instância máxima de deliberação do OP era o Conselho do Orçamento Participativo (COP). O COP era composto por 204 membros. Destes 69 conselheiros eram distribuídos entre as 22 regiões, proporcionalmente à população de cada região; 69 outros conselheiros eram distribuídos entre as 22 regiões, proporcionalmente à participação popular nas assembleias públicas municipais do OP de cada região sobre o total da participação popular no estado, atendendo desta maneira o princípio da participação popular no processo da democracia direta. Mais 44 conselheiros, 2 por região, eram indicados pelos

COREDES e, por último, mais 22 conselheiros eram indicados pela área temática do desenvolvimento do estado. O governo participava do COP-RS, sem direito a voto, com 2 representantes.

O desenho institucional do OP guarda muitas distinções em relação a todas as demais IPs analisadas nesta investigação. Em primeiro lugar em função da forma a partir da qual foi implementado. O OP não passou por debate no legislativo na forma de projeto de lei. Isto porque, assim como na tradição de Porto Alegre, o OP é entendido como uma forma adotada pelo executivo para debater o orçamento público, e envolve uma preocupação explícita de que o mesmo seja um processo auto-regulamentado, no qual os próprios participantes, os cidadãos estabelecem em comum acordo com o governo as regras e os procedimentos. A partir deste entendimento qualquer forma de regulamentação por lei, ou mesmo por decreto, representa um “congelamento” do processo que impede a sua evolução baseada em uma autônoma e constante rediscussão das regras por parte dos participantes. Além deste motivo, relacionado com uma concepção política do processo, havia também uma percepção pragmática de que um legislativo dominado pela oposição necessariamente trabalharia no sentido do esvaziamento do processo caso ele dependesse de autorização legislativa.

A segunda distinção importante do OP em relação às demais IPs que foram analisadas nesta investigação se relaciona ao fato de ser um processo baseado na participação direta dos cidadãos e não na sua representação por organizações da sociedade civil. Os conselhos de políticas públicas na sua maioria abrem espaços para a participação dos cidadãos por intermédio de representantes, organizações da sociedade civil. Ainda que em 3 dos 14 conselhos existentes houvesse a previsão de processos um pouco mais abertos de escolha dos conselheiros que representavam a sociedade civil, esta escolha ainda se dava no máximo em fóruns setoriais, compostos por entidades e instituições. Os conselhos da Criança e do Adolescente, o de Assistência Social e o de Cultura previam que os representantes fossem eleitos, mas não em processos abertos à presença de qualquer cidadão. O OP, portanto, implica em uma abertura muito maior em termos da participação cidadã.

Por outro lado o OP se diferenciava também da Consulta Popular, processo recém instituído pelo governo anterior, institucionalizado por lei e que continuou a ocorrer em paralelo com o OP. Na Consulta, porém, ainda que como no OP e ao contrário dos conselhos o processo seja aberto a qualquer cidadão, esta participação se limita ao voto na urna. Efetivamente as reuniões regionais para a definição das listas ocorriam de maneira limitada, sem um maior esforço por garantir uma maior mobilização nas regiões. Aos participantes cabia fundamentalmente referendar o processo e incidir de forma limitada,

através da seleção de qual das demandas regionais seriam aprovadas. Outra diferença do ponto de vista da intensidade do processo dizia respeito ao escopo: enquanto a consulta deliberava sobre uma pequena parcela dos investimentos (aqueles investimentos de natureza regional – definidos em seu montante de forma unilateral pelo Estado), no OP, por princípio o debate é sobre o conjunto dos investimentos.

O OP estadual foi implementado em um contexto no qual já estavam em operação duas outras instituições participativas cuja existência estava relacionada com o seu escopo. De um lado a consulta popular, cujo objetivo era muito similar, ainda que mais limitado. De outro lado o OP também estabelecia uma interface com os Coredes, representações de natureza regional que pretendiam ter o monopólio da representatividade da sociedade civil nos territórios. Neste caso, o novo processo decisório foi percebido como uma ameaça por parte das lideranças regionais organizadas nos Coredes, uma vez que o seu poder e representatividade tendiam a sofrer a concorrência dos novos espaços que se abriam para a participação dos cidadãos. Os dirigentes das organizações da sociedade civil organizados nos Coredes reagiram negativamente num primeiro momento, considerando que o OP era um instrumento que esvaziava a sua função de representar as regiões.

Esta reação negativa dos Coredes foi aproveitada pela oposição majoritária na Assembleia Legislativa, que paralelamente ao apoio às medidas judiciais contra a implementação do OP, buscou estabelecer junto aos Coredes os seus próprios mecanismos de participação popular. Desencadeou-se então um processo de competição em torno de dois processos de debate sobre o tema do orçamento estadual. O OP, realizado pelo governo, e o Fórum Democrático, criado pela ALERGS em parceria com os Coredes. O Fórum consistia basicamente em um conjunto de audiências públicas realizadas em todas as regiões do estado para debater o orçamento e discutir as emendas a serem propostas pelos deputados. Com isso o legislativo abria também o seu próprio processo participativo de debate do orçamento, uma vez que nas audiências públicas os cidadãos e as organizações da sociedade civil podiam participar de forma direta nos debates relativos ao orçamento.

Esta disputa de distintos modelos participativos desencadeou um processo de quatro anos de intenso debate e participação política no Rio Grande do Sul. Foram quatro anos nos quais o debate sobre o orçamento e sobre a ação do governo de modo geral foram objeto de uma atenção e envolvimento intenso por parte dos cidadãos. E os processos, embora originários da contraposição de modelos aparentemente opostos, terminaram por ser complementares. Isto porque, de um lado, os Coredes foram incorporados pelo governo no processo do OP, ganhando lugares no próprio Conselho do OP (COP) instância máxima do processo participativo do executivo. Além disso as lideranças regionais da oposição, ainda



que sem deixar o alinhamento com seus partidos, não deixavam de participar das assembleias do OP pois tinham a expectativa de garantir investimentos para suas regiões. Por outro lado os movimentos sociais e as organizações populares que sustentavam o OP compareceram massivamente às audiências regionais do Fórum Democrático, defendendo nestes espaços as suas demandas aprovadas no OP e a própria legitimidade do processo do executivo. O resultado, portanto, foi de uma intensificação sem precedentes da participação política da população durante estes quatro anos.

Este envolvimento profundo dos movimentos sociais nas disputas políticas através dos mecanismos de participação implementados por governo e oposição durante os anos do governo de Olívio Dutra canalizaram a maior parte das suas energias para os espaços institucionais. Para além das disputas em torno do orçamento público, o governo do estado constituiu estruturas voltadas para a construção de políticas públicas diretamente voltadas para as demandas dos movimentos sociais. A criação de uma Secretaria Especial de Habitação, dirigida por uma liderança dos movimentos de luta por moradia, e a criação de um Departamento de Reforma Agrária na Secretaria da Agricultura, cuja direção foi entregue a um parlamentar vinculado ao MST são dois de muitos exemplos que apontam para o fato de que, para além do estabelecimento de uma dinâmica de criação de novos espaços de deliberação com participação popular, o próprio governo passava a ser diretamente controlado, do ponto de vista da sua gestão, por representações dos movimentos sociais.

Esta dinâmica de ocupação dos espaços de governo sem dúvida representou um aumento do poder político dos movimentos, na medida em que abre caminhos diretos de negociação entre os mesmos e o Estado. Por outro lado inaugura uma tendência de institucionalização destes movimentos, na medida em que seu poder passa a depender dos mais espaços conquistados na máquina estatal do que de sua capacidade de organização e de mobilização. A análise de SILVA (2007) a partir de uma abordagem baseada na sociologia relacional, mostra a importância de se considerar a trajetória dos indivíduos e atores sociais nestes espaços institucionais no sentido de explicar mudanças nos padrões de relação entre a sociedade e o Estado. O autor aponta para a importância de se considerar, para além do desenho institucional e da vontade política dos atores sociais envolvidos, a dinâmica da relação entre os movimentos e as instituições, na qual muitas vezes os indivíduos transitam da condição de participante dos movimentos que reivindicam em relação ao Estado para um papel de gestor, com poder de decisão sobre os temas em questão.

A ênfase na implantação do Orçamento Participativo, associada à dinâmica política conflituosa que acompanhou todo o mandato de Olívio Dutra, tiveram como decorrência a relativa falta de iniciativa em termos de implementação de novos mecanismos de

participação deste tipo durante o período 1999 a 2002. Nenhum novo conselho de política pública foi criado nos anos de governo do PT. Nestes quatro anos houve apenas duas iniciativas neste campo, ambas envolvendo modificações em relação a conselhos já existentes.

**Quadro V - Conselhos de Políticas Públicas no Governo Olívio (1999/2002)**

Conselho	Composição	Forma da indicação	número	Marco legal	criação/ adaptação
Assistência Social <b>(mudança)</b>	Paritário	Eleitos em Fórum	9 governo 9 sociedade civil	Lei 11.482 Lei 11.853	2000 2002
Educação <b>(mudança)</b>	Maioria SC	Indicados na Lei	7 governo 15 sociedade civil	Lei 11.452	2000

As mudanças realizadas nos conselhos neste período tampouco foram muito significativas. No caso do Conselho Estadual de Assistência Social a primeira mudança proposta, votada na Lei 11.482 do ano de 2000 se limitou a incorporar uma representação da Federação de Associações de Municípios ao conselho, além de estabelecer uma pequena ampliação das atribuições do mesmo, que tinha agora o direito de aprovar os planos de aplicação dos recursos do setor ao invés de apenas apreciar como estabelecia a legislação anterior. A mudança seguinte, em 2002, apenas incorporou à legislação do conselho as disposições de uma lei aprovada na Assembleia criando um programa de incentivos fiscais para projetos sociais, que passavam a ser aprovados no âmbito do conselho. Já as mudanças no Conselho Estadual de Educação determinavam que os representantes das entidades da sociedade civil no conselho, cuja composição era definida na lei, passavam a ser escolhidos pelo governador com base em uma lista tríplice elaborada pelas entidades.

O governo de Olívio Dutra foi marcado por intensos conflitos políticos no âmbito político institucional. A oposição, majoritária na Assembleia, impunha um combate sem tréguas ao governo, cujas principais iniciativas tendiam a ser obstaculizadas no parlamento. Ademais sua intensa ligação com os movimentos sociais se somava a uma postura muito pouco flexível em relação aos demais setores da sociedade. Em função disso, e de uma ajuda significativa dos meios de comunicação locais fortemente alinhados com as teses da oposição, o governo foi caracterizado como radical, autoritário e fechado ao diálogo, imagem esta bastante paradoxal considerando os amplos espaços abertos pelo processo do orçamento participativo. Isto se deve ao fato de que uma parte significativa das representações da sociedade civil, notadamente as instituições vinculadas ao setor

empresarial urbano e rural, não reconheciam os espaços do OP, onde cada cidadão tem um voto igual aos demais, como espaços legítimos de debate e deliberação.

Por isso, em que pese a intensidade da participação cidadã nestes quatro anos, à melhoria das contas públicas, o aumento dos recursos investidos em saúde, educação e segurança, à criação de uma universidade estadual e à implementação de um conjunto de políticas e programas inovadores nas mais diversas áreas, o resultado das eleições de 2002 foi desfavorável ao PT. Há que considerar neste resultado também os conflitos internos no partido, que neste momento estava muito dividido entre os apoiadores de Olívio, que implementavam uma linha mais voltada para a demarcação política e o conflito com as elites locais, e os setores moderados, que buscavam um caminho mais capaz de produzir um distensionamento das relações políticas no estado. Nas prévias realizadas para escolher o candidato do PT Olívio foi derrotado por Tarso Genro, num processo que levou o partido dividido e desmobilizado para o processo eleitoral.

O resultado das eleições estaduais de 2002 foi fortemente influenciado pelos efeitos da intensa radicalização da disputa política dos 4 anos de governo do PT no Rio Grande do Sul. De um lado a maioria do partido já tendia a adoção de uma linha mais moderada, já nesta época predominante no partido em nível nacional, materializada depois na “Carta aos Brasileiros” assinada por Lula. De outro lado a disputa pelo governo estadual, que se polarizava entre o candidato da esquerda, Tarso Genro, e o candidato que expressava de forma mais intensa as propostas neoliberais, o ex-governador Antônio Britto (então no PPS), terminou por ser vencida por Germano Rigotto, do PMDB. Este candidato, que iniciou a disputa com menos de 10% das intenções de voto nas pesquisas, capitalizou o esgotamento da população com a polarização conflituosa adotando um discurso altamente moderado e conciliador, que apareceu aos eleitores como uma alternativa mais correta frente a uma polarização intensa esquerda-direita.

Por isso, ainda que Lula tenha vencido as eleições presidenciais no Rio Grande do Sul, com 45,2% dos votos contra 32,4% de Serra no primeiro turno, em nível estadual os resultados foram desfavoráveis para o PT. No primeiro turno Rigotto obteve 41,1% dos votos, contra 37,2% de Tarso e 12,3% de Antônio Britto. E no segundo Rigotto venceu com 52,7% dos votos. No governo o PMDB montou uma coalizão que incorporava PDS, PTB, PPS, PSDB e PFL que lhe dava 32 votos, uma maioria confiável que garantiu a estabilidade do governo. A oposição, capitaneada pelo PT que novamente se constituía na maior bancada individual, não tinha votos suficientes para efetivar qualquer ameaça às proposições do executivo na Assembleia Legislativa.

### **III.9 Os anos 2000: Ampliação das Experiências Participação**

Nos anos 2000 tendências contraditórias se apresentam, no que se refere às instituições participativas no Rio Grande do Sul. Com a vitória do PMDB, o Orçamento Participativo estadual foi abandonado. A supressão deste instrumento foi relativamente simples do ponto de vista político-administrativo, na medida em que este processo não havia sido institucionalizado na forma de uma lei. Por isso o governo subsequente teve a possibilidade de simplesmente suspender a sua realização, retomando os procedimentos usuais de discussão do orçamento estadual. E mesmo o Fórum Democrático, criado pela Assembleia Legislativa como um processo participativo alternativo também foi colocado em segundo plano, ainda que não tenha sido formalmente extinto. Até os dias de hoje a ALERGS tem uma estrutura com quadros indicados para coordenar o Fórum, que, no entanto, não realizou mais nenhuma atividade efetiva desde então. De outro lado o governo do PMDB retoma o processo de criação de novos conselhos de políticas públicas, ampliando o repertório de temas e políticas que dispunham de espaços de diálogo e construção em parceria entre governo e sociedade civil.

Ao contrário do governo anterior do PMDB, o governo de Germano Rigotto não se caracterizou por uma política radicalmente neoliberal. Pelo contrário, influenciado pelas tendências nacionais que expressavam um esgotamento deste projeto, buscou situar-se ao centro no espectro político, construindo uma posição intermediária entre uma esquerda que tendia para a moderação e uma oposição radical de direita no campo nacional. Refletindo as ambiguidades do PMDB, Rigotto realizou um governo morno e sem grandes conflitos, o que era facilitado pela concentração das atenções políticas na esfera nacional, onde a eleição de Lula gerou um grande impacto, resultante do ineditismo do fato da esquerda pela primeira vez chegar ao governo federal em um processo eleitoral. Esta chegada do PT ao governo, sob a égide de uma postura moderada balizada pela “Carta aos Brasileiros”, documento no qual se comprometia formalmente a não promover rupturas no modelo econômico vigente, gerou enormes expectativas e inquietações, e deslocou o centro da pauta política para a dimensão nacional.

No âmbito da sociedade civil os anos 2000 assistem a consolidação, aprofundamento e diversificação da organização política do setor empresarial. Para além da força econômica e social e da intervenção política constante das entidades tradicionais, como a FIERGS e os sindicatos patronais, das atividades já sistemáticas de mais de uma década de ação de natureza político-ideológica dos “think tanks” como o Instituto Liberal e do Instituto de Estudos Empresariais já estavam consolidados os novos modelos surgidos nos anos 90. As Fundações e demais organizações voltadas para o voluntariado e o trabalho social, articuladas no GIFE, já tem sua atividade consolidada, assim como a Pólo

RS, que até este momento já disseminara o seu modelo de gestão do desenvolvimento em uma ampla base territorial, a intervenção do setor empresarial se expande em novas frentes, a partir de uma nova abordagem.

Esta nova abordagem se materializa no deslocamento da ação de formação de quadros e de difusão do ideário liberal se amplia. Para além do trabalho de natureza mais ideológica dos institutos, e de incidência direta sobre as ações do setor público tanto no plano das políticas sociais como na do desenvolvimento econômico, o trabalho de arregimentação e formação passa também para uma abordagem de natureza prática. Gros (2010) mostra a consolidação, no início dos anos 2000, de duas novas iniciativas: o Programa Gaúcho de Qualidade de Produtividade e a Junior Achievement. Estas duas organizações são voltadas para a capacitação de empresários para a gestão, através da difusão dos princípios liberais ao mesmo tempo como ferramentas científicas de qualificação dos processos.

A Junior Achievement é uma organização educacional que tem como missão “despertar o espírito empreendedor dos jovens ainda na escola”<sup>11</sup>. Criada nos Estados Unidos no início do século passado, ganhou dimensão internacional nos anos 90, chegando ao Rio Grande do Sul em 1994. De fato, para além da atividade de formação em temas práticos, as ações realizadas tem toda uma fundamentação ético-filosófica baseada nos preceitos do liberalismo. Nos anos 2000 sua ação estava consolidada, com a sede gaúcha ocupando um papel de destaque no âmbito nacional. “Desde sua implantação no país até 2008, seus programas no Brasil atingiram 1.000.600 alunos, que foram treinados por cerca de 60.000 voluntários em todo o país. Desses, cerca de 41% dos alunos e de 26% dos voluntários participaram dos programas no RS” (GROS, 2010, 249). Mais de 400 mil pessoas, portanto, passaram por algum tipo de atividade de qualificação realizada no âmbito da Junior Achievement.

Já o PGQP é um instrumento voltado para a formação de gestores de empresas privadas e públicas nos preceitos da racionalidade privada. O Programa foi criado pela Fundação Nacional da Qualidade ainda nos anos 90 e financiado por um conjunto de empresas públicas como a Petrobrás, a CPFL Energia, a CEMIG, autarquias mistas como o SEBRAE, e empresas privadas como a Natura, Suzano Papel e Celulose, Siemens, Votorantin, Santander, Itaú e Bradesco, entre outras. Operando inicialmente no âmbito do executivo estadual, voltado para a adoção de critérios de eficiência privada no setor público, o programa passa a operar de forma autônoma a partir de 1998. A partir de 2001 os programas estaduais se fundem em uma rede nacional, com o objetivo de “contribuir para o desenvolvimento sustentável do Brasil e a qualidade de vida dos seus cidadãos” (GROS,

---

<sup>11</sup> JUNIOR ACHIEVMENT RIO GRANDE DO SUL – JA-RS, disponível em <http://www.jars.org.br/rs> acessado em 16/3/2015

2010, 253). Em 2001 essa rede nacional da qualidade se integra no Movimento Brasil Competitivo (MBC) criado como uma Organização da Sociedade Civil (OSCIP). O PGQP tem uma enorme visibilidade no âmbito dos meios de comunicação e uma grande influência política. Em julho de 2003, no início do governo Rigotto, o PGQP assina o seu primeiro de diversos convênios com o governo do estado para a qualificação das ações do setor público.

Atualmente o PGQP afirma contar com a adesão de 1.329.823 pessoas e 11.366 organizações “e uma rede de 80 comitês setoriais e regionais, permeando o estado do Rio Grande do Sul e diversos setores da economia gaúcha, com a capacitação de mais de 250 mil pessoas nos fundamentos da qualidade.”<sup>12</sup> A principal liderança do PGQP e do MBC em nível local e nacional é o empresário Jorge Gerdau Johanpeter, do grupo siderúrgico Gerdau. Sua influência tende a transcender as barreiras políticas para muito além de sua base empresarial liberal. O MBC teve um diálogo importante com o governo Lula em seus dois mandatos, tendo o seu líder máximo sido uma das figuras de proa do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Gerdau era considerado também, pelo menos até 2012, como um dos conselheiros econômicos da presidente Dilma. Da mesma forma, aqui no RS, os convênios entre o PGQP e o governo do estado foram mantidos durante o governo de Tarso Genro (2011-2014). O discurso pretensamente “técnico” e “isento” desta iniciativa empresarial materializa a naturalização dos paradigmas liberais em relação à economia de mercado enquanto “ciência econômica” e saber prático, sendo supostamente axiologicamente neutro em relação a eventuais interesses de classe. Esta operação de conteúdo evidentemente ideológico expressa a capacidade hegemônica forjada pelo setor empresarial nesta última década.

Para os movimentos sociais no Rio Grande do Sul como no resto do Brasil a nova realidade política nacional gerava situações ambíguas. De um lado uma enorme expectativa de transformações substanciais na política, na economia e na sociedade. De outro lado os limites da institucionalidade e a moderação com que o processo era conduzido no governo federal começaram desde cedo a se transformar em frustração. “Decidido a evitar o confronto com o capital, Lula adotou uma política econômica conservadora” (SINGER, 2012:10), aumentou os juros, ampliou a meta de superávit primário, estabeleceu cortes substanciais nos investimentos públicos para 2003 e apresentou uma proposta de reforma da previdência que atingia direitos dos servidores públicos. Estas medidas corroeram a base de apoio do governo federal junto aos movimentos sociais sem, no entanto, romper as resistências que a presença do PT no governo federal gerava junto aos setores social e economicamente dominantes.

---

<sup>12</sup> <http://www.mbc.org.br/mbc/pgqp/index.php>

Com isso a margem de manobra do governo de Rigotto, garantida por uma ampla maioria parlamentar, foi bastante ampla. O foco da política se deslocara para a dimensão nacional, colocando a conjuntura estadual em segundo plano. No entanto o governo estadual se ressentia das fragilidades decorrentes da redução da capacidade estatal decorrente do desmonte promovido nos anos 90. O governo de Olívio Dutra em seus quatro anos, ainda que tenha renegociado dívidas com o governo federal, ampliado as receitas, reduzido o déficit primário e ampliado investimentos, não foi capaz de reverter a situação estrutural de fragilidade do Estado. Por isso Rigotto se enfrentou desde o início com enormes dificuldades, particularmente no que diz respeito à situação financeira do estado. Já no final do primeiro ano de governo o executivo foi obrigado a parcelar o pagamento do 13º salário, e, em fevereiro de 2004 o pagamento dos salários do funcionalismo passou a sofrer atrasos sistemáticos. Em março de 2004 os professores estaduais entram em greve, acompanhados pelos trabalhadores do setor da segurança pública. Após 37 dias, o conflito foi resolvido, com a concessão de um reajuste de 8,75% nos salários dos professores. Ao final de 2004 o governo consegue aprovar na Assembleia Legislativa um aumento das alíquotas do ICMS (Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços) que garantiu um certo fôlego ao governo, viabilizando a estabilização das finanças públicas.

Ainda assim a dinâmica política estadual seguia operando em uma dinâmica de baixa intensidade. As críticas da oposição às políticas de Rigotto na Assembleia eram respondidas pela base do governo, que apontava para as ações do Governo Federal. Os meios de comunicação focalizavam toda a sua atenção na cobertura política da situação nacional, onde de fato as novidades aconteciam, e os movimentos sociais se debatiam em torno das contradições geradas pelas posturas de um governo eleito com o seu apoio, mas que, contraditoriamente, implementava medidas que iam na direção inversa de suas propostas históricas. Mesmo assim, ainda que os rumos do governo nacional não correspondessem de forma plena aos anseios por mudanças mais radicais, o cenário político-institucional abria todo um espaço para a ampliação da influência dos movimentos populares. Os movimentos sociais passavam a dispor de uma interlocução direta com as autoridades federais e muitos dos quadros destes movimentos passaram a exercer funções estratégicas nas estruturas do governo federal. Esta nova realidade ampliou o deslocamento da ação política dos movimentos sociais das ruas para os espaços institucionais.

A partir de 2004 a economia volta a crescer. Favorecido pelo cenário internacional que gerava uma intensa demanda por commodities produzidas pelo país, como soja e minério de ferro, e respondendo de forma positiva às políticas de distribuição de renda e às políticas sociais implementadas pelo governo, o Brasil entrava em um ciclo econômico virtuoso pela primeira vez em muito tempo. As políticas de aumento do salário mínimo, de

ampliação do gasto social, de recomposição das estruturas do Estado, de fortalecimento das políticas de fomento possibilitaram a retomada do crescimento econômico, resultando em quase uma década de crescimento contínuo. E mais do que isto, este crescimento vinha acompanhado de uma ampliação da inclusão social e dos rendimentos dos setores mais pobres. O modelo “Lulista” (SINGER, 2012) aparentemente produzia resultados concretos do ponto de vista das condições sociais de um amplo contingente de cidadãos contornando eventuais conflitos distributivos.

Neste modelo um componente fundamental era o projeto de democratização do Estado. O Governo Federal desencadeou, a partir de 2003, um intenso processo de mobilização envolvendo a ampliação da participação da sociedade civil na gestão pública. Este processo envolveu a ampliação do número e o fortalecimento do papel dos conselhos de políticas públicas, além da realização de conferências abertas à participação dos cidadãos. “Entre 2003 e 2006 foram realizadas 43 conferências – 38 nacionais e cinco internacionais – que mobilizaram cerca de 2 milhões de pessoas da sociedade civil e do poder público nas esferas municipal, estadual e nacional. É importante notar que, do conjunto de conferências realizadas no período 2003-2006, 16 foram realizadas pela primeira vez” (SILVA, 2009:17). O processo de criação e fortalecimento de instituições participativas passou a estar no centro da estratégia de relacionamento do governo com a sociedade civil.

Esta dinâmica nacional encontrou ecos no Rio Grande do Sul, com a retomada do processo de criação de novos conselhos de políticas públicas. Entre 2003 e 2006 cinco novos conselhos foram criados, e outros quatro sofreram modificações através de nova legislação. Os novos espaços estavam relacionados com a mobilização de setores sociais que já estavam envolvidos em processos nacionais e que, a partir desta mobilização, pressionaram o governo do estado a implementar também no RS este tipo de instituições participativas.



**Quadro VI - Conselhos de Políticas Públicas no Governo Rigotto (2003/2006)**

Conselho	Composição	Forma da Indicação	número	Marco legal	criação/ adaptação
Negros <b>(mudança)</b>	Paritário	Eleitos em Fórum	12 governo 12 sociedade civil	Lei 11.901	2003
Povos Indígenas <b>(mudança)</b>	Maioria SC	Eleitos em Fórum	12 governo 4 governo federal 28 indígenas	Lei 12.004	2003
Segurança Alimentar	Maioria SC	Indicados na lei Eleita em Fórum	16 governo 16 sociedade civil + 16 sociedade civil	Lei 11.914	2003
Juventude	Maioria SC	Indicados pelo governador	43	Decreto 42.316	2003
Cooperativismo	Paritário	Indicados pela OCERGS	9 governo 9 sociedade civil	Lei 11.995	2003
Cidades	Maioria SC	Definida no decreto	3 governo 8 sociedade civil + ALERGS e UVERGS FAMURS	Decreto 43.686	2005
Pessoas com Deficiência	Paritário	Definida na lei	15 governo 13 sociedade civil	Lei 12.339	2005
Criança & Adolescente CEDICA <b>(mudança)</b>	Maioria governo	Eleitas em Fórum	11 governo 11 sociedade civil	Lei 12.484	2006
Mulher <b>(mudança)</b>	Maioria SC	Eleitas em Fórum	9 governo 10 sociedade civil 8 regionais	Lei 12.686	2006

Dos cinco novos conselhos instituídos durante o governo Rigotto três foram criados através de projeto de lei, mas dois ainda foram criados por decreto, que mostra ainda a persistência de tendências centralizadoras por parte do governo em alguns temas. Analisando-se os possíveis motivos que determinam esta distinção é possível aventar a hipótese de que os temas em torno dos quais é mais fácil a construção de um acordo parlamentar são enviados à Assembleia. Segurança Alimentar, Cooperativismo e Pessoas com Deficiência eram temas de relativo consenso, que dificilmente teriam um custo político maior ao ser debatido no âmbito parlamentar. Já o tema da Reforma Urbana, materializado no Conselho das Cidades, era relativamente polêmico junto à própria base parlamentar do

governo, assim como o tema da juventude, que historicamente se vinculava a movimentos estudantis e juvenis polarizados naquele momento pela esquerda.

Por outro lado, dos quatro que sofreram transformações, três eram conselhos que tinham sido criados por decreto e agora passavam por um processo de reformulação negociado no âmbito parlamentar, o que representa um avanço no sentido da democratização. A formalização destes conselhos através de lei votada na Assembleia dá uma maior solidez institucional aos mesmos e marca um reconhecimento político mais amplo da legitimidade dos temas a que os conselhos se referem. Foram, portanto, medidas de sentido democratizante. E, mais do que isto, as leis que reformularam os conselhos das Mulheres, dos Povos Indígenas e da Comunidade Negra (que volta a ser denominado CODENE), alteraram também a forma de definição dos representantes da sociedade civil nos mesmos. De indicados pelo governador os representantes nestes três conselhos passaram a ser eleitos em fóruns constituídos pelos próprios movimentos, abertos a uma participação mais ampla dos cidadãos.

Já o Conselho Estadual da Criança e do Adolescente (CEDICA), ainda que já tivesse desde a sua criação uma composição de representação da sociedade civil através de eleição, também sofreu, com a lei 12.484 mudanças num sentido democratizante. O conselho teve as suas atribuições ampliadas e ganhou mais autonomia em relação ao governo. Ao mesmo tempo, refletindo a dinâmica nacional de constituição de sistemas de políticas públicas articulados no âmbito federativo, a nova lei atribui ao conselho também o papel de se articular com as políticas nacionais e de coordenar um processo de implantação de conselhos deste mesmo tema no âmbito dos municípios. Essa mudança do CEDICA no sentido de uma maior integração dos conselhos estaduais em uma lógica de estruturação mais sistêmica das políticas públicas em uma escala federativa é uma evidência da intensificação desta tendência a partir do governo de Lula.

O Conselho Estadual de Segurança Alimentar, criado pela lei 11.914 de 2003 é um exemplo de que a dinâmica de criação de instituições participativas pode também responder a um processo de pressão de baixo para cima e de fora para dentro do governo. A criação do programa Fome Zero respondia não apenas a uma vontade política do Governo Federal, materializada pela proposta do presidente Lula de garantir a todos os brasileiros o acesso à alimentação, mas dialogava com um movimento que teve suas origens nos anos 90 com as iniciativas do sociólogo Herbert de Souza e do bispo de Nova Iguaçu, Dom Adriano Hipólito, que criaram em 1993 a “Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida”. Este movimento de caráter nacional se organizou também no Rio Grande do Sul, sendo articulado pelo Fórum Estadual de Segurança Alimentar (FESANS), um espaço de articulação de instituições e ativistas voltados para o tema que foi criado em 1999.

Mobilizado pela iniciativa do Governo Federal que previa no Programa Fome Zero um amplo e complexo sistema de controle social das ações governamentais, o FESANS abriu negociações com o governo e com representantes da oposição estadual no sentido da criação de um conselho de segurança alimentar no estado. Criado através de projeto de lei que teve uma ampla discussão dos atores envolvidos, este conselho já surge com uma composição majoritária da sociedade civil e com metade dos representantes da sociedade civil eleitos no âmbito do Fórum. Assim se garante no CONSEA uma representação mista, que envolve tanto organizações da sociedade civil definidas na lei como representações escolhidas em processos mais abertos.

Estas modificações nas instituições e processos participativos, realizadas durante o governo de Germano Rigotto expressam a ambiguidade do mesmo em relação não apenas ao tema da participação popular como do ponto de vista do seu posicionamento no cenário político nacional. Rigotto se posicionou em um ponto intermediário entre um perfil mais de centro-esquerda, como o do governo Simon e o perfil nitidamente neoliberal do governo de Antônio Britto. Sustentado pela mesma coalizão de centro-direita de Britto, evitou, no entanto, a adoção de medidas mais radicais de redução do Estado. Beneficiando-se da postura ambígua do PMDB em relação ao Governo Federal, seu governo se alinhava com o governo no que dizia respeito à ocupação de cargos federais no RS e nos processos de negociação de melhores condições políticas e financeiras para o estado ao mesmo tempo em que tinha uma base política de apoio local que se posicionava claramente na oposição.

Esta ambiguidade neutralizava em parte as críticas por parte da esquerda e ao mesmo tempo mantinha os setores mais à direita confortáveis em relação ao seu governo. Dessa forma conseguiu garantir uma maior estabilidade, especialmente a partir do momento em que conseguiu aprovar um aumento dos impostos estaduais que garantiu a sobrevivência operacional do seu governo apesar da situação de crise estrutural das finanças públicas. No entanto se esta postura ambígua e moderada foi eficiente no sentido de garantir uma sobrevivência do governo nos seus quatro anos, a falta de um perfil mais claro liquidou com as perspectivas de sua continuidade. As eleições seguintes foram polarizadas entre o PT e o PSDB.

Neste meio tempo, no âmbito federal, o governo federal desencadeou um processo sem precedentes de criação de estruturas voltadas para a ampliação da participação dos cidadãos, para além das práticas tradicionais de democracia representativa. O governo federal reforçou conselhos já existentes, criou novos em áreas de menor tradição de participação e realizou um conjunto de conferências que ajudou a estabelecer prioridades para os diferentes ministérios. As diversas instituições participativas concebidas na experiência democrática brasileira têm sido integradas ao processo de concepção,

execução e controle de políticas públicas de forma cada vez mais orgânica e padronizada, por meio da estruturação de sistemas que articulam instâncias locais, estaduais e nacionais e são baseados na existência de conselhos, na realização de conferências, na criação de instrumentos de financiamento como fundos setoriais etc. Um amplo campo de participação se abriu para as organizações da sociedade civil, os movimentos sociais e para os cidadãos em geral.

A intensidade deste processo levou alguns analistas mais otimistas a afirmar que “o processo de participação no Brasil se encontra de tal forma institucionalizado que se pode falar na existência de um autêntico sistema participativo, que envolve formas normativas, organizacionais e institucionais desenhadas estruturalmente para promover-se a participação dos cidadãos nas decisões sobre políticas” (IPEA, 2011:56). Este processo, em nível federal, envolveu uma grande quantidade de cidadãos e organizações da sociedade civil, abrindo espaços de interlocução que ampliaram a legitimidade do governo. A articulação desta dinâmica de democratização com a retomada do crescimento da economia, somados a um maior protagonismo do Brasil no cenário internacional reverteram o desgaste inicial do governo de Lula, que recupera a confiança de sua base social original e mesmo amplia a sua popularidade no conjunto da sociedade.

As eleições de 2006 marcam uma forte inflexão no cenário político do Rio Grande do Sul. A condição de bastião de uma esquerda altamente competitiva em termos eleitorais neste estado se desfez. Este processo já tinha sido prefigurado quando da derrota do PT na capital, Porto Alegre, nas eleições de 2004. Depois de quatro mandatos consecutivos a esquerda foi derrotada na cidade, por uma coalizão ampla de doze partidos que ia da centro-esquerda (PDT) à direita (PP), passando por todo o espectro político. Além disso, o escândalo político-midiático do chamado “mensalão” se somava ao desgaste do PT junto ao seu eleitorado mais à esquerda em decorrência de algumas políticas do governo federal, como a reforma da previdência, de sua política de alianças amplas no congresso e de sua dificuldade em articular um projeto de desenvolvimento menos influenciado pelas teses liberais. Tudo isso fez com que pela primeira vez desde as eleições de 1989, Lula não fosse o vencedor das eleições presidenciais no Rio Grande do Sul. Em 2006 Alckmin fez 51,7% dos votos contra apenas 30,7% de Lula no estado.

E para o governo estadual a vitória foi da candidata do PSDB, Yeda Crusius, que obteve no primeiro turno 30,5% dos votos, contra 25,4% do candidato do PT, Olívio Dutra, e 25,1% do governador Germano Rigotto. No segundo turno Yeda conquistou 51,2% dos votos contra 44% de Olívio. Os partidos de esquerda (PT, PSB, PDT e PCdoB) elegeram 21 deputados, relegando novamente a oposição a um papel meramente de denúncia na esfera parlamentar. A coalizão governista, composta por PSDB, PMDB, PP, PFL e PTB, dispunha

de uma confortável maioria e a origem profissional da governadora, comentarista de economia da maior rede de comunicação privada do RS, garantia um trânsito particularmente favorável junto aos meios de comunicação local. Essas condições, somadas ao desgaste da esquerda, na defensiva em função das denúncias de corrupção relativas ao chamado “Mensalão” apontavam condições favoráveis para o novo governo que se instalava em 2007.

Ainda assim, o governo do PSDB no Rio Grande do Sul teve uma trajetória caracterizada por conflitos, pouca efetividade e escândalos de corrupção. Antes mesmo da posse a governadora eleita propõe formalmente ao governador Germano Rigotto que apresente uma nova proposta de aumento dos impostos. Esta proposta gerou um rompimento do vice-governador eleito, Paulo Feijó, com Yeda Crusius. Feijó, liderança empresarial do setor comercial, tornou-se desde então um adversário político dentro do próprio governo. Após a posse a governadora apresentou a proposta de aumento de impostos à Assembleia, que foi rejeitada com votos da sua própria base de sustentação. Aos problemas internos se somaram polêmicas e conflitos com a oposição, sindicatos e movimentos sociais, além de rumorosas denúncias de corrupção. Em novembro de 2007 uma operação da Polícia Federal revelou desvios de R\$ 44 milhões no DETRAN (Departamento Estadual de Trânsito), nos quais estavam envolvidos diretamente membros do PSDB e do governo. Em meio ao agravamento da crise o vice-governador divulgou à imprensa uma conversa com o chefe da Casa Civil no qual este admite que os partidos da base do governo eram financiados com recursos desviados de órgãos públicos.

A estes problemas se somavam uma relação difícil com os movimentos sociais, adotando uma postura intransigente em relação à quaisquer manifestações reivindicatórias. As forças de segurança do governo estadual adotaram uma postura extremamente agressiva contra as mobilizações sociais, que resultou em frequentes enfrentamentos que tiveram o seu momento máximo em 2009, com o assassinato de um camponês do MST pela Polícia Militar durante uma reintegração de posse quando de uma ocupação de terras em São Sepé, no sul do estado. Frente a esta soma de problemas, falta de coesão interna do próprio governo, denúncias de corrupção, conflitos com os movimentos sociais, a trajetória do governo de Yeda foi bastante difícil. Sua única realização efetiva, um relativo equilíbrio das finanças públicas baseado no conceito de “déficit zero”, foi realizada à custa de violentos cortes de investimentos, contenção dos salários e redução das ações de governo, o que em alguma medida também contribuiu para corroer a imagem do governo.

Do ponto de vista das instituições participativas o governo do PSDB foi marcado pela total ausência de iniciativa. O processo de criação e aperfeiçoamento dos conselhos de políticas públicas foi totalmente travado nos quatro anos do governo de Yeda Crusius.

Apenas a Consulta Popular se manteve, ainda assim sofrendo uma queda de participação de 726 mil votantes em 2006 para 369 mil votantes no ano seguinte, voltando a crescer apenas em 2009. E em alguns conselhos a insatisfação contra a postura do governo chegou a explodir em conflitos abertos, como aconteceu no Conselho Estadual de Cultura. Em novembro de 2008 a presidente do Conselho divulga nos meios de comunicação uma carta aberta à população onde expressa a preocupação do conselho “diante da avalanche de acontecimentos que assolam a Cultura do RS, trazendo intranqüilidade, desmobilização e prejuízos irrecuperáveis para a produção cultural do nosso Estado” e se queixa dos gestores da Secretaria em função dos “recentes escândalos, envolvendo falsificações de documentos, recursos liberados a projetos sem a devida análise de mérito (oportunidade e relevância), pelo CEC – órgão responsável pela recomendação final dos projetos”<sup>13</sup> O incidente expôs o conflito aberto entre o Conselho e a Secretaria Estadual da Cultura, e representou apenas um exemplo da forma pela qual o governo se relacionava com estas instituições participativas.

### **III.10 Governo Tarso**

É neste contexto que ocorrem as eleições de 2010, onde o candidato do PT foi vitorioso no primeiro turno. Tarso Genro obteve 54,3% dos votos, seguido de José Fogaça com 24,7% com a candidata a reeleição obtendo apenas 18,4%. Este resultado decorre fundamentalmente do desgaste do governo e da impopularidade da governadora, mas é importante considerar também o contexto nacional, onde Lula elegeu sua sucessora, Dilma Roussef, favorecido pela conjuntura de crescimento econômico e o sucesso de suas políticas de inclusão social. Neste momento, na esfera nacional, o ciclo favorável da economia neutralizava as restrições dos setores empresariais, favorecidos pelo crescimento e, ao mesmo tempo, as políticas distributivas, o protagonismo do país na esfera internacional, a recuperação das funções públicas de Estado neutralizavam a crítica dos setores mais à esquerda. O governo do PT vivia um momento de alta popularidade, que se reverteu favoravelmente às candidaturas do partido no RS. Dilma Roussef, a candidata da situação obteve 46,7% dos votos no estado, contra 40,6% do candidato do PSBD, José Serra e 11,3% de Marina Silva. Tarso incorporou em sua base parlamentar, além dos partidos tradicionalmente aliados do PT, como o PCdoB e o PSB, também o PDT e o PTB, garantindo pela primeira vez uma maioria parlamentar em um governo de esquerda no Rio Grande do Sul desde a redemocratização. Com 31 dos 55 deputados em sua base de apoio, Tarso pode administrar com relativa facilidade a relação de seu governo com a Assembleia Legislativa.

---

<sup>13</sup> [http://www.clicrbs.com.br/blog/pdf/10959\\_original.pdf](http://www.clicrbs.com.br/blog/pdf/10959_original.pdf) acessado em 20/3/2016

Tarso buscou construir uma nova agenda política, sintonizada com os fundamentos que orientavam o governo Lula. Seu objetivo era, de um lado, alinhar o RS à dinâmica virtuosa de crescimento com distribuição de renda que havia caracterizado os dois mandatos de Lula e, de outro, tentar reproduzir em seu estado o processo de concertação política que o governo federal até aquele momento vinha realizando com sucesso. Sua aposta era de que, apesar da situação de crise estrutural das finanças públicas (que continuava inalterada) a geração de um processo de crescimento econômico seria capaz de progressivamente gerar receitas que no longo prazo pudessem recompor a capacidade do Estado se tornar novamente um indutor do desenvolvimento.

Para isso atuou em duas frentes: de um lado um esforço por renegociar a dívida do RS junto à União, passo indispensável para recompor a capacidade de investimento do governo do estado. A isso se somavam medidas conjunturais de construção de espaços fiscais para a realização de operações de crédito com instituições multilaterais como o Banco Mundial, que pudessem viabilizar a manutenção do funcionamento da máquina estatal e uma capacidade, ainda que mínima, de investimento. De outro adotou uma política agressiva de atração de investimentos, através de uma política ativa no plano internacional voltada para aproveitar a grande visibilidade internacional do Brasil e carrear parte dos investimentos atraídos para o RS. Nesse esforço por atração de investimentos foram mantidos os programas de incentivos fiscais que, ainda que tivessem sofrido algumas alterações em termos dos critérios regionais e setoriais, se mantiveram essencialmente nos mesmos termos dos governos anteriores.

Este esforço pela recuperação do Estado através do crescimento econômico tinha como objetivo viabilizar o redirecionamento da capacidade de investimento na direção de um novo padrão de políticas públicas. O governo do estado ampliou os gastos sociais, cumprindo pela primeira vez na história do RS o preceito constitucional de alocação de 12% da receita para a área da saúde, concedeu reajustes salariais a professores, profissionais da segurança pública, do quadro geral e dos quadros técnicos do estado, realizou concursos públicos para recompor os quadros do funcionalismo e buscou construir um conjunto de programas voltados para o crescimento econômico, a redução das desigualdades sociais e regionais e para o fortalecimento das cadeias produtivas locais.

Esta agenda progressista não estava isenta de contradições. Ainda que protagonizasse um enorme esforço de recuperação da capacidade estatal, as possibilidades do governo ainda eram muito limitadas. Anos de desmonte não são neutralizáveis apenas com vontade política e iniciativas ousadas. Este limite se agravou pelo fato de que, ainda que tenha se iniciado em um momento de aparentemente bonança no cenário internacional e nacional (que fundamentava sua aposta no crescimento), o governo de Tarso Genro se

inicia justamente no momento em que a conjuntura favorável era revertida. A crise internacional de 2008, ainda que tivesse suas repercussões contidas pelas medidas anti-cíclicas adotadas em 2009 e 2010, finalmente começava a atingir o Brasil. Mesmo que isto não fosse perceptível nos primeiros anos, a partir do final de 2012 a economia brasileira passa a viver um ciclo de queda do crescimento, o que contribuiu para frustrar a aposta de Tarso.

Por outro lado a agenda de crescimento vinha acompanhada, como ocorreu nos dois primeiros anos do governo Lula, da adoção de reformas voltadas para o equilíbrio da previdência estadual. Um pacote de medidas neste sentido foi enviado à Assembleia onde, em que pese a confortável maioria de que dispunha o governo, sofreu muitas críticas e teve dificuldades para ser aprovado. Além disso o governo viveu conflitos com o magistério estadual em torno do pagamento do piso salarial nacional dos professores. Esta medida, implementada pelo Governo Federal quando da gestão de Tarso no Ministério da Educação implicava em um enorme custo para os cofres estaduais, uma vez que os professores são a grande maioria dos servidores do estado. A adoção do piso era insustentável do ponto de vista das finanças do estado, o que levou o governo a adotar uma medida de pagar um complemento salarial que fazia com que, de fato, nenhum professor recebesse menos do que o piso nacional. Esta fórmula, no entanto, não foi aceita pelos professores estaduais, uma vez que não representava efetivamente o cumprimento da lei. Em função disso já no seu primeiro ano o governo teve que enfrentar uma greve de 15 dias dos professores estaduais, além de um processo de conflito permanente que atravessou os quatro anos de governo.

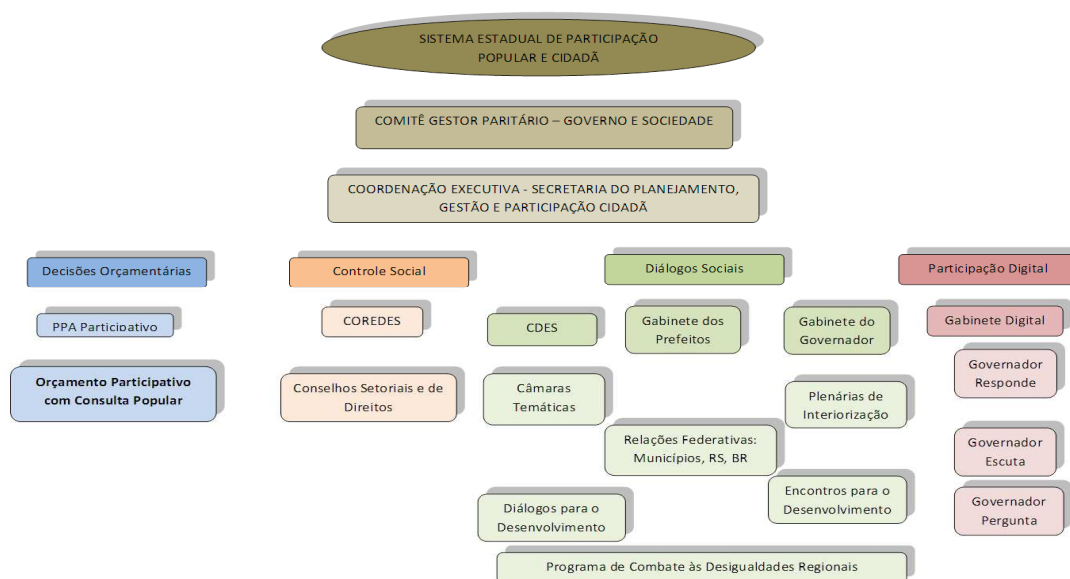
### **III.11 O Sistema Estadual de Participação Cidadã**

A vitória de Tarso Genro abre espaço para uma integração do RS na dinâmica nacional de criação de instituições participativas. Não apenas foram criados neste período de governo 7 dos 25 conselhos existentes mas também foram apresentadas e votadas leis que alteraram cinco outros conselhos já existentes. Neste período de governo, portanto, praticamente metade dos conselhos de políticas públicas foi criados ou sofreu modificações a partir de uma perspectiva democratizante. Mais do que isto, o governo do estado nesta gestão procurou construir todo um “Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã” (SISPARCI), integrando o conjunto das instituições participativas existentes nos marcos de um conjunto que se pretendia coerente e articulado. Para além de retomar iniciativas participativas que já faziam parte do repertório de políticas participativas tradicionalmente implementadas pelo PT, o novo governo busca inovar, ampliando o alcance das práticas



democratizantes, incorporando as novas tecnologias no processo participativo e incluindo uma perspectiva sistêmica em seu modelo de participação.

Pensado enquanto um sistema de articulação das distintas instituições participativas, o SISPARCI buscava articular diferentes instrumentos disponíveis, e alguns novos, em um processo organizado e permanente de consulta deliberativa à população nos mais distintos âmbitos de atuação do governo. Este sistema propunha operar esta integração a partir de “quatro dimensões: os diálogos sociais, a participação digital, as decisões orçamentárias e o controle social” (Rio Grande do Sul, 2014:9). Em torno destas dimensões as estruturas de participação existentes, como os Coredes e os conselhos setoriais, assim como os processos já instituídos, como a Consulta Popular, a discussão do Plano Plurianual e as decisões orçamentárias como o Orçamento Participativo, deveriam atuar de forma articulada e complementar. A este conjunto se somavam a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) e o Gabinete Digital, duas novidades institucionais que compunham o novo sistema de participação. A figura I apresenta o organograma das estruturas que compunham o sistema:



No âmbito dos “Diálogos Sociais” o principal instrumento era o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES). O CDES era um órgão consultivo do governador e foi constituído com base na experiência nacional implementada pelo próprio Tarso Genro durante sua gestão como Secretário de Relações Institucionais do governo Lula, como um instrumento de diálogo social entre o governo e a sociedade civil organizada. O CDES realizou um intensivo trabalho de concertação em diversas áreas, buscando constituir-se como “um espaço público não-estatal que tem o papel de analisar, debater e propor diretrizes para promover o desenvolvimento econômico e social do Estado do Rio

Grande do Sul...Tem em sua constituição a pluralidade da sociedade gaúcha, em um ambiente de reflexão, trânsito de ideias e reconhecimento das diferenças na busca de consensos.” (Rio Grande do Sul, 2014:33) O CDES integrava o Sistema Estadual de Participação Cidadã, atuando como instância mais geral de debate sobre um projeto de desenvolvimento para o Estado que deveria nortear todas as políticas de governo.

O CDES foi construído como um órgão consultivo, desenhado para realizar discussões e elaborar recomendações ao governo, a partir da formulação de propostas que fossem resultado dos consensos estabelecidos entre seus membros. Não havia, portanto, votações, uma vez que o objetivo primordial do Conselho era promover decisões concertadas entre os atores que o compunham. O objetivo do CDES era “promover um ambiente de diálogo que reúna atores sociais num esforço comum na busca de alternativas para temas complexos e, muitas vezes, polêmicos, sem gerar derrotados ou vitoriosos, provocando assim uma ruptura de paradigmas com os defensores de um realismo político baseado na imposição de maiorias” (GUGLIANO, DANÉRIS, SANTOS e MARX, 2012:16). Segundo estes autores, para além da inspiração mais imediata no “Conselhão” nacional, o conceito do CDES tinha como referência um conjunto de experiências do mesmo tipo implementadas em países da Europa a partir do final do século passado.

O Conselho era composto por 90 integrantes de diferentes segmentos da sociedade, 12 representantes do Governo e é presidido pelo Governador. Seu funcionamento era garantido a partir de uma estrutura em nível de secretaria de estado, a Secretaria Executiva do Conselho (SECDES) uma estrutura com quadro técnico próprio, estrutura funcional e que fazia parte da governadoria, fazendo parte das estruturas de coordenação do governo. O Pleno do Conselho se reunia a cada dois meses, intercalado com reuniões de Câmaras Temáticas. O mandato dos conselheiros é de dois anos. O CDES coordenava a elaboração de Cartas de Concertação, a formulação de recomendações, de relatórios de concertação regional e relatórios de concertação temática. Os Conselheiros eram todos indicados pelo governador, a partir de critérios de representatividade formulados pelo próprio governo.

A elaboração de Cartas de Concertação segue a seguinte dinâmica: formação de um Grupo de Trabalho com os conselheiros e técnicos da SECDES, que apresentavam uma proposta inicial; seguiam-se atividades dialógicas envolvendo os conselheiros interessados em conjunto com Secretarias e órgãos do Estado e convidados. Após os debates, era consolidada uma proposta que era então apresentada ao Pleno do CDES. A SECDES publicava a Carta de Concertação, um documento que descrevia os consensos construídos e/ou identificados durante o processo, sobre questões de desenvolvimento econômico e social em uma perspectiva geral e estratégica. Além da Carta de Concertação, eram também elaboradas recomendações. A partir da iniciativa de qualquer conselheiro era criada

uma Câmara Temática (CT). Os debates da CT podiam ser abertos ao público com Diálogos Temáticos. Após os trabalhos, a CT identificava os pontos de consenso e os registrava na forma de Recomendações, que eram então encaminhadas ao Pleno e publicadas pela SECEDES.

O CDES realizou um conjunto expressivo de atividades durante os seus 4 anos de funcionamento. Temas relevantes para o desenvolvimento econômico, social e ambiental do Rio Grande do Sul foram tratados neste período, resultando em mais de 200 propostas implementadas pelo governo estadual. Durante o período de funcionamento, foram geradas mais de 30 recomendações e 30 Relatórios de Concertação, documentos de sistematização dos debates que apresentavam os pontos consensuados no âmbito do Conselho. Para realizar este trabalho foram organizadas 19 Câmaras Temáticas, abrangendo os temas levantados no debate pelos próprios conselheiros. Em seu trabalho estas Câmaras realizaram 247 reuniões com mais de 3.705 participantes. Também foram realizados 70 Diálogos para o Desenvolvimento, encontros de natureza temática ou Regional, nos quais o CDES levava ao interior do estado ou a públicos específicos os debates, buscando ampliar o processo de discussão com as comunidades em uma base territorial ou por temas. Estas atividades somaram 9.240 participantes, aos quais se somam os participantes de seminários nacionais e internacionais que tratam do diálogo social e a atuação destes conselhos na gestão pública.

Também neste âmbito dos “Diálogos Sociais” o SISPARCI incluía também o Gabinete dos Prefeitos e Relações Federativas, uma estrutura com status de secretaria que tinha como objetivo se constituir em um canal de interlocução do governo do estado no âmbito federativo. O Gabinete era o instrumento de relação do governo com a esfera federal, coordenando a interlocução com os distintos órgãos do governo federal, mas, sobretudo, se constituir em instrumento institucionalizado de diálogo com os governos municipais. Esta estrutura, no entanto, ainda que fizesse parte do conceito mais geral do sistema de participação, a rigor não pode ser considerada um espaço de diálogo do governo com a sociedade civil, uma vez que efetivamente o seu papel era de estabelecer as relações institucionais do governo do estado com outras esferas de governo. Outro instrumento de governo que fazia parte desta dimensão de diálogo social eram as “Plenárias de Interiorização” e os “Encontros para o Desenvolvimento”. Estes eram menos estruturas institucionais do que eventos, atividades promovidas pelo Gabinete do Governador no interior do estado, e se constituíam de fato em audiências públicas onde o governador e seus secretários faziam reuniões abertas com cidadãos nas distintas regiões do estado.

Já o Gabinete Digital foi um instrumento implementado para permitir a incorporação das novas tecnologias da informação, e particularmente a dinâmica das redes sociais, nos

processos de debate e deliberação das políticas públicas. O Gabinete “realiza “processos consultivos pela internet, incentiva dinâmicas colaborativas de construção e monitoramento de políticas públicas, explora novas linguagens, promove a troca de experiências no campo da participação em rede” (Rio Grande do Sul,2014:37). Todos estes instrumentos que fazem parte do SISPARCI tem como fundamento a possibilidade de estabelecer mecanismos de participação direta<sup>14</sup> na gestão do Estado entendida como todos aqueles “processos de interferência voluntária e organizada da cidadania, tanto no que se refere às decisões políticas de governo (como vetar ou não uma determinada Lei) bem como no que refere a atos de gestão (como a produção de programas setoriais ou previsão de verbas orçamentárias)”. (Genro in Rio Grande do Sul, 2014:15)

Estes processos de consulta “on-line”, em princípio abertos a qualquer cidadão interessado tiveram distintos formatos. O primeiro era “O Governo Escuta”, que consistia basicamente na transmissão de audiências públicas sobre distintos temas com a possibilidade de que os cidadãos participassem através do envio de mensagens on-line através de ferramentas de bate papo ou de redes sociais. O segundo era “O Governador Responde”, através do qual os cidadãos podiam enviar perguntas através do portal do Gabinete Digital. Estas perguntas ficavam disponíveis para a votação on-line, com o objetivo de decidir quais eram as de maior interesse de maneira que no final do mês a mais votada era respondida pelo governador através de um vídeo postado no portal do Gabinete. O terceiro formato era “O Governador Pergunta”, através do qual o governador propunha uma questão à qual a sociedade era chamada a responder, enviando propostas sobre o tema. Estas propostas eram submetidas por um período a um processo de votação ao final da qual os autores das propostas mais votadas participariam de um encontro com o governador. Estas propostas em princípio deveriam ser incorporadas pelo governo. Por fim, além dos mecanismos de consulta on-line, o Gabinete Digital tinha também um instrumento chamado “Agenda Colaborativa”, espaço no qual a população podia apresentar propostas de pautas que poderiam ser incorporadas à agenda do governador em suas visitas às diversas regiões.

Destes três instrumentos de consulta, os dois primeiros tinham uma característica mais de escuta e de diálogo do que de deliberação. Eram mais instrumentos de comunicação do que de participação. Neste sentido cumpriam efetivamente um papel de se constituir em instrumentos de aproximação entre o governo e os cidadãos, mas dificilmente se constituiriam em um mecanismo de democratização. Já “O Governador Pergunta” se

---

<sup>14</sup> Neste documento, Genro esclarece que incorpora no conceito de participação direta também o que denomina como “participação direta delegativa”, ou seja mecanismos que incorporam tanto uma participação presencial como algum processo de delegação da participação, o que incorpora todos os fóruns de participação das OSCs.

pretendia um mecanismo deliberativo, através do qual o governo se comprometia formalmente em adotar as propostas que fossem mais votadas. A primeira edição do Governador Pergunta teve início no dia 9 de novembro de 2011, quando a ferramenta foi apresentada no portal e a seguinte questão levantada: “Como podemos melhorar o atendimento na saúde pública?”. Até o final do mês, os internautas poderiam enviar propostas. Em 30 dias de consultas, foram enviadas 1.388 propostas, disponibilizadas ao voto no portal. Após 122.609 votos e o envolvimento de 60 mil pessoas, 50 propostas foram priorizadas. No dia 14 de dezembro de 2011 o governador recebeu os autores das propostas vencedoras no Palácio do Piratini.

Ao mesmo tempo em que se implementavam estes novos instrumentos de participação, o Sistema previa também a integração das instâncias institucionalizadas de participação já previstas em lei, que passavam a fazer parte desta abordagem sistêmica da participação “popular e cidadã”. Os COREDES e os Conselhos de Políticas Públicas foram, em princípio, incorporados ao sistema, tendo suas atividades originais mantidas em operação. No conceito do SISPARCI eram atividades relacionadas com mecanismos de controle social do governo. A descrição da forma pela qual estas instituições participativas se integravam ao Sistema (RIO GRANDE DO SUL, 2014) sinaliza em alguma medida para a sua secundarização. O centro do SISPARCI era, sem dúvida, as novas estruturas (CDES, Gabinete Digital). Em relação aos Conselhos, aos quais é reconhecido seu papel nos termos tradicionais de formulação, deliberação e controle das políticas públicas, não há uma clareza de como este papel se relaciona com os demais instrumentos do sistema. A ênfase em relação aos mesmos está no seu papel de organização das Conferências de Políticas Públicas. Já em relação aos Coredes, o foco da descrição do seu papel no sistema é o do levantamento das demandas a serem votadas na Consulta Popular, o que aprofundou a tendência já existente dos mesmos a se concentrar no curto prazo e nos recursos orçamentários para investimentos regionais, em detrimento de seu papel na construção de uma visão estratégica de desenvolvimento regional de longo prazo. Uma evidência desta tendência é o fato de que a renovação dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Regional, realizada a cada quatro anos e prevista para 2014, não foi realizada.

A discussão de estratégias de desenvolvimento nas regiões foi direcionada para a elaboração do Plano Plurianual. Este instrumento, previsto na Constituição, prevê a cada quatro anos a construção de um plano dos investimentos públicos para o período seguinte. O PPA 2012-2015 foi elaborado em parceria com os Coredes. Foram realizadas no decorrer de 2011 nove seminários nas Macro-regiões Funcionais de Planejamento do estado. Nesses eventos, autoridades locais, entidades e a população em geral puderam apresentar demandas para os programas e as ações das Secretarias. As sugestões foram

sistematizadas pelo departamento de Planejamento e submetidas ao Fórum do PPA, composto por delegados eleitos nas macrorregiões, que acompanhou também os ciclos orçamentários anuais. Todas as propostas foram encaminhadas através do portal da internet PARTICIPA.RS. Esses seminários reuniram “seis mil pessoas, mais de 350 instituições e produziram 12 mil manifestações virtuais que foram traduzidas em 15 áreas e 86 programas” (RIO GRANDE DO SUL, 2014:39). É importante destacar, no entanto, que em que pese a amplitude deste processo, o PPA se relaciona apenas com a programação dos investimentos públicos, não se constituindo efetivamente em um Plano Estratégico de Desenvolvimento nos moldes propugnados pelos Coredes.

Por fim, a última peça do SISPARCI se relaciona com a dimensão orçamentária anual. E mais uma vez neste campo o amplo escopo do Sistema convive com uma fragilidade de suas diferentes ferramentas quando consideradas isoladamente. A expectativa em relação à retomada do Orçamento Participativo em nível estadual foi frustrada a partir da adoção de uma nova sistemática, que sintomaticamente evitava inclusive a adoção da mesma terminologia, substituindo o termo OP por “Processo de Participação Cidadã” o que, na prática representou combinar o processo do PPA participativo com o cumprimento das determinações da lei que regulamenta a Consulta Popular. A descrição do funcionamento do processo pelo próprio governo mostra de maneira muito clara a diferença entre o processo proposto e as práticas de Orçamento Participativo:

“A Coordenação Estadual da Participação Popular e Cidadã (PPC), formada pela SEPLAG e pelo Fórum dos COREDEs-RS, coordena todo o processo de escolha das prioridades para o Orçamento Estadual Anual nas regiões. O Regimento Interno da PPC passou a significar o contrato anual selado entre o governo e a sociedade através dos COREDEs, dinamizando, ano a ano, a Lei da Consulta Popular 9 . Os valores orçamentários destinados ao debate têm por referência o patamar do último ano do governo anterior. Atualmente, o montante é de R\$ 165 milhões. Para o Orçamento 2015, foram alocados R\$ 200 milhões para a PPC. O Ciclo Orçamentário Anual é constituído de cinco etapas e tem duração de cinco meses. São três meses de preparação e discussão das demandas a serem submetidas ao eleitorado nas regiões na Votação de Prioridades. O Ciclo inicia com as Audiências Públicas Regionais nas 28 Regiões de Planejamento do Estado. Nesse momento são escolhidas as áreas prioritárias da região e eleita a coordenação que promove, junto com os COMUDEs 11 , as Assembleias Municipais. Nessas assembleias são eleitos representantes para o Fórum Regional que elabora a cédula de votação da região” (RIO GRANDE DO SUL, 2014:40).

As Assembleias Municipais neste momento passam a contribuir apenas na elaboração da cédula que vai definir para cada região os investimentos que serão incluídos na votação da Consulta Popular. Os delegados eleitos tem mandato regional e não se escolhe mais neste processo um Conselho com poderes deliberativos sobre a discussão orçamentária , na eleição de delegados, na constituição de um Conselho para deliberar sobre o orçamento. E, o mais importante de tudo, o debate orçamentário anual com a

população nas regiões se limita ao escopo da consulta popular, os chamados investimentos de interesse regional. No ano de 2015, sobre o qual trata o parágrafo acima, o montante total do orçamento estadual é de R\$ 57,4 bilhões, com a previsão de R\$ 2,5 bilhões em investimentos. Frente a este montante a alocação de R\$ 200 milhões a serem decididos no âmbito do processo participativo revela os limites do processo. O aprofundamento e qualificação do processo de participação no âmbito do diálogo com a sociedade civil (através do CDES), e a incorporação de novas tecnologias ao processo participativo (através do Gabinete Digital), não encontraram uma contrapartida do ponto de vista da discussão orçamentária, marcando um significativo recuo para um partido conhecido por suas experiências de OP.

Na formulação deste sistema, os gestores públicos estabelecem uma noção de complementaridade da democracia participativa com os mecanismos tradicionais da democracia representativa, afirmando que:

Aquela tensão pactuada, entre Estado e Sociedade, para a tomada de decisões de interesse público, não exclui nem subestima a delegação eleitoral, mas acresce à delegação novas possibilidades de legitimação. O objetivo desta “participação direta” visa então, de uma parte, equilibrar influências, para que o Estado não sofra exclusivamente a pressão das corporações empresariais e do serviço público, que sempre o fazem de forma “direta”, tanto por meios velados como abertos. De outra parte, também para não permitir que o governo político tenha a sua pauta orientada de maneira desigual (ou principalmente) pelo poder persuasivo dos meios de comunicação e outros grupos velados de pressão. (Genro, in: Rio Grande do Sul, 2014:15-16)

Em que pese a proposta de criação do SISPARCI resulte desta profissão de fé nas instituições participativas, é difícil afirmar que todo este esforço político tenha tido efetivos resultados em termos de se constituir em um mecanismo integrado, qualitativamente superior, de articulação de diferentes dimensões de experiências participativas. Em primeiro lugar porque, ainda que fosse concebido enquanto um sistema, a operação do mesmo se dava a partir de estruturas de estado que reproduziam a dinâmica fragmentária do Estado brasileiro. A operação do dia-a-dia dos processos participativos se dava a partir de pelo menos quatro estruturas, o Gabinete do Governador e três secretarias que tinham o mesmo nível hierárquico em termos do funcionamento da estrutura do Estado: a Secretaria do Planejamento, a Secretaria Executiva do CDES e o Gabinete de Relações Federativas. Cada uma destas estruturas tinha uma dinâmica autônoma de funcionamento, diferentes interlocutores e distintos processos de interlocução constituídos.

A coordenação entre essas estruturas e dinâmicas não foi eficiente, resultando em processos que, na maior parte das vezes, corriam em paralelo. O CDES realizava as grandes discussões prospectivas e estratégicas, realizadas com as representações da sociedade civil de caráter estadual. Mas a transformação de suas recomendações em políticas, programas e ações nunca foi efetiva. A SEPLAG coordenava a interlocução com

os Coredes, o processo de construção do PPA e da peça orçamentária anual, tendo uma interlocução mais direcionada com as lideranças regionais em uma base territorial. Já o Gabinete Digital fazia uma relação direta com os cidadãos, captando as demandas a partir das novas ferramentas da Tecnologia da Informação. A coordenação e integração entre estes processos de fato não ocorreu, predominando uma dinâmica segundo a qual cada um conduzia os “seus” processos de uma forma isolada, respondendo às suas respectivas atribuições e “constituencies”. O elemento central de coordenação entre os distintos processos não se constituiu, pelo que o conceito de um “sistema” de participação se tornou mais formal do que efetivo.

Alguns exemplos levantados podem servir como evidência das fragilidades de operação do sistema. Em novembro-dezembro de 2011 o Gabinete Digital realizou a atividade “O Governador Pergunta”, levantando propostas para o tema da saúde. Neste momento a Secretaria do Planejamento já tinha concluído as suas atividades de debate e construção da proposta orçamentária para 2012, que já estava em debate na Assembleia Legislativa. As propostas, portanto, não seriam transformadas em programas e ações governamentais para o ano seguinte. E no próximo ano, as mesmas propostas tampouco foram levadas a debate no processo orçamentário. Da mesma forma os debates estratégicos de longo prazo realizados no âmbito do CDES não tinham qualquer mecanismo institucionalizado de articulação com os processos de transformações destas propostas em políticas, programas e ações concretas de governo. Esta inexistência de articulação não se resume à dimensão de transformação dos resultados dos debates participativos em ações de governo.

Os próprios debates promovidos eram muitas vezes superpostos e paralelos. A SEPLAG, juntamente com os Coredes, realizava debates nas regiões para orientar a formulação do PPA e da peça orçamentária. O Gabinete do Governador promovia, de tempos em tempos, plenárias de interiorização onde o governador e o secretariado se deslocavam para as regiões dialogar com a sociedade. E além destas plenárias, promovia também os “Encontros para o Desenvolvimento”, atividades regionais de discussão sobre este tema. Atividades essas que eram em tudo semelhantes aos “Diálogos para o Desenvolvimento” realizados pela SECDES. O resultado é que, em alguns casos, pode ter havido três debates distintos em algumas regiões, todos promovidos pelo governo, sem que um dialogasse com os demais. Essa fragmentação de ação e superposição de atribuições mostra que o SISPARCI carecia muito de uma visão mais unificada, constituindo-se mais em uma soma de iniciativas, um ativismo participativo, do que um sistema integrado.

Já do ponto de vista dos Conselhos de políticas públicas o governo de Tarso Genro também se caracterizou pela intensa atividade. Entre 2011 e 2014, oito dos dezenove



conselhos existentes sofreram modificações, e mais oito foram criados. O governo implementou modificações tendendo a ampliar a democratização de conselhos existentes, além de ampliar o escopo dos temas e públicos incorporados ao debate das políticas públicas através da criação de novos conselhos. Neste sentido o governo de Tarso foi o que teve mais ativismo em termos de criação, consolidação e democratização das instituições participativas no Rio Grande do Sul. Ainda assim, como foi destacado acima, a integração entre essa dimensão dos conselhos de políticas públicas nos marcos do Sistema de Participação Cidadã foi bastante precária.

**Quadro VI - Conselhos de Políticas Públicas no Governo Tarso Genro (2011/2014)**

Conselho	Composição	Forma de indicação	Número	Marco legal	criação/adaptação
<b>Cidades (mudança)</b>	Maioria SC	Definida na Lei	3 governo 7 sociedade civil ALERGS e UVERGS	Decreto 48.163	2011
CDES	Maioria SC	Indicados pelo governador	? sociedade civil (indivíduos)	Lei	2011
Economia Solidária	Maioria SC	Definidos na Lei	12 governo 6 empreendimentos 11 sociedade civil	Lei 13.531 Decreto 49.803	2011 2012
<b>Mulher (mudança)</b>	Maioria SC	Eleitas em Fóruns	11 governo 8 fórum da mulher 14 regionais	Lei 13.947	2012
Região Metropolitana	Maioria SC + prefeitos	Definidos na Lei	8 governo 34 prefeitos 6 coredes	Lei 13.854 Decreto 48.946	2011 2012
<b>Turismo (mudança)</b>	Maioria sociedade civil	Definidos na Lei Eleitos em Fórum	16 governo 3 Alergs Famurs Uvergs 13 sociedade civil 6 sistema S 11 regiões (25 – mudou em 2013)	Lei 14.129	2012
Esporte	Paritário	Definido na Lei	8 governo 8 sociedade civil	Decreto 50.018	2013
<b>Idoso (mudança)</b>	Paritário	Eleitos em Fórum	16 governo 16 sociedade civil	Lei 11.452	2013
<b>Juventude (mudança)</b>	Maioria SC	Eleitos em Fórum	15 governo 30 sociedade civil	Lei 14.246 Decreto 50.503	2013 2013
Desenvolvimento Rural Sustentável	Maioria SC	Definido na Lei	13 governo 15 sociedade civil	Lei 14.245 Decreto 51.245	2013 2014
<b>Cooperativismo (mudança)</b>	Paritário	Indicação por entidades Definidas na Lei	10 governo 10 sociedade civil	Lei 14.482	2014

Pessoas com Deficiência (mudança)	Paritário	Eleição Fóruns	em	9 governo 4 Conselhos Municipais 13 sociedade civil	Lei 14.421	2014
Direitos Humanos (mudança)	Maioria SC	Eleição Fóruns	em	6 governo 12 sociedade civil	Lei	2014
LGBTT	Paritário	Eleição Fóruns	em	12 governo 12 sociedade civil	Decreto 51.504	2014
Aquicultura e Pesca	Paritário	Definidos na Lei		15 governo 15 sociedade civil	Lei 14.476	2014
Povo de terreiro	Maioria SC	Entidades definidas na Lei + representantes eleitos		20 governo 20 sociedade civil 24 eleitos	Dec 51.587	2014

Do ponto de vista das políticas públicas às quais se relacionavam, os novos conselhos de políticas públicas criados durante o governo de Tarso refletiam em grande medida o perfil programático do seu governo e os interlocutores políticos que este programa criava. Além do CDES, já analisado e que fazia parte do centro estratégico do projeto de governo, foram criados também o de Economia Solidária, Desenvolvimento Rural, Aquicultura e Pesca, dos direitos LGBT, dos Povos de Terreiro, da Região Metropolitana, todos temas cujo perfil tinha conexões evidentes com o programa do governo. A exceção foi o Conselho do Esporte, relacionado com a Copa do Mundo de 2014 e com as necessidades de criar estruturas participativas de compartilhamento da gestão do evento do que propriamente por alguma definição de natureza programática.

Do ponto de vista do seu desenho institucional todos os novos conselhos criados eram paritários (LGBT e Povos de Terreiro) ou tinham maioria da sociedade civil (Economia Solidária, CDES, Desenvolvimento Rural, Aquicultura e Pesca e Região Metropolitana). Em relação à forma pela qual se compunham os novos conselhos, a maioria (5) tinha a composição da representação estabelecida na Lei, ao passo que dois deles (LGBT e Povos de Terreiro) previam que a definição dos representantes da sociedade civil se daria através de eleições realizadas em fóruns abertos. O CDES, como já foi descrito, tinha a totalidade dos seus representantes indicados pelo governador. Por fim, do ponto de vista da forma legal através da qual foram criados, cinco dos novos conselhos foram objeto de lei aprovada na Assembleia e três foram criados por decreto. Um deles foi o Conselho dos Esportes, que aparentemente é um ponto fora da curva típica de evolução das instituições participativas. Os outros dois, o conselho LGBT e dos Povos de Terreiro, aparentemente reproduzem uma tendência geral de que os Conselhos relacionados com temas de minorias não sejam debatidos no parlamento. O fato do CODENE e o Conselho dos Povos Indígenas terem sido criados da mesma forma é um indício significativo nesta direção.

Do ponto de vista do seu desenho institucional, em relação aos oito conselhos que sofreram modificações o movimento mais geral foi na direção de uma democratização. Do ponto de vista dos instrumentos utilizados para realizar a mudança sete dos oito foram por projeto de lei, sendo que dois (o do Idoso e o da Juventude) antes eram regulamentados apenas por decreto. A exceção foi o Conselho das Cidades, que foi alterado por Decreto. Do ponto de vista da composição da representação da sociedade civil, a maioria das modificações realizadas (cinco dos oito casos) alterou a forma de escolha dos representantes de uma indicação na lei para a escolha dos representantes em fóruns abertos. Um deles, o dos Direitos das Mulheres, já tinha os representantes definidos desta forma. Apenas os conselhos das Cidades e o do Cooperativismo se mantiveram com uma representação definida por lei. Por fim, a característica mais importante das modificações foi o movimento na direção de uma ampliação das representações. Ainda que nas modificações propostas durante o governo Tarso dois conselhos tenham reduzido o seu número de participantes, a soma total de representações nos conselhos modificados durante a gestão 2011-2014 passou de 178 para 228 entidades e representantes da sociedade civil.

Este amplo movimento de ampliação da representação social em conselhos existentes e de criação de novos conselhos respondendo a novos tipos de políticas públicas não foi, porém, associado a uma mudança qualitativa na relação do governo com os conselhos. Estas instituições participativas representavam apenas uma pequena parcela da constelação de estruturas e iniciativas participativas implantadas pelo governo e, como vimos anteriormente, tenderam a ficar em segundo plano na medida em que o foco central do Sistema de Participação eram o CDES e o Gabinete Digital. Estes, por seu caráter inovador e maior visibilidade política, concentravam a ação política do governo. A isto se somava toda a complexidade e amplitude do sistema em seu conjunto. Como resultado, e de forma consistente com a estrutura fragmentada da máquina do Estado, os conselhos de políticas públicas tenderam a permanecer insulados no âmbito das secretarias às quais eram vinculados, vivendo grandes dificuldades para fazer com que os debates ocorridos no seu âmbito fossem incorporados à agenda política do governo.

Essa situação demonstra o nível de contradição de um governo que tinha a democracia participativa como um dos eixos fundantes de sua atuação, mas que construiu tantas instâncias de participação que terminou por diluir o próprio significado dos processos participativos. É importante lembrar que a todas instituições participativas analisadas até agora se somavam ainda as conferências municipais, estaduais e nacionais, além dos processos nacionais de debate participativos que também ocorreram em nível dos estados. Por outro lado toda esta constelação de espaços participativos, que abriu um amplo campo

de ação para as organizações da sociedade civil, não foi capaz de dar conta das insatisfações sociais que se acumularam a partir do momento em que o modelo lulista de crescimento com distribuição de renda começa a apresentar seus limites. O ano de 2013 assistiu a emergência de um processo que surpreendeu tanto as instituições de Estado, como os partidos e as organizações tradicionais da sociedade civil

As chamadas “Jornadas de Junho” tiveram em Porto Alegre um dos seus epicentros em nível nacional, neste momento o governo enfrentou o seu grande desafio do ponto de vista da relação com os movimentos sociais. Os protestos no RS se iniciaram, da mesma forma e ao mesmo tempo que em São Paulo, em função de protestos contra o reajuste das passagens do transporte coletivo urbano. Em Porto Alegre este movimento era dirigido pelo “Bloco de Lutas” uma frente heterogênea de organizações e indivíduos que funcionava de maneira horizontal dirigida através de assembleias. Participavam do Bloco desde a Frente Anarquista Gaúcha (FAG), diversos sindicatos de base municipal, passando por ativistas de partidos de esquerda como PSOL e PSTU até setores mais próximos do PT como o grupo estudantil “Levante Popular da Juventude” e da própria Juventude do PT. O Bloco contava com interlocuções institucionais como as bancadas de vereadores do PSOL e do PT. Mas o Bloco era composto sobretudo de ativistas independentes de novos movimentos sociais urbanos como “Defesa Pública da Alegria”, um movimento que tem como objetivo o resgate dos espaços públicos urbanos.

O movimento foi sendo gestado num processo iniciado ainda em fevereiro, quando uma liminar obtida na justiça pelos vereadores do PSOL logrou impedir o aumento das passagens. A dinâmica de manifestações foi ampliando a capacidade de mobilização do Bloco, que de alguns milhares de pessoas em abril e maio passou a liderar manifestações com dezenas de milhares de pessoas. Na medida em que o movimento crescia outras organizações de perfil mais tradicional foram se incorporando ao movimento, como a CUT e o MST, que se fizeram presentes nas maiores manifestações. A reação do governo estadual foi cautelosa, especialmente porque o conflito inicialmente estava circunscrito ao tema das passagens, de âmbito estritamente municipal. O movimento sofre uma inflexão em junho, quando a polícia em São Paulo reprime de forma violenta a manifestação do Movimento Passe Livre. O impacto das imagens da repressão em São Paulo faz as manifestações crescerem de forma exponencial e, ao mesmo tempo, amplia o escopo das reivindicações do movimento.

No auge do movimento, em junho e julho as manifestações reuniam dezenas de milhares de pessoas, e em muitas ocasiões os protestos degeneraram em atos de violência, com ataques a estabelecimentos comerciais, saque de lojas e queima de ônibus nas ruas. No dia 11 de julho os manifestantes ocupam a Câmara de Vereadores, mantendo o

legislativo municipal aberto e sob coordenação dos ocupantes por uma semana. Um aspecto interessante do movimento em Porto Alegre diz respeito à incorporação dos meios de comunicação tradicionais como atores diretamente envolvidos no conflito. As maiores manifestações em junho e julho tiveram como alvo a sede do Grupo RBS, para onde se dirigiam os manifestantes. Apenas a ação enérgica da polícia militar, que reprimiu de forma muito violenta os manifestantes, impediu que esta empresa fosse cercada pelos manifestantes.

“Não é só por vinte centavos”, esta consigna expressa essa ampliação, que mostra que a revolta contra o transporte público era apenas parte de uma insatisfação generalizada contra a má qualidade dos serviços públicos dos quais este tema era apenas a expressão mais visível. O movimento coloca em questão o próprio tema do “direito à cidade” (MARICATO, 2013). Outra característica importante deste movimento era a crítica às estruturas de Estado e às formas tradicionais da política, materializada sintomaticamente na ideia de “não me representa”, dirigida contra todas as formas de representação política vigentes. Os movimentos de 2013, portanto, adquiriram muito rapidamente uma dinâmica muito mais ampla, não apenas do ponto de vista de suas demandas como do ponto de vista de sua composição social. De fato, neste momento ocorre o que alguns autores caracterizam como um “transbordamento societário, isto é, um momento em que o protesto se difunde dos setores mobilizados para outras partes da sociedade, transbordando os movimentos que o iniciaram” (BRINGEL e PLEYERS, 2015:8).

Este transbordamento, materializado na adesão ao movimento de setores de classe média, mobilizados pelo discurso crítico à corrupção e contra as estruturas de Estado no seu conjunto. Essa circunstância permitiu que as oposições ao governo federal, com farto apoio dos meios de comunicação, após um primeiro momento de hostilidade contra o movimento, dada às suas características anticapitalistas<sup>15</sup>, adota uma estratégia distinta, de direcionar a insatisfação das ruas contra o governo federal. Esta disputa pela direção do movimento, entre as suas lideranças nas ruas e os sentidos atribuídos ao movimento pela cobertura jornalística tornou a situação muito complexa. A explosão de adesões às manifestações complicou o cenário, situação que era ampliada pelo fato de que a orientação do movimento, de manter uma estrutura horizontal e se recusar a aceitar “porta-vozes” e não prezar a comunicação com a mídia mainstream permitiu que as ambiguidades do movimento fossem amplificadas a ponto de em um dado momento se tornarem factíveis distintas leituras do mesmo. Era, ao mesmo tempo, um movimento de esquerda radical anticapitalista e um movimento de classe média contra a corrupção “neste governo que está aí”. Em comum, o rechaço às formas tradicionais da política e a raiva contra o Estado em

---

<sup>15</sup> A faixa do bloco de lutas, que abria o cortejo de todas as manifestações, trazia a consigna: “Que os Ricos Paguem a Conta”

seu conjunto. Esta raiva muitas vezes se converteu em atos violentos de destruição de patrimônio.

Esta característica ambígua do movimento influenciou a reação do governo estadual em relação ao mesmo. Por um lado o governo de Tarso Genro não podia abrir mão da sua responsabilidade de manutenção da ordem pública, atuando de forma firme contra as manifestações com o objetivo de conter seus aspectos mais violentos. A atuação das forças de segurança em muitos casos foi descrita pelos ativistas como excessiva. De fato a violência policial com frequência não se limitou a conter os mais exaltados, sendo exercida muitas vezes contra manifestantes pacíficos. De outro lado, coerente com sua busca de estabelecer mecanismos de diálogo amplo com todos os setores sociais, assim como com sua simpatia em relação aos novos movimentos sociais, o governo de Tarso buscou estabelecer mecanismos de diálogo com os ativistas. E para este fim os mecanismos participativos criados pelo governo foram as ferramentas utilizadas. No dia 20 de junho o governo, através Gabinete Digital promovia um encontro presencial e virtual do governador com manifestantes, ativistas digitais, jornalistas e lideranças do movimento<sup>16</sup>. Na ocasião as lideranças presentes denunciaram a contradição entre as orientações formais do governo às forças de segurança (de respeito ao direito de manifestação e de evitar a violência) e a prática efetiva da polícia militar gaúcha. Deste diálogo resultou a apresentação de uma proposta de “passe livre” para estudantes em linhas de ônibus metropolitanas, sob jurisdição do governo estadual.

Em seguida o CDES promoveu também debates e reflexões sobre o tema, que resultaram na publicação, em novembro, de “Vozes das Ruas: Reflexões do Conselho sobre as Manifestações de Julho”. O livro contém um conjunto de artigos escritos por conselheiros interpretando e refletindo sobre os acontecimentos. Nele, em um espectro que vai de dirigentes empresariais, magistrados e intelectuais até sindicalistas e dirigentes do MST, distintas leituras sobre os acontecimentos são disponibilizadas para o debate. Estes dois exemplos mostram que em alguma medida o governo estadual, e os instrumentos do seu Sistema de Participação, buscaram ser capazes de incorporar as novas expressões da sociedade civil que emergiam das ruas em um debate mais organizado e sistemático com o Estado. Foram, no entanto, iniciativas pontuais, uma vez que não foram capazes de se transformar em espaços de diálogo estruturado e permanente. As novas instituições participativas, ainda que tenham se demonstrado capazes de gerar novos espaços de diálogo do governo com a sociedade, foram capazes de incorporar as expressões tradicionais da sociedade civil. Mas mesmo essas, pelo que foi visto, não têm muitos pontos de contato com as novas gerações e movimentos.

---

<sup>16</sup> <http://jornalgggn.com.br/blog/luisnassif/o-dialogo-entre-tarso-genro-e-os-manifestantes>

## Capítulo IV – Sociedade Civil, Desenho Institucional e Democratização

A trajetória histórica de construção de instituições participativas esboçada no capítulo anterior tem como objetivo contextualizar o processo e identificar evidências empíricas que permitam avaliar se as mesmas efetivamente contribuem para o processo de democratização. Sem a pretensão de esgotar toda a complexidade do tema, o objetivo deste capítulo é apontar variáveis no campo do desenho institucional destes processos que permitam algum grau de segurança na afirmação de que as IPs estudadas contribuíram para ampliar a democratização no estado do Rio Grande do Sul. Tomando como referência a abordagem de Tilly (2004) deste processo, buscaremos identificar se, e em que medida, a criação destes novos espaços de participação contribuiu para: a) ampliar os mecanismos de acesso dos cidadãos aos processos políticos; b) Permitir relações igualitárias entre todos os envolvidos; c) Dar garantias de proteção ao cidadão contra ações arbitrárias do Estado e; d) Estabelecer um comprometimento mútuo entre o estado e os cidadãos em torno dos temas pactuados. Destas quatro características, a terceira, relativa à proteção, não será analisada. Não foi possível identificar qualquer tipo de variável que pudesse estabelecer algum tipo de relação entre as IPs e esta característica do regime<sup>17</sup>.

A estas quatro dimensões, que para Tilly (2007) representam, critérios de afirmação democrática, se somam ainda três processos importantes que devem acompanhar o processo de democratização: a) a integração das redes de confiança existentes na sociedade ao processo político democrático; b) o isolamento da política de quaisquer desigualdades categoriais e; c) a eliminação de centros autônomos de poder. É evidente que todas estas características e processos carregam consigo um alto grau de abstração, abordando o tema da democratização desde uma perspectiva macropolítica. O tratamento destas questões no âmbito do processo mais amplo de democratização do país, vivenciado em nível de Estado nacional, deve ser feito com o devido cuidado. Ainda assim, o estudo sobre o desenho institucional, o contexto de implementação e as disputas políticas que permearam a construção destas instituições que foram analisadas aponta alguns caminhos promissores no sentido de responder os desafios desta investigação.

A abordagem adotada tem referência também nos estudos de outros autores e instituições que vem buscando compreender o alcance e a efetividade das novas instituições participativas no Brasil (PIRES, 2011, IPEA , 2010). Neste contexto Avritzer (2008) sinaliza que três dimensões são importantes para esta análise: o nível de

---

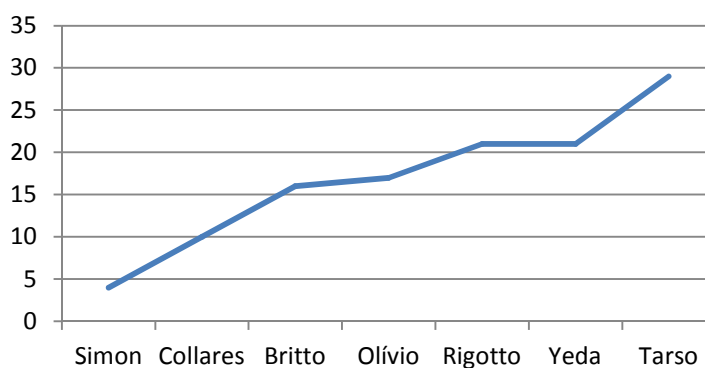
<sup>17</sup> O critério de proteção se relaciona fundamentalmente com a garantia dos direitos civis, ou seja da proteção dos cidadãos em relação à ações arbitrárias do Estado. Em princípio essas garantias, no Brasil e no período estudado nesta investigação, não sofreram qualquer tipo de ameaça, especialmente no âmbito das IPs em análise. Portanto, em princípio, a opção foi por não considerar esta dimensão.

organização da sociedade civil, a vontade política que orientou as políticas de Estado e de governo nesta direção e o desenho institucional dos processos. O capítulo anterior já avançou no sentido de contextualizar o processo de surgimento e de consolidação das IPs no Rio Grande do Sul. O esforço deste capítulo é o de construção de um marco analítico a partir de algumas variáveis que permitam verificar se, e em que medida, esse processo avança no sentido da democratização<sup>18</sup>. E, sobretudo, de identificar quais são as potencialidades e os obstáculos que se apresentam neste sentido.

## IV.1 Amplitude

A primeira dimensão a ser analisada é até que ponto este processo contribuiu para ampliar o acesso de cidadãos aos espaços decisórios relacionados com as políticas públicas. Segundo Tilly, a democratização implica em transitar “from only a small segment of the population enjoying extensive rights, the rest being largely excluded from public politics, to very wide political inclusion under state jurisdiction” (TILLY, 2007:14). A questão que se coloca, portanto, é até que ponto este conjunto de iniciativas permitiu de fato que mais pessoas se envolvessem de forma direta com mecanismos que lhes permitam tomar parte do processo de formulação, decisão e fiscalização das políticas? Em princípio este é o pressuposto que serve como base da construção das IPs estudadas. Todas elas, conselhos, Orçamentos Participativos, Coredes, etc... têm como fundamento de sua adoção a ideia de que se constituem em espaços que ampliam a participação, na medida em que abrem espaços nos quais representações da cidadania sejam incorporadas ao debate. E, efetivamente, neste sentido podemos afirmar que o RS assistiu nos últimos uma profusão de iniciativas neste sentido. O gráfico I dá uma dimensão da expansão dos processos participativos desde a redemocratização.

**GRÁFICO I – Instituições Participativas no RS 1988-2014**



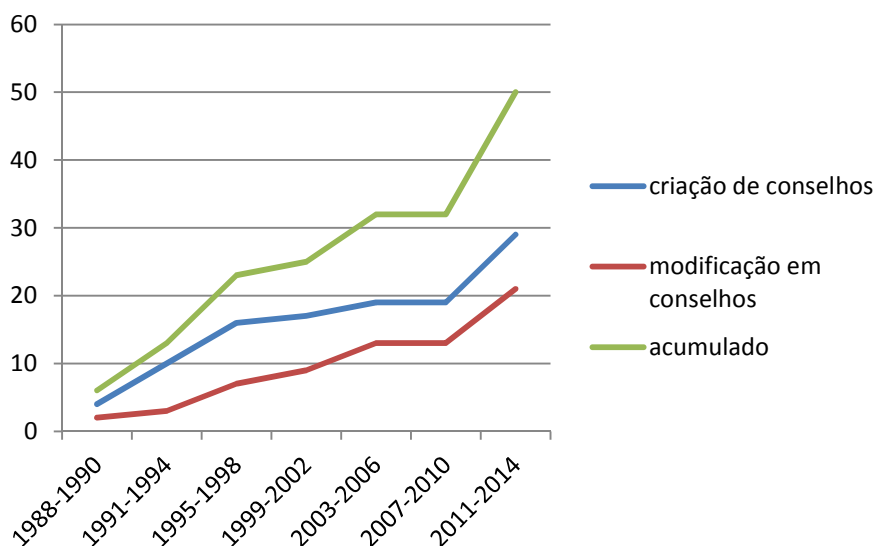
<sup>18</sup> No anexo I são apresentados quadros que sistematizam as mudanças legais na regulamentação relativa ao desenho institucional das instituições participativas analisadas neste capítulo.



Desde a criação do Conselho dos Direitos da Mulher, em 1986 houve um processo contínuo e crescente de estabelecimento de novas instituições participativas no RS, sejam conselhos setoriais de políticas públicas ou iniciativas mais amplas como as experiências de OP e a Consulta Popular. Com exceção do período 2007-2010, relativo ao governo Yeda Crusius (PSDB) o processo de expansão de mecanismos participativos foi constante no Rio Grande do Sul durante todo o período estudado. Mas a evolução no sentido da democratização não se resumiu à esta criação de novas Instituições Participativas. A cada novo governo iniciativas legislativas também foram sendo tomadas alterando algumas das instituições já existentes, o que mostra que o processo de mudança institucional implicava também na evolução qualitativa dos espaços já constituídos.

O gráfico II, a seguir, busca registrar não apenas a criação de novas instituições participativas, mas também a implementação de alterações nas regras relativas a IPs já existentes. Estas alterações, como veremos adiante, são também iniciativas importantes na medida em que se relacionam com mudanças no desenho institucional previamente estabelecido. E muitas vezes essas mudanças também podem apontar no sentido da democratização. Vários conselhos de participação criados foram modificados em governos subsequentes com o objetivo de superar limites identificados, ou mesmo de ampliar o acesso dos cidadãos e das organizações da sociedade civil a esses espaços.

**Gráfico II – Criação e Modificações legislativas de Instituições Participativas no RS 1986-2016**

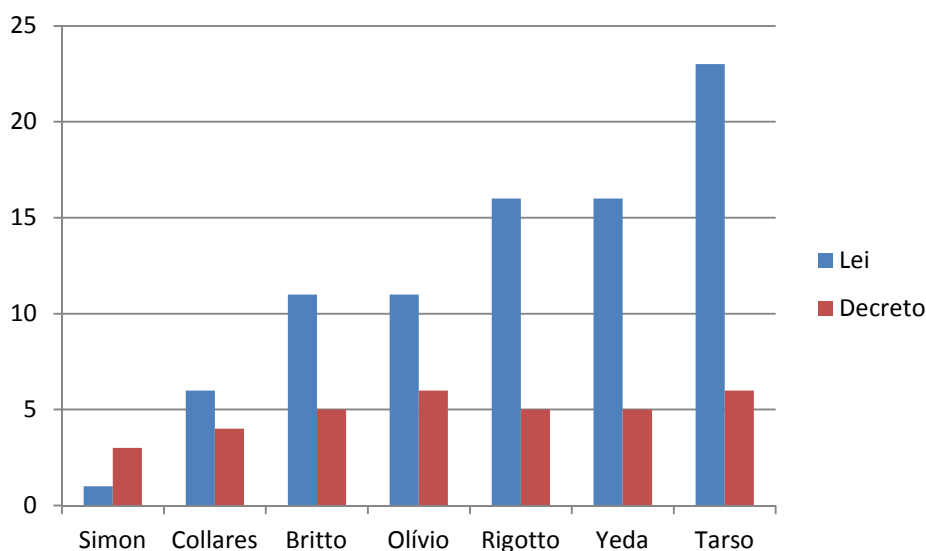


Estas modificações no desenho institucional das instituições participativas podem ser analisadas segundo algumas variáveis que contribuam para avaliar se as mudanças incidem no sentido da democratização. Avritzer (2008) assinala que a iniciativa do governo em termos do desenho institucional é uma dimensão fundamental para a compreensão da

natureza do processo de criação de instituições participativas. Neste sentido buscamos analisar este desenho segundo três dimensões: a) a forma pela qual a instituição foi criada (por lei ou por decreto); b) de que maneira se estabelece representação da sociedade nos conselhos (indicados pelo governador, definidos na lei e/ou eleitos em fóruns mais ou menos abertos) e; c) a composição dos conselhos (maioria de representantes do governo, paritários, maioria da sociedade civil). Cada um destes critérios pode nos ajudar a analisar se as mudanças implementadas nos desenhos institucionais avançam ou não no sentido da democratização.

Em primeiro lugar é importante considerar que a criação de todos os conselhos resulta da iniciativa do Estado. Ainda que eventualmente essa iniciativa possa refletir também pressões sociais de setores e grupos que buscam interlocução com o governo, assim como um consenso difuso na sociedade acerca da importância da participação e da democratização, ao fim e ao cabo quem determina o conteúdo e a forma dessas instituições participativas é o executivo. Nesta medida a maneira como é proposta a criação, o alcance do debate envolvido, a definição da forma pela qual se constituem as representações e a própria composição dos conselhos é definida pelo Estado. Por isso é importante considerar a evolução no tempo deste processo.

**Gráfico III – Evolução da composição dos conselhos segundo a forma de iniciativa legislativa**

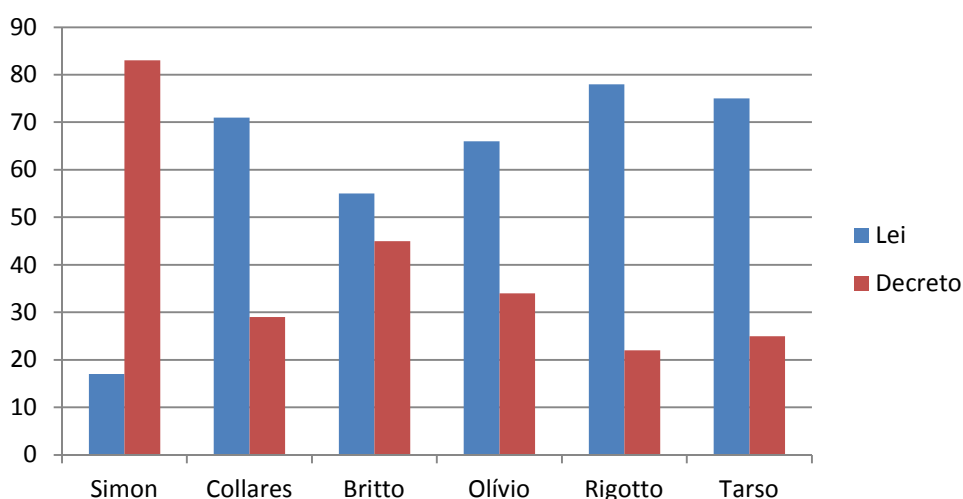


Em relação à forma de criação é possível identificar uma evolução que pode ser identificada com uma ampliação da democratização. Se no caso da primeira geração de IPs a maioria resultava de iniciativa unilateral do governador, tendo sido estabelecidos por decreto, com o tempo essa iniciativa se deslocou para o campo do legislativo. A criação de conselhos através de projetos de lei implica, pelo menos em tese, na possibilidade de um

debate em uma arena mais plural, onde a oposição tem ao menos a possibilidade de discutir o conteúdo e a forma pela qual as novas instituições participativas se constituirão. É evidente que, no caso do Rio Grande do Sul, na maior parte do período analisado os governos dispunham de maiorias parlamentares. Com exceção do período de Collares e de Olívio, todos os demais governos nestes quase trinta anos puderam constituir maioria. De qualquer forma este deslocamento de uma criação por decreto para uma criação através de projeto de lei pode ser considerado um avanço no sentido da democratização. O resultado final deste processo de evolução do desenho institucional dos conselhos de políticas públicas é que, dos 29 conselhos e demais IPs em operação no final de em 2014, restavam apenas 6 cuja criação foi feita sem um debate mais amplo no âmbito do legislativo.

Tendo em conta que a vontade política dos governos é também uma variável importante do ponto de vista do desenho institucional, é importante considerar também qual foi o perfil das iniciativas de cada governo em termos da forma pela qual buscou implementar IPs. O gráfico IV apresenta a composição, do ponto de vista percentual, do conjunto de iniciativas relativas à criação de espaços participativos, considerando não apenas a criação de IPs, mas também as mudanças implementadas nas já existentes. Através dele podemos identificar as tendências de maior ou menor adoção de mecanismos institucionais que operam na direção da democratização em cada um dos períodos de governos analisados.

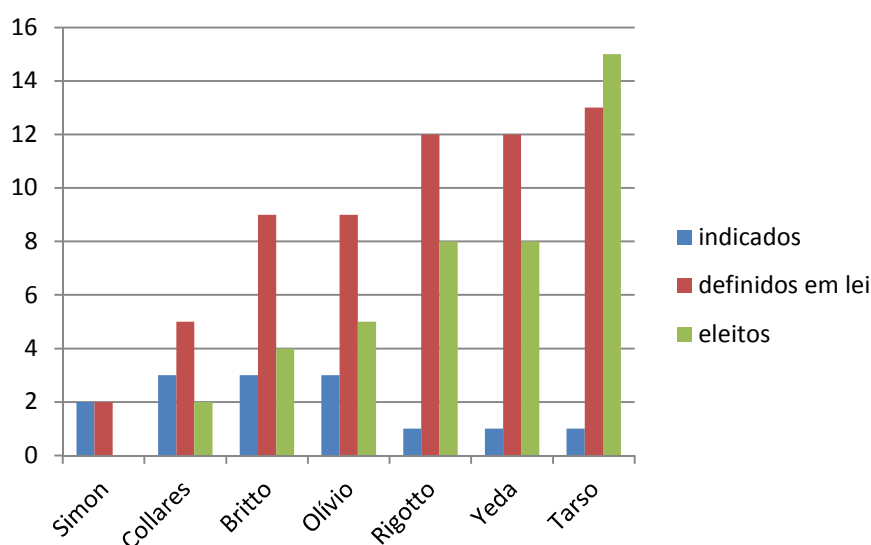
**Gráfico IV – Iniciativas relativas às IPs por governo (%)**



Os dados mostram que há um progressivo direcionamento das ações dos governos na direção de mecanismos mais democráticos de criação de Ips. Se no final dos anos 80 mais de 80% das iniciativas de criação de novos espaços de participação resultavam de decretos do governador, este tipo de tendência foi progressivamente se deslocando na direção da criação de Ips através de projetos de lei (mais de 70% das iniciativas a partir dos

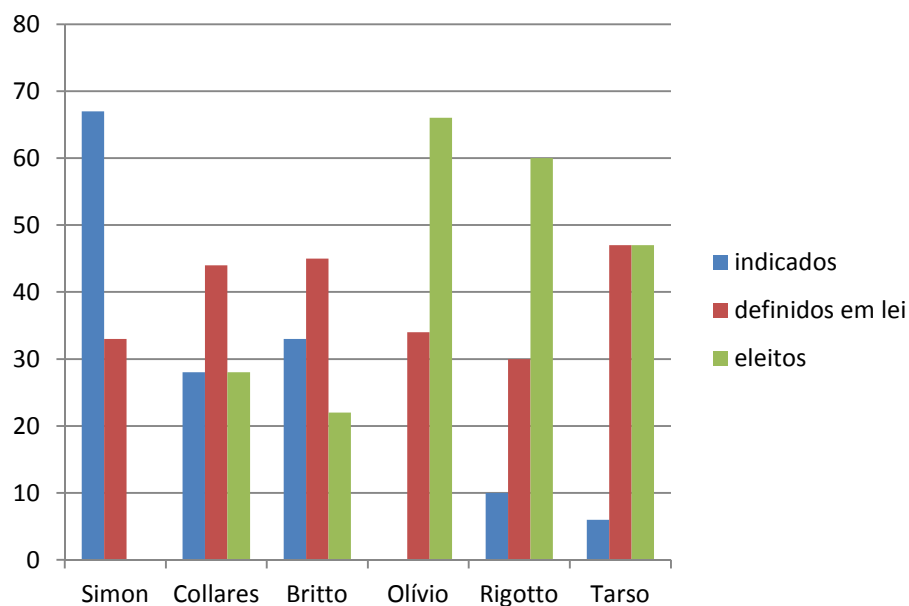
anos 2000). A mesma dinâmica democratizante pode ser também identificada quando se analisa a forma pela qual a representação da sociedade é estabelecida. Considerando-se as variáveis propostas em uma linha de progressiva democratização, a partir de uma escala que se inicia com IPs onde a representação social é definida pelo governador, passando para uma representação definida em lei, até um processo mais aberto de indicação em fóruns mais abertos, também se pode perceber um nítido avanço.

**Gráfico V – IPs no RS segundo a forma de definição das representações da sociedade**



Até 2014, das 29 iniciativas de IPs analisadas neste estudo, apenas uma ainda é composta de representantes indicados pelo governo. E das restantes, se observa também um crescimento do número de IPs nas quais os representantes da sociedade civil são eleitos em fóruns. Esta modalidade amplia significativamente o conteúdo democrático da composição destes espaços, na medida em que garante também um grau de rotatividade, de debate democrático e de prestação de contas. Situação que é menos presente quando a representação é definida por lei. Este avanço se deu a partir de um progressivo comprometimento dos governos com formas mais democráticas de indicação dos interlocutores do Estado. A evolução das iniciativas segundo a natureza da representação mostra claramente o progressivo deslocamento das tendências mais verticais e unilaterais de definição das representações da sociedade na direção de formas mais institucionalizadas e abertas de indicação.

Gráfico VI – natureza da representação da sociedade civil nos conselhos (%)



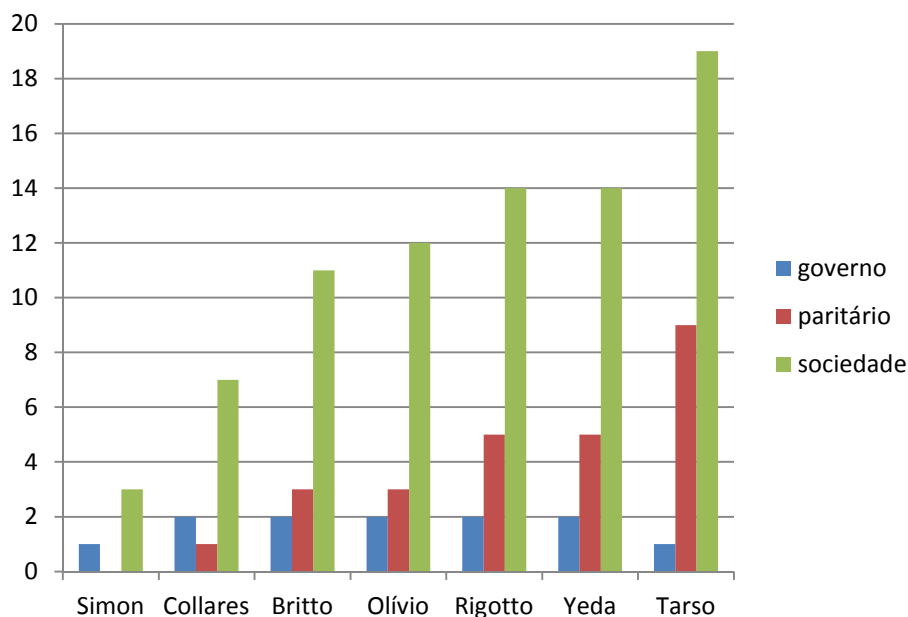
Na primeira geração das instituições participativas a iniciativa dos governos tendia a estabelecer a composição da representação da sociedade a partir de uma decisão unilateral do governo. Era o Estado que definia, unilateralmente quem representava a sociedade que deveria ser ouvida. Em alguns casos esta decisão se dava a partir de listas apresentadas pela sociedade civil, mas ainda assim com o privilégio da decisão sobre a composição preservado para o executivo. Com o tempo cresce a forma de constituição das representações através da definição em lei. Esta mudança ampliava um pouco as possibilidades de um debate mais plural sobre esta representação na medida em que o debate da lei no parlamento ainda que, como já vimos, a definição da representação da sociedade na lei tenda a estabelecer um quadro no qual os representantes indicados passam a exercer uma espécie de monopólio da representação social no âmbito das políticas debatidas nestes espaços.

E a partir do governo Collares o estabelecimento de fóruns nos quais se realizavam processos relativamente abertos de debate e indicação passa a ter uma importância cada vez maior. Este também pode ser considerado um avanço no sentido da democratização, uma vez que a ocupação dos espaços de representação se torna mais aberta e acessível a um contingente maior de organizações e grupos que podem periodicamente disputar a indicação em arenas relativamente representativas, plurais e competitivas. Atualmente, dos 27 conselhos em operação no RS, temos 15 nos quais a representação é estabelecida na lei

que os criaram e outros 15 cuja representação da sociedade civil é eleita em fóruns<sup>19</sup>, uns mais outros menos abertos, nas quais diversas entidades podem disputar democraticamente a representação.

Por fim as características do desenho institucional dos conselhos podem ser também avaliadas em termos da correlação de forças em sua composição. A evolução da composição dos conselhos em termos de maioria governamental, composição paritária ou maioria da sociedade civil é também uma variável importante a ser analisada.

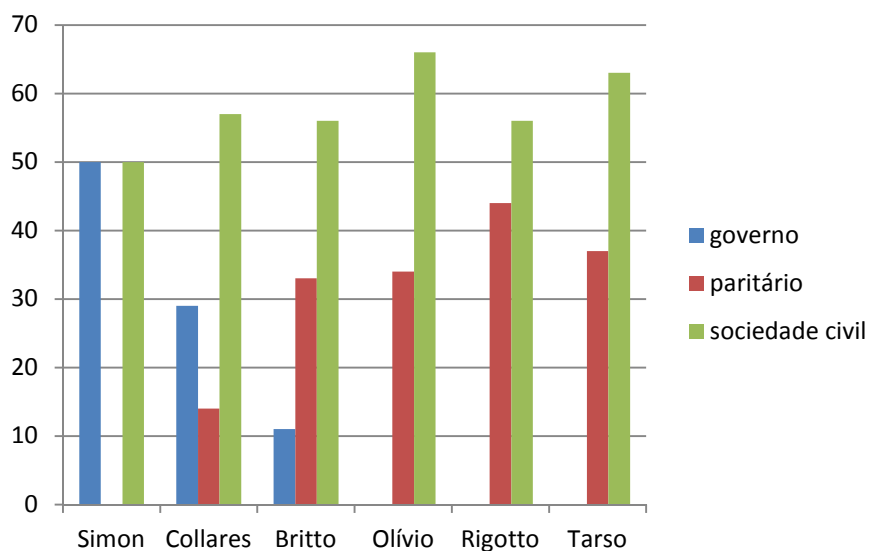
**Gráfico VII – Ips no RS segundo a sua composição de maioria**



As IPs em cuja composição há uma maioria de representantes do governo foram desaparecendo com o tempo, sendo substituídos por composições paritárias e/ou de maioria da sociedade civil. Este também é um movimento na direção da democratização, na medida em que implica em um peso menor dos quadros do executivo nos processos decisórios dos conselhos. Das 29 iniciativas analisadas, 9 tem uma composição paritária e 19 tem maioria da sociedade civil, subsistindo apenas uma com maioria governamental. Mais uma vez é possível verificar um movimento no sentido da democratização em termos da evolução do desenho institucional dos espaços de participação da sociedade no governo construídos nos últimos 30 anos.

<sup>19</sup> Isto porque em três conselhos há critérios mistos de representação, com entidades definidas na lei e ao mesmo tempo escolha de representantes em fóruns: Povos de Terreiro, Turismo e Segurança Alimentar

**Gráfico VIII – evolução da composição dos conselhos segundo a iniciativa dos governos (%)**



Como vimos no capítulo anterior, este processo resultou da convergência de uma demanda da própria sociedade civil por participação com a ação de governos que reconheciam como legítima esta demanda e buscavam estabelecer mecanismos que permitissem atendê-la. A sociedade reivindicava espaços de diálogo e construção de políticas públicas e os governos respondiam, de acordo com suas perspectivas e possibilidades, com iniciativas institucionais. Esta vontade política, como se pode ver, não é homogênea se considerarmos os diversos governos. O crescimento é mais ou menos constante entre os anos 80 e 90, atingindo seu ápice na segunda década deste século, independente da orientação partidária e política dos governadores. Duas exceções precisam ser consideradas, os períodos entre 1999 e 2002, no governo Olívio Dutra, no qual apenas uma iniciativa foi tomada neste sentido. E o período de 2007 a 2010, onde nada foi feito.

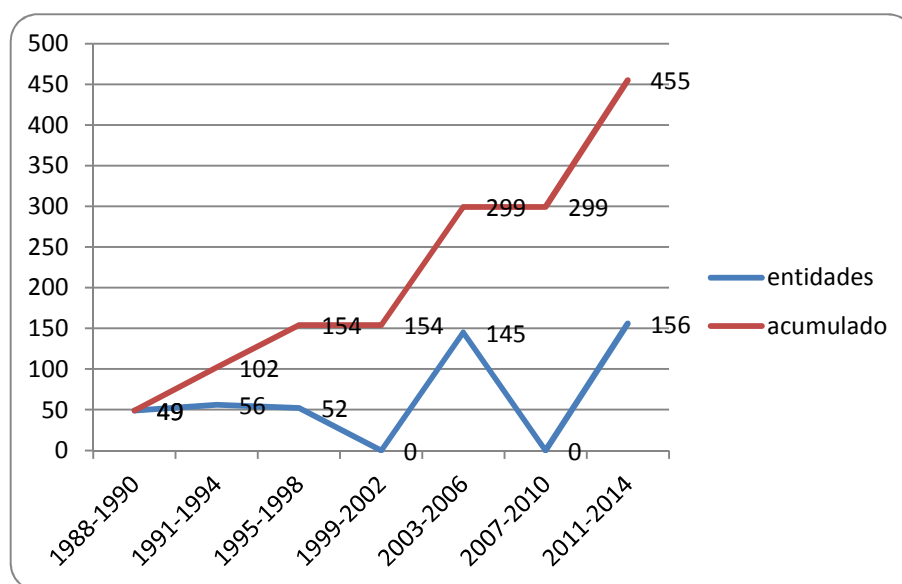
No período de Olívio Dutra é importante considerar que, se por um lado não houve iniciativas no âmbito da criação de conselhos de políticas públicas, por outro lado se realizou o mais massivo e intenso processo de participação, o Orçamento Participativo estadual. Este processo, com todas as suas contradições e limites, envolveu centenas de milhares de cidadãos que se envolveram de forma direta e presencial em debates, além de um grande número de organizações e grupos que se mobilizaram em torno da discussão acerca dos investimentos e das finanças públicas. E, como vimos, a reação da oposição gerou uma espécie de competição em torno das práticas democráticas que ampliou a mobilização e o

debate público. Neste sentido a ausência da iniciativa em termos de criação de conselhos foi compensada amplamente pela amplitude da dinâmica de debate gerada no processo de implementação do OP. Nesta medida o período de Olívio é crítico, na medida em que a construção de instituições participativas deu um salto qualitativo na direção da incorporação de desenhos institucionais mais abertos, de livre entrada e construídos de baixo para cima.

A derrota deste projeto em 2002 marca uma limitação do processo de construção de instituições participativas à mecanismos que podem ser caracterizados como de “partilha de poder” (AVRITZER, 2008), construídos de cima para baixo. Já no período de governo de Yeda Crusius o quadro é o inverso, a ausência de iniciativa aparentemente reflete pura e simplesmente uma ausência de vontade política em relação ao tema. A orientação radicalmente neoliberal do governo do PSDB e seu foco quase que exclusivo no processo de ajuste fiscal e corte de gastos não incorporava qualquer interesse de ampliar a participação dos cidadãos e os mecanismos de diálogo sobre as políticas públicas, o que levou o tema das instituições participativas a quatro anos de relativa hibernação.

A avaliação de que a construção de IPs foi uma forma de ampliar a participação, tendo, portanto, um sentido democratizante, não se limita ao número de conselhos instituídos em todos estes anos. O processo de criação de novos espaços representou a incorporação de um número crescente de organizações e representações da sociedade civil aos processos de participação. O gráfico 2 mostra a evolução do número de organizações participantes dos processos.

**Gráfico IX – evolução do número de representações em Instituições Participativas**



Ao final do período podemos contabilizar, apenas nos Conselhos de Políticas Públicas, 455 organizações que participam com alguma sistematicidade dos debates,



processos deliberativos e fiscalização das políticas públicas. O ritmo de crescimento de entidades participantes é ainda mais intenso do que o do ritmo de crescimento do número de instituições. Isto porque os processos de modificação realizados tenderam a se direcionar muitas vezes para o aumento da representação nos conselhos já existentes. É importante destacar que este levantamento se restringe aos conselhos setoriais, sem considerar, por exemplo, a participação das organizações da sociedade civil nas regiões através dos Coredes. Não foi possível, nos marcos de tempo e de recursos desta investigação, fazer um levantamento em cada uma das 29 regiões para incorporar essas representações territoriais, o que elevaria em muito o número de instituições envolvidas.

De qualquer forma os dados apresentados permitem afirmar que, aparentemente, o conjunto de inovações institucionais implementadas no RS neste período de quase 30 anos permitiu uma ampliação do acesso dos cidadãos, ainda que seja por intermédio de suas representações da sociedade civil organizada, aos processos decisórios. O número de players do processo político entre uma eleição e outra não é mais limitado aos parlamentares e aos membros do executivo. Os processos decisórios tendem, em maior ou menor medida, a ser debatidos e pactuados com outros atores sociais e políticos. Nessa medida o critério de amplitude parece estar sendo efetivamente cumprido através da implementação destas instituições participativas. No entanto um olhar mais detalhado sobre a composição dos conselhos nos permite relativizar em alguma medida o crescimento aparentemente tão grande da interlocução do Estado com as organizações da sociedade civil. Os 455 espaços de representação existentes em muitos casos são ocupados mais de uma vez pela mesma organização.

Entidades patronais como a Federação das Indústrias (FIERGS – 4 conselhos), a Federação da Agricultura (FARSUL - 5) e a Federação do Comércio (FECOMÉRCIO – 2), todas estão presentes em mais de um conselho. Da mesma forma algumas entidades dos movimentos populares também tem representação em mais de um conselho, como a Central Única dos Trabalhadores (CUT – 3 conselhos) e a Federação dos Trabalhadores na Agricultura (FETAG – 6). Da mesma forma a CNBB tem representação em 3 conselhos, assim como a Universidade Estadual (UERGS) e a Universidade Federal (UFRGS). Entre as associações profissionais se destaca o Conselho Regional de Serviço Social (CRESS), que participa de 4 conselhos. A Associação de Pais e Mestres de Excepcionais (APAE) participa em 3.

Mas de longe a instituição com a maior quantidade de espaços de participação nos conselhos de políticas públicas do Rio Grande do Sul não é exatamente uma representação da sociedade civil. A FAMURS, Federação das Associações de Municípios do Rio Grande

do Sul está representada em 10 dos 27 conselhos existentes no estado<sup>20</sup>. Esta presença, que como vimos no capítulo anterior também é muito intensa, quase majoritária, no âmbito dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes), provoca uma reflexão acerca da natureza das instituições participativas que estamos analisando. Em alguma medida, estes espaços que foram desenhados para ampliar a participação da sociedade civil na gestão das políticas públicas na verdade ocupam também uma função de se constituírem em espaços de diálogo inter-federativo. A ausência de estruturas de gestão territorial que cumpram este papel de dar voz aos governos locais, já identificada por Veiga (2006), resulta na ocupação de espaços por parte dos municípios (que são parte da estrutura de Estado) em instituições que foram desenhadas para comportar a participação da sociedade civil.

O balanço geral deste processo de implementação de IPs no Rio Grande do Sul, do ponto de vista da ampliação da participação dos cidadãos é relativamente contraditório. De um lado é evidente que a criação de inúmeros mecanismos de participação na gestão das políticas públicas de Estado, abriu um grande número de novos espaços de participação, o que contempla um número muito maior de cidadãos envolvidos neste debate. Comparados com os mecanismos tradicionais da democracia representativa, nos quais tem voz e poder deliberativo apenas os representantes eleitos (sejam eles os gestores ou os parlamentares), é evidente que ocorreu uma ampliação significativa dos espaços de participação à disposição dos cidadãos.

No entanto é importante reconhecer os limites desta ampliação. O mecanismo que estabelecia a mais ampla e intensa participação, o OP, teve uma adoção limitada a um período de governo nestes trinta anos. O outro mecanismo mais amplo, este sim em operação ininterrupta desde 1998, a Consulta Popular, se constitui em um processo de votação anual no qual a participação dos cidadãos se resume em optar por algum investimento em uma lista previamente definida. Em todos os demais, conselhos a participação é mediada pela representação através de organizações da sociedade civil, cuja representatividade implica em um conjunto de mediações que implicam em limites em termos de um efetivo processo participativo.

## **IV.2 Igualdade**

Isso nos leva à segunda dimensão, a da igualdade. De acordo com as definições que estamos adotando para definir democratização, este processo implica em transitar “from a great inequality among and within categories of citizens to extensive equality in both regards” (TILLY, 2007:14). Nossa análise do processo de construção de instituições participativas

---

<sup>20</sup> Conselhos do Idoso, da Educação, do Meio Ambiente, da Saúde, da Assistência Social, do Turismo, do Trânsito, da Segurança Alimentar, dos Esportes e da Aquicultura e Pesca.

precisa verificar até que ponto os processos de participação permitiram o fortalecimento da igualdade entre os cidadãos, tanto do ponto de vista dos diferentes grupos sociais e das relações estabelecidas entre eles como do ponto de vista da desigualdade entre cidadãos das mesmas categorias sociais. Por um lado, no que diz respeito à relação dos cidadãos com o Estado, as IPs em alguma medida proporcionam um maior nivelamento de possibilidades de participação entre os tradicionais detentores do poder e os cidadãos. Estes adquirem a possibilidade de, por intermédio de um conjunto de organizações representativas dos mais diversos setores sociais, dividir em alguma medida as possibilidades de gestão das políticas públicas com os agentes eleitos no processo convencional da democracia representativa.

Em uma situação na qual, na ausência destes espaços, as políticas seriam decididas de forma unilateral pelos gestores públicos, os espaços abertos nas IPs significam em alguma medida uma redução de desigualdades entre os cidadãos e os gestores eleitos. Neste âmbito, portanto, a resposta para a pergunta se as IPs contribuem para uma maior igualdade é afirmativa. No entanto estas desigualdades em termos da ampliação dos espaços decisórios não são as únicas que existem nos processos políticos. A existência de espaços de participação não garante por princípio que todos os envolvidos possam efetivamente incidir sobre os processos. O universo de atores envolvidos é muito diferenciado em termos de seus recursos organizativos, sua capacidade de intervenção e conhecimento técnico. Um levantamento com base em uma amostra de 254 organizações que fazem parte dos conselhos de políticas públicas permite identificar uma extrema heterogeneidade da representação da sociedade civil nestes espaços de debate e deliberação.

**Quadro VIII – Instituições com representação nos conselhos**

Tipos de instituição	%
Organizações não Governamentais	29,5
Sindicatos e movimentos sociais	22,0
Instituições patronais	14,9
Universidades	11,8
Associações Profissionais	9,8
Municípios	7,9
Organizações religiosas	3,9

Quase um terço (29,5%) dos espaços de participação nos conselhos é ocupado por organizações da sociedade civil que poderiam ser genericamente caracterizadas pelo rótulo amplo de Organizações Não-Governamentais (ONGs). Mas mesmo dentro deste critério temos uma grande diversidade, que vai desde instituições extremamente tradicionais como o Rotary e o Lions Club até organizações de assessoria aos movimentos sociais, voltadas para processos de organização e educação popular como o Centro de Assessoria Multi-

Profissional (CAMP) ou a Guayí – Democracia, Participação e Solidariedade, ambas com forte vinculação a movimentos de esquerda. Por outro lado neste âmbito das ONGs estão situadas também um conjunto de organizações mais diretamente vinculadas a temas mais gerais, que vão desde os direitos humanos (MJDH, Movimento de Justiça e Direitos Humanos), direitos das mulheres (Themis – organização de advogadas feministas), diversidade sexual e direitos das comunidades GLTB (NUANCES), ambientalismo (AGAPAN – principal organização ecologista do RS), igualdade racial (UNEGRO, União do Negro pela Igualdade).

Mas uma parte significativa deste contingente de organizações não-governamentais, quase metade, são organizações de “advocacy” em torno de temas muito específicos. Grupos como a AAPECAN (Associação dos Pacientes de Cancer) ou a FADOC (Federação das Associações de Transplantados), a AMENCAR (Associação de Apoio à Criança e Adolescente) ou a APAE (Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais), ASSANDEF (Associação Santanense dos Deficientes Físicos) se organizam para dar apoio a grupos muito específicos de cidadãos em torno de problemas concretos. Por fim este espaço ocupado pelas ONGs é também ocupado por organizações mais amplas, na verdade fóruns que articulam uma diversidade de organizações em torno de um mesmo tema, como o FESANS, Fórum Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional, o Fórum de Saúde Mental, um conjunto de organizações de natureza territorial como o Fórum dos Pescadores do Delta do Jacuí, ou então a Associação Riograndense das Fundações.

Outro contingente de um pouco mais de um terço das organizações que tem presença nas instituições participativas são as representações de empresários (14,9%) e de trabalhadores e movimentos sociais (22%). Entre estas temos desde as entidades de representação mais gerais, como a FIERGS, a CUT, a FARSUL e a FETAG, que, como vimos ocupam espaço em mais de um conselho, até organizações cuja participação está relacionada com a representação dos trabalhadores nos conselhos setoriais, como é o caso do Centro dos Professores do Estado (que representa os professores estaduais) no conselho de educação e a Federação dos Trabalhadores na Saúde no seu respectivo conselho. Da mesma forma o setor patronal tem representações pontuais do mesmo tipo nestes conselhos. De modo geral as representações empresariais e de trabalhadores tem presença em conselhos setoriais deste tipo, nos quais o modelo de representação normalmente é tripartite, com o governo dividindo o espaço com as representações dos dois setores para a discussão das políticas pública nas suas respectivas áreas.

Uma novidade em termos das representações de movimentos populares, que se intensifica especialmente no período do governo de Tarso Genro, é a incorporação de novos movimentos sociais, de tradição organizativa mais recente, aos conselhos de políticas

públicas. Os conselhos criados na gestão 2011-2014 abriram espaço para a presença de novos atores. Os exemplos são a incorporação do Movimento Nacional de Populações de Rua (MNPR) no Conselho de Assistência Social, do Movimento de Atingidos por Barragens (MAB) no Conselho Estadual de Direitos Humanos, da Federação dos Quilombolas no conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável e dos movimentos de moradia (MNLM, CMP e CONAM) no conselho das cidades. Estas incorporações são avanços no sentido da igualdade, na medida em que incorporam movimentos que até então não tinham um maior reconhecimento como interlocutores por parte do Estado.

Por fim é preciso mencionar também a presença de autarquias que representam corporativamente categorias profissionais como os Conselhos Regionais (de Assistência Social, de Nutrição, de Engenharia e Arquitetura, entre outros) assim como associações profissionais que representam estes setores de trabalhadores altamente qualificados de classe média. Também estes tem a sua presença nos conselhos setoriais de políticas a partir desta mesma concepção de natureza corporativa, na qual se pressupõe uma representação cuja origem é menos de sua representatividade enquanto sociedade civil e mais enquanto expressão de áreas técnicas de conhecimento reconhecidas pelo Estado. A representação da sociedade civil nestes casos tem menos a ver com a busca de garantir uma expressão da cidadania para o debate das políticas públicas e mais pelo fato de, em tese, estas organizações serem portadoras de um conhecimento técnico, uma expertise nas áreas em questão. Nestes casos o Estado pretende reconhecer muito mais um status técnico de conhecimento, que autoriza estas organizações a opinarem sobre as políticas públicas, do que uma representação universal da cidadania. Por fim, na mesma direção, temos a presença das universidades em diversos conselhos, uma presença que também tem uma natureza mais técnica do que política. Ouvir a sociedade, neste caso, significa ouvir aquela parte da sociedade autorizada a ter uma opinião, em função do seu status e da sua função social.

Quase 20% do total dos postos nos conselhos de políticas públicas, nos quais a sociedade é representada pelas universidades e/ou por organizações que reúnem os profissionais que atuam na área, tem essa natureza mais técnica do que política. A isso se somam nos mesmos conselhos as representações de empresários e de trabalhadores do setor. Portanto conselhos como os de saúde, de educação, de ciência e tecnologia, são conselhos nos quais a representação da sociedade é, na verdade, uma representação de alguns setores da sociedade que se considera que, por seu conhecimento técnico ou inserção específica na organização do campo de conhecimento em questão, detém o saber necessário para contribuir na formulação, gestão e fiscalização das políticas públicas.

Neste caso a direção que aponta este mecanismo de representação é oposta à da igualdade. A natureza da representação nos conselhos, neste caso, se origina justamente da diferença. Serão ouvidos não os cidadãos de modo geral, mas sim aquelas organizações que detêm um conhecimento específico na sua respectiva área de atuação. Os conselhos de políticas públicas, portanto, especialmente naqueles casos das políticas setoriais, se baseiam na especificidade, na diferença, no reconhecimento de um conhecimento que, por princípio, não está disponível para qualquer cidadão. Os conselhos enquanto instituições participativas, especialmente os temáticos como os de saúde, educação, assistência social, esporte, turismo, entre outros, têm uma composição baseada na especialização do seu conhecimento ou de sua inserção social. Isto faz com que as representações da sociedade civil nestes espaços possa ser considerada relativamente excludente do ponto de vista do conjunto da cidadania.

E quando se pensa em igualdade/desigualdade é possível reconhecer a existência de distinções entre os próprios conselhos. Ainda que todos os conselhos, por princípio, sejam instrumentos de gestão de políticas públicas, uma observação mais cuidadosa permite concluir que há, de um lado, conselhos mais vinculados a políticas tradicionalmente estruturadas enquanto políticas de Estado (saúde, educação, segurança alimentar, assistência social). Ao lado destes há conselhos cuja própria denominação se relaciona mais diretamente com determinados públicos, para os quais os conselhos representam justamente um primeiro reconhecimento do direito de que estes grupos sociais sejam alvo de políticas públicas. É o caso dos conselhos dos povos indígenas, de desenvolvimento da comunidade negra, dos direitos das mulheres e, mais recentemente, do conselho dos direitos LGBT e dos povos de terreiro. Nestes casos a criação de conselhos representa um passo na direção da igualdade, na medida em que estende o reconhecimento não apenas da cidadania como do direito de ser interlocutores do Estado na construção de políticas públicas a setores até então excluídos.

Mas a diferença de padrão entre os dois tipos de conselho é patente. Nos conselhos “tradicionais” de políticas públicas em geral a representação tende a ser tripartite, com representação dos trabalhadores e do setor privado de cada área. São conselhos que se aproximam mais do modelo neocorporativo. Já os conselhos voltados a públicos específicos via de regra estabelecem um modelo de representação no qual os grupos envolvidos são vistos como um conjunto indiferenciado frente ao Estado: os índios, os jovens, as mulheres, a comunidade LGBT, os negros. Não se trata de uma diferença de geração, entre conselhos tradicionais e novos. Os conselhos das mulheres e dos negros estão entre os primeiros que foram criados. São conselhos voltados para o reconhecimento de direitos de contingentes específicos de cidadãos em relação aos quais o Estado busca reconhecer os direitos de

cidadania. Da mesma natureza, ainda que com especificidades, são também os conselhos dos Idosos, dos Portadores de Deficiência e da Criança e Adolescente. A diferença, nestes casos, é que a representação do público-alvo das políticas é indireta, materializada em instituições que lidam com estes tipos de público.

A implementação deste tipo de conselhos implica em um reconhecimento por parte do Estado de que determinados grupos sociais também são portadores de direitos. São grupos em relação aos quais o Estado, ao criar os conselhos, atribui características específicas que implicam na necessidade de criação de instrumentos que lhes permitam exercer seus direitos de cidadania. Nesta medida estes conselhos “de públicos” representam um passo na direção de uma maior igualdade, na medida em que sua própria existência já representa um reconhecimento de direitos iguais a determinadas categorias que tendiam a não ter seus direitos reconhecidos. Os conselhos seriam, neste caso, um instrumento concreto de equalização, na medida em que pressupõem a intenção do Estado de promover políticas públicas direcionadas para estes grupos.

No entanto um olhar mais detalhado sobre as diferenças entre os conselhos de políticas públicas e os conselhos voltados para públicos-alvo de políticas públicas não se resume à natureza da composição dos mesmos. Via de regra os conselhos de políticas tendem a ter uma maior incidência sobre os processos de gestão. Os Conselhos de Saúde tem poder deliberativo sobre as políticas do setor, supervisionam a distribuição de recursos, analisam prestações de contas, detêm, em alguma medida um poder de incidência (e mesmo de veto) sobre as ações do governo. São conselhos que muitas vezes gerem fundos, fazem parte de sistemas complexos e vinculantes de gestão e tem capacidade, em alguns casos, de pelo menos gerar impasses para a ação do executivo. O conselho do meio ambiente controla fundos, tem algum poder de incidência sobre a legislação e os procedimentos do poder executivo. O Conselho Estadual de Educação normatiza procedimentos, fiscaliza e incide em alguma medida sobre as decisões da Secretaria de Educação.

Já os conselhos que denominamos como vinculados à públicos específicos normalmente tem um poder muito mais limitado. Em geral não gerem fundos e seu poder de incidência sobre a agenda do governo é bastante limitado. Negros, jovens, indígenas, povos de terreiro, LGBTs tem sua identidade como portadores de direitos reconhecida com a existência dos conselhos, mas este reconhecimento tende a ser mais formal do que efetivo pois estes conselhos tem uma escassa incidência sobre as políticas de governo. É evidente que a mera existência dos espaços se constitui por si só na abertura de um espaço, um mecanismo de “voice” através do qual os representantes da sociedade civil de cada um destes contingentes podem se manifestar dando publicidade às suas demandas. Mas em

muitos casos este é o limite máximo da capacidade instrumental de uma instituição deste tipo.

Por fim, é importante observar as diferenças em termos de igualdade também dentro dos próprios conselhos, na medida em que a existência de lugares iguais para atores sociais distintos não encobre as diferenças em termos de recursos materiais e organizativos, qualificação e capacitação técnica dos quadros. Quando se considera que nos conselhos as representações da sociedade se defrontam com quadros técnicos do Estado, que supostamente detém o conhecimento técnico de gestão, não se pode desconsiderar as diferenças em termos da capacidade argumentativa e técnica das distintas representações. E esta desigualdade não se dá apenas entre as representações da sociedade e do governo, se dá também entre as distintas representações da sociedade civil nos marcos das IPs. Os representantes de instituições altamente estruturadas como a FIERGS ou a FARSUL via de regra tendem a ser quadros profissionais especialmente preparados para intervir sobre os assuntos, ao passo que provavelmente os representantes do Movimento Nacional de Luta pela Moradia certamente dispõem de recursos humanos menos preparados para o exercício deste tipo de função.

Os espaços iguais de que dispõem os representantes da sociedade civil mascaram uma desigualdade pré-existente, que interfere de maneira muito direta na capacidade de cada um destes setores em incidir sobre as decisões de políticas públicas tomadas no âmbito destes espaços. Os Conselhos, portanto, além de possuírem distinções relacionadas com o tipo de política ao qual estão vinculados, trazem dentro de si mesmos contradições vinculadas às diferenças existentes no âmbito da própria sociedade. Neste sentido, portanto, se os conselhos por um lado representam um avanço em termos de igualdade na medida em que materializam novos espaços nos quais podem atuar representações de setores que até então não tinham qualquer acesso e incidência sobre as decisões de políticas públicas, por outro lado não se constituem necessariamente em espaços de igualdade. Isto porque a presença nos conselhos não suprime as desigualdades efetivamente existentes entre os atores sociais presentes.

Já os outros processos analisados, a Consulta Popular e o Orçamento Participativo representam, por sua própria natureza, avanços muito mais consistentes do ponto de vista da promoção da igualdade, na medida em que ambos são processos de “livre entrada”, ou seja, processos nos quais qualquer cidadão, independente de qualquer distinção categorial, tem acesso e o mesmo poder deliberativo. A Consulta em uma escala mais massiva, na medida em que se resume em um procedimento de votação anual (e na eventual presença



prévia em uma assembléia regional), que chega a envolver mais de um milhão de eleitores. No entanto, por se constituir em um processo limitado no tempo e nos procedimentos, seu caráter participativo é relativamente limitado, de baixa intensidade. Do ponto de vista da igualdade seu impacto é efetivamente mais significativo do que a participação nos conselhos: qualquer cidadão pode votar.

Assim é também o caso do Orçamento Participativo. Sua realização, que tem como base a realização de assembleias abertas a qualquer cidadão, é por princípio o processo com as características mais igualitárias. Sua metodologia de implementação envolve necessariamente uma participação ativa, elementos de auto-organização e mobilização que não apenas tem por base uma maior igualdade, como também possibilita todo um aprendizado que implica em uma capacitação em termos de participação (NÚÑEZ, 2006). Este exercício opera ativamente na direção da construção de relações mais igualitárias. No entanto o OP foi uma experiência muito limitada no tempo, ocorrendo de forma plena no período 1999-2002, e de forma mais diluída em 2011-2014. Esta descontinuidade do mecanismo mais intensamente nivelador em termos de experiência democrática empobrece o balanço final de nossas experiências com IPs no Rio Grande do Sul.

Já os Conselhos Regionais de Desenvolvimento tem um desenho institucional que em tese é mais aberto, no qual a participação, ainda que seja circunscrita à organizações da sociedade civil legalmente constituídas, é garantida para todos os interessados. Formalmente, portanto, o desenho institucional dos COREDES estabelece um espaço de participação no qual qualquer instituição interessada pode participar. No entanto, como vimos no capítulo III, o regimento dos diversos conselhos pode apresentar diferenças na forma como se estabelecem as representações (em alguns casos mais aberta em outros menos), o que não garante uma homogeneidade na representação conforme as regiões. Além disso, autores como Veiga (2006), apontam a escala regional de sua atuação como um obstáculo a um acesso mais igualitário a estes espaços participativos. A capacidade operacional e os recursos materiais necessários para garantir os deslocamentos regionais necessários para participar das reuniões dos COREDES tende a ser um elemento que reduz a possibilidade de acesso de grupos mais vulneráveis a estas arenas participativas.

Portanto, do ponto de vista da sua capacidade de estabelecer relações mais igualitárias dos cidadãos entre si e entre os cidadãos e o Estado a capacidade das IPs criadas no Rio Grande do Sul nos últimos 30 anos apresenta um balanço contraditório. De um lado foram experiências que, do ponto de vista das relações tradicionais entre os cidadãos e o Estado, as IPs permitiram avanços, na medida em que um conjunto de organizações representativas de inúmeros setores da sociedade civil passaram a dispor de alguma incidência na formulação, gestão e fiscalização das políticas públicas. Contingentes

até então excluídos dos espaços deliberativos, como mulheres, negros, idosos e jovens, passam a dispor de espaços nos quais podem apresentar suas demandas e discutir as políticas de Estado. Políticas públicas como as de saúde, educação ou meio ambiente passaram a incorporar os “inputs” oriundos de representações da sociedade civil sem a mediação dos atores autorizados pelo mundo da política representativa.

No entanto vimos também que esta dinâmica promotora de igualdade apresenta severos limites. Nos conselhos de políticas públicas não há mecanismos institucionais voltados para neutralizar as desigualdades existentes na sociedade entre os diversos grupos representados. Em alguns casos, como os dos Coredes, esta ausência implica num predomínio das organizações que dispõem de estrutura material e recursos humanos em detrimento dos representantes dos grupos mais socialmente vulneráveis, o que ocorre também em alguma medida nos Conselhos. O único dispositivo com uma efetiva possibilidade de igualdade na participação, o OP, teve uma adoção bastante limitada a apenas um período de governo.

### **IV.3 Comprometimento Mútuo**

A terceira dimensão que analisaremos diz respeito à capacidade de estabelecimento de um comprometimento mútuo. De acordo com Tilly, a democratização é um movimento na direção de relações nas quais o Estado e os cidadãos estabeleçam compromissos mútuos nos quais de um lado o cidadão reconhece a legitimidade das decisões e ações governamentais e de outro o Estado seja capaz de garantir que suas ações deliberadas democraticamente sejam implementadas. Esta responsividade da ação do Estado, diretamente relacionada com um processo de legitimação social decorrente de uma participação mais direta das representações da sociedade no processo decisório é um dos elementos centrais da democratização.

As IPs analisadas em alguma medida comprometem o conjunto dos atores sociais envolvidos em um processo institucional de deliberação e decisão. Ao participar dos conselhos, da consulta popular ou do Orçamento Participativo, as organizações da sociedade civil e os cidadãos se comprometem com um processo decisório em relação ao qual reconhecem legitimidade. Este processo tende a deslocar a dinâmica política de um âmbito conflitivo e contencioso, no qual as demandas dos distintos setores sociais se transformam em reivindicações que precisam ser disputadas em arenas externas ao governo, para um debate que é circunscrito ao âmbito das IPs. As demandas sociais nos períodos anteriores precisavam ser tornadas públicas através de manifestações, movimentos reivindicatórios de rua, greves e outros instrumentos de mobilização social. A partir destas iniciativas nas arenas públicas, fora dos limites das instituições estatais, é que

as demandas ganhavam força e legitimidade para serem negociadas com os governos. Com a implementação de toda uma rede de espaços de debate no âmbito do Estado, os movimentos tendem a ser incorporados aos processos públicos e institucionalizados de debate. Neste sentido um primeiro movimento no sentido de um comprometimento mútuo se materializa nas IPs.

De outro lado a criação e funcionamento das novas IPs representa em alguma medida um comprometimento do governo em termos de uma vontade política de compartilhar as suas decisões em termos de políticas públicas com organizações da sociedade civil que representam setores sociais que até então não tinham um acesso mais permanente a estes debates. Neste sentido os processos decisórios passam a sofrer uma influência muito mais ampla e diversa vinda da sociedade civil, fazendo com que as políticas públicas sejam efetivamente muito mais responsivas. Desde este ponto de vista a implementação de IPs contribui no sentido de intensificar um comprometimento mútuo entre o Estado e os cidadãos na construção das políticas públicas e, portanto, um avanço no sentido da democratização.

No entanto uma observação mais cuidadosa aponta para alguns limites neste processo de construção de compromissos mútuos entre o Estado e os cidadãos. Primeiro, sua limitação às políticas setoriais. As formas mais intensas de participação, cuja implementação implicava em alterações mais globais nos processos decisórios do Estado, como o OP, tiveram uma utilização limitada nestes anos estudados. A maior parte das IPs implementadas têm a sua ação circunscrita às políticas públicas de determinados setores do governo, incidindo, portanto, apenas em uma parte muito limitada do processo decisório. Se houve uma significativa ampliação da incidência da sociedade civil organizada sobre as políticas setoriais do governo, esta incidência não operou sobre o peso relativo que estas políticas setoriais ocupavam no âmbito do governo como um todo. A distribuição relativa dos recursos para estes setores seguiu sendo objeto de decisão unilateral por parte do governo, e particularmente condicionada pela distribuição dos recursos que tendeu a ser definida, como sempre, pelo centro do governo e particularmente pela Secretaria da Fazenda.

Neste sentido muitas vezes os compromissos estabelecidos pelos governos no âmbito das políticas setoriais tendiam a não ser efetivados a partir da constatação objetiva de “inexistência de recursos financeiros” para a implementação das políticas. A situação de crise financeira estrutural do Estado do Rio Grande do Sul estabelece uma dinâmica de redução da capacidade estatal (TILLY, 2007) que se constitui em um obstáculo efetivo a qualquer processo de tomada de decisão conjunta no âmbito dos conselhos setoriais de políticas públicas. Decisões que impliquem no aumento de despesas são, na prática, vetadas a priori, o que limita em muito o poder efetivo deste tipo de IP. O próprio processo

da Consulta Popular, que envolve anualmente mais de um milhão de cidadãos, não tem tido suas deliberações implementadas. A cada ano o governo decide unilateralmente quais demandas entre as que foram votadas pela população serão efetivamente atendidas, sendo as demais objeto de permanente negociação entre o governo e os Coredes.

Neste contexto, portanto, em que as formas mais intensas de participação e deliberação (como o OP) tiveram aplicação restrita no tempo, que processos deliberativos como os da Consulta tem suas decisões aplicadas parcial e discricionariamente, e que os conselhos de políticas públicas tem incidência limitada sobre as decisões do governo, fica evidente que o processo de construção de um comprometimento mútuo entre os cidadãos e o Estado tem limites muito efetivos. Por isso, ainda que as IPs analisadas possam potencialmente ter uma incidência importante sobre esta dimensão da democratização, na vida real este potencial se revela bastante limitado pelas condições objetivas do funcionamento da máquina do Estado.

A isto se pode somar outro aspecto importante do funcionamento estatal. Tendo em conta que a maior parte das IPs analisadas se constitui em conselhos de políticas públicas, organismos de natureza setorial, a natureza fragmentada da estrutura do Estado brasileiro também cobra o seu preço. Ainda que o Estado seja uma estrutura única, unificada nos seus processos decisórios em torno da figura do detentor do Poder Executivo, na prática o seu funcionamento efetivo é totalmente fragmentado. Cada secretaria é uma ilha relativamente isolada das demais, com pouca ou nenhuma integração no seu planejamento, processos decisórios, ações e monitoramento. E a maior parte dos processos participativos implementados opera neste nível setorial, incidindo sobre as decisões de suas respectivas Secretarias, realizando debates que raramente transcendem o âmbito destas unidades setoriais. Assim a sociedade civil organizada ganha espaço em termos dos debates circunscritos ao setor ao qual se relacionam, mas com pouca ou nenhuma incidência sobre os rumos mais gerais do governo.

Isto nos leva ao último ponto a ser analisado do ponto de vista da capacidade das IPs em estabelecer um processo democratizante de construção de compromissos mútuos entre os cidadãos e o Estado. É o fato de que, em última análise, em que pese a adoção de um número significativo de instrumentos participativos onde o Estado pretende compartilhar a deliberação com os cidadãos, o centro do processo decisório e a fonte do poder ainda se concentra no poder executivo eleito no processo tradicional da democracia representativa. No máximo, o governo precisa fazer mediações com o poder legislativo, que dispõe de poder de veto e, em algumas circunstâncias, de capacidade política para contrapor às decisões do governador. Mas via de regra, em que pese todo o conjunto de novos

processos e espaços criados nos últimos trinta anos, ao fim e ao cabo a decisão é do governador eleito através dos processos clássicos da democracia representativa.

É dos governadores, como vimos no capítulo anterior, que provém a decisão acerca de quais processos participativos ativar ou não. O poder que, em última análise, determina a existência ou não de instituições participativas é o que resulta dos processos tradicionais da democracia representativa. Isso levou a uma descontinuidade das experiências mais intensas em termos de processos participativos como foi o caso do OP estadual. O OP existiu por causa do governo Olívio Dutra e foi eliminado no governo subsequente, assim que este projeto foi derrotado nas eleições. Da mesma forma a decisão acerca do poder efetivo das IPs remanescentes, sejam elas os conselhos setoriais ou a Consulta Popular, depende fundamentalmente da vontade política do governador eleito. As possibilidades de construção de mecanismos participativos é totalmente dependente do poder estabelecido a partir da democracia representativa. As IPs, portanto, ainda que se constituam em avanços significativos do ponto de vista da incorporação de setores sociais mais amplos ao debate acerca das políticas públicas, não foram capazes de alterar as dinâmicas fundamentais do exercício do poder do Estado. Neste sentido seu papel efetivo na democratização tende a ser relativamente limitado, na medida em que o mesmo ainda é função dos mecanismos tradicionais da democracia liberal representativa.

#### **IV.4 Outros processos associados à democratização**

Na formulação de Tilly (2007) sobre a democratização, além das dimensões analisadas nas seções anteriores, há também três processos mais amplos que caracterizam a democratização: a integração de redes de confiança externas ao Estado ao processo político (“integration of trust networks”); o isolamento das desigualdades categoriais (“insulation of categorical inequalities”); e a eliminação de centros autônomos de poder (“decrease of autonomous power centers”). Em alguma medida a implementação de IPs no Rio Grande do Sul pode ser associada a estes processos. E, assim como em relação às distintas dimensões analisadas nas seções anteriores, o balanço é ambíguo, comportando avanços e retrocessos.

Em primeiro lugar é possível reconhecer que o conjunto de IPs instaladas contribuíram para um maior envolvimento de um conjunto de organizações, redes e fóruns os mais diversos no processo público de discussão sobre as ações governamentais nos mais diversos setores. Ainda que, como vimos na seção anterior deste capítulo, as transformações efetivas foram muito pequenas, e o poder adquirido pelas organizações foi muito limitado, de toda forma é inegável que as IPs representaram um importante passo na construção de espaços de mediação entre o Estado e as organizações da sociedade civil. E

nesta medida contribuíram, em alguma medida, na direção da democratização. Dos três processos descritos por Tilly como importantes na dinâmica da democratização, a integração das redes de confiança social ao processo político se constitui naquele em que a criação de IPs teve maior efetividade.

Da mesma forma é inegável que esta abertura de novos espaços permitiu que setores tradicionalmente excluídos dos debates relativos às políticas públicas pudessem não apenas ser reconhecidos como tivessem legitimados instrumentos a partir dos quais suas demandas possam ser formuladas e fazer parte do universo de alternativas a ser debatidas no momento de formulação das políticas públicas. As novas instituições participativas contribuíram, como vimos acima, para a incorporação de setores tradicionalmente excluídos do processo político no debate e formulação das políticas públicas. Negros, índios, mulheres, praticantes de religiões afro-brasileiras, passaram a dispor de espaços formais onde suas demandas e propostas passaram a ser reconhecidas e consideradas pelo Estado. Da mesma forma nas políticas setoriais de saúde, educação, meio ambiente, setores mais amplos da sociedade civil passaram a dispor de espaços para ter suas demandas ouvidas. E isto significa que um espectro mais amplo de cidadãos passa a dispor de capacidade de influenciar as políticas públicas além dos funcionários do Estado e dos representantes eleitos. Neste sentido, em que pese os limites descritos na seção anterior, também é possível dizer que as IPs implementadas nestes trinta anos contribuíram para reduzir em alguma medida o peso das desigualdades de categorias no debate e na gestão das políticas públicas.

Por fim o processo de democratização implica também na eliminação de centros autônomos de poder, que implicam na subsistência de mecanismos decisórios por fora do processo político institucional. Neste caso as IPs analisadas tiveram o impacto mais limitado, na medida em que as mesmas tiveram muito pouco ou nenhum efeito sobre mecanismos de poder existentes por fora do processo político instituído. Por incidirem exclusivamente nos processos deliberativos internos ao Estado, e mesmo neste caso, de forma extremamente limitada, o processo de instituição de mecanismos participativos não teve qualquer impacto sobre eventuais centros autônomos de poder.

Portanto também se considerarmos a trajetória das mudanças institucionais ocorridas no Rio Grande do Sul em função dos processos de transformações políticas aos quais Tilly associa a democratização o resultado também aponta para ambiguidades. Em alguma medida as novas IPs contribuíram para a incorporação de redes de confiança aos processos políticos em curso, os novos espaços disponíveis foram capazes de atrair a adesão de um contingente significativo de organizações da sociedade civil. É evidente que, como vimos nas seções anteriores, os efeitos desta incorporação destes contingentes ao

debate das políticas públicas é relativamente limitado, na medida em que o poder de incidência destas IPs sobre a ação do Estado no seu conjunto apresenta grandes limites, o que reduz o impacto desta maior presença da sociedade nos debates.

Ao mesmo tempo os novos espaços também contribuíram, em uma medida um pouco mais limitada, para o isolamento das distinções categoriais dos processos de políticas públicas, contingentes significativos de cidadãos que não tinham maior acesso à discussões sobre políticas públicas passaram a dispor de, através das organizações da sociedade civil que os representam, espaços de interlocução com os agentes de Estado. É claro que, mais uma vez, esta incorporação não elimina as desigualdades, tanto aquelas que seguem existindo do ponto de vista das assimetrias de informação, capacitação e recursos entre as organizações da sociedade civil em relação aos agentes de Estado, assim como as diferenças existentes entre as próprias organizações da sociedade civil.

#### **IV.6 A organização da sociedade civil**

Até este momento o foco da análise se concentrou no desenho institucional dos processos de participação. No entanto é importante ainda considerar outras variáveis que possam contribuir no sentido de compreender melhor a dinâmica entre o processo de implantação de novas instituições participativas e a democratização do Estado brasileiro. Ainda que a análise do desenho institucional como se viu nas seções anteriores, implique necessariamente na observação da forma pela qual a sociedade civil se relaciona com os processos políticos, não se pode focar apenas nas interações cidadão-estado. As relações de confronto, aliança, rivalidades e dominação fora do Estado também são fundamentais para compreender os processos. Até porque “prevailing non-state forms of power strongly affect the possibility of democratization” (TILLY, 2007:13). Isto é especialmente importante em uma sociedade como a brasileira, onde a desigualdade não se resume às diferenças de condição socioeconômicas dos cidadãos mas envolvem também violentas assimetrias de poder e relações intensas de dominação social.

Para além das características e processos propostos por Tilly em sua abordagem acerca da democratização, vimos que uma variável fundamental para analisar a efetividade das instituições participativas está relacionada com o nível de organização da sociedade civil (AVRITZER, 2008). Este incide de forma muito direta no processo, na medida em que muitas vezes a criação de IPs é resultante de uma pressão de fora para dentro do Estado e de baixo para cima na sociedade. Seja por uma pressão direta e explícita de setores sociais que demandam participar das decisões, seja através da consolidação de uma difusa cultura democrática que valoriza a participação e se transforma em um incentivo para os atores políticos, dificilmente as mudanças democratizantes resultam de uma decisão unilateral dos

governantes. Portanto o nível de organização e mobilização da sociedade civil é decisivo na construção de instituições participativas.

Como vimos no capítulo III, a sociedade brasileira viveu um processo de intensa mobilização no período da transição da ditadura para a democracia. Novos personagens entraram em cena (SADER, 1988) e os movimentos sociais cumpriram um papel essencial na redemocratização (SINGER e BRANT, 1982). Esta luta contra a ditadura não se resumia simplesmente à demanda de restauração dos mecanismos formais da democracia representativa, mas expressava também uma demanda de protagonismo e de inclusão ao processo político de um arco mais amplo de atores sociais. É desse impulso democratizante e radical que emergem as demandas e os conceitos que orientaram a dinâmica de ampliação dos espaços democráticos no Brasil contemporâneo. No entanto, desde este período de profunda mobilização popular e os dias de hoje a situação social no país mudou muito, e estas transformações incidiram também sobre a forma através da qual a sociedade civil se organiza.

As mudanças econômicas, sociais e políticas vividas pela sociedade brasileira nas últimas três décadas impactaram não apenas sobre a forma pela qual a sociedade civil se relaciona com o Estado, mas também sobre a própria sociedade. De um lado consolidação de uma forte e ativa sociedade civil, uma rede cada vez mais densa e complexa de organizações, instituições, movimentos sociais e meios de comunicação, alterou de maneira significativa e estrutural a relação entre o Estado e a sociedade. Este processo contribuiu de uma forma decisiva para uma crescente democratização do Estado. Por outro lado, processo de transformações sociais e econômicas incidiu também sobre a própria estrutura da sociedade civil, alterando a sua própria configuração. Nas décadas de 80 e 90 o processo de “ajuste econômico” incidiu de maneira muito direta sobre a estrutura da sociedade brasileira.

Somando-se às características estruturalmente autoritárias do modelo de desenvolvimento brasileiro, o processo inflacionário, as privatizações, o desemprego, as políticas de ajuste estrutural baseadas nos princípios do “Consenso de Washington” levaram a uma desestruturação do incipiente processo de organização da classe trabalhadora e de amplos setores das classes médias. A manutenção de um processo econômico concentrador e excludente de um lado fragilizou a incipiente rede de instituições e organizações que representavam os grupos subalternos urbanos e rurais. De outro lado a concentração de renda se dá em paralelo com fortalecimento e ampliação da capacidade dos setores proprietários em se fazer ouvir através de uma rede de instituições e organizações que também fazem parte da sociedade civil organizada. No conjunto da sociedade, as consequências sociais do processo de ajuste dos anos 90 implicaram



também em uma crescente privatização da vida social, um predomínio das opções de ação individual sobre as formas coletivas, a legitimação do auto-interesse em detrimento do interesse coletivo. Além disso, a disparidade social se refletiu também em uma hierarquização crescente e na redução dos laços de solidariedade social decorrentes da assimetria dos recursos sociais e econômicos entre os diferentes grupos sociais.

O processo de mudanças vivido a partir de 2003, na medida em que não se propôs a uma ruptura global com o modelo de desenvolvimento, não foi capaz de alterar esta dinâmica. Do ponto de vista econômico, a inclusão social e a melhoria da situação econômica de amplos setores da classe trabalhadora decorrentes das políticas dos governos progressistas foi implementada a partir de uma estratégia “top down”, a partir do Estado, não associada a um fortalecimento de uma dinâmica de organização social autônoma de sentido emancipador. A análise de Singer (2012) sobre o conteúdo e significado do projeto “Lulista” de desenvolvimento mostra de maneira muito clara o impacto de um modelo que possibilitou, em função de particularidades conjunturais da situação brasileira e internacional, melhorar a situação econômica dos setores subalternos sem alterar de forma substancial o modelo social e econômico anterior.

Por outro lado a estratégia de ação implementada, orientada por uma ação a partir do Estado, deslocou um contingente importante de quadros políticos e a maior parte da energia política para dentro do aparelho estatal e para a ação institucional nos marcos do âmbito das instituições da democracia representativa, esvaziando o esforço de organização da sociedade civil. Um contingente significativo de ativistas dos movimentos sociais, especialistas acadêmicos e técnicos e quadros políticos dos movimentos sociais foram incorporados ao aparelho de Estado, distanciando-se do trabalho cotidiano de organização da sociedade civil. No sentido inverso, quadros importantes de gestão política e administrativa vinculados ao projeto neoliberal, assim como toda uma geração de novos profissionais que ingressaram no mercado de trabalho, foram profissionalizados em instituições que passaram a compor um novo contingente de instituições que passaram a compor a sociedade civil.

A decorrência desta convergência entre mudanças socioeconômicas e políticas resulta em uma situação na qual o processo de democratização da sociedade brasileira adquira um caráter contraditório. E é desta contradição que resulta uma situação paradoxal na qual se observa uma efetiva democratização no âmbito político (sobretudo no que diz respeito aos instrumentos de participação dos cidadãos na vida política) e uma sensação generalizada de despreço dos cidadãos em relação à política, aos governos e ao Estado. Do ponto de vista econômico e social é evidente que houve uma efetiva melhora nas condições de vida e a inclusão de um contingente crescente de brasileiros ao mercado de

consumo. No entanto, os marcos estruturais excludentes e elitistas da estrutura social brasileira não foram substancialmente alterados. O predomínio do capital financeiro, o fortalecimento de setores oligopolistas no âmbito econômico, a privatização crescente da vida social e da própria economia, a mercantilização e privatização das relações sociais no âmbito cultural e pessoal, são tendências estruturais que não foram alteradas.

Desta forma a crescente democratização formal das estruturas políticas não teve correspondência em uma democratização social e econômica. Neste sentido, se pode dizer então que paralelamente ao processo de democratização do Estado, assistimos um processo de desdemocratização da sociedade civil. Cohen & Arato (1992), em sua análise do debate sobre o conceito de sociedade civil e seu papel nas transições de regimes autoritários para democracias, sinalizam para a possibilidade de um processo regressivo, com transformações no sentido de uma sociedade civil atomizada, despolitizada e privatizada. Bresser Pereira aponta para o fato de que as desigualdades sociais e as disparidades de renda e de poder na sociedade capitalista geram uma situação na qual se observa uma “concentração de poder político em alguns cidadãos dotados de maior capacidade de organização, ou de maior capital, ou de maior conhecimento (Bresser Pereira 1999:107). Isto configura a possibilidade de materialização de tendências elitistas e antidemocráticas também no âmbito da sociedade civil. Neste sentido a aparente contradição entre um Estado crescentemente democratizado e um desapego dos cidadãos em relação à política e a democracia pode ser explicado pelo fato de que esta democratização da política no âmbito estatal foi acompanhada por um processo inverso no âmbito da sociedade civil, que caminhou no sentido da atomização, despolitização e privatização.

O quadro ... apresenta uma proposta de sistematização destes processos de mudança social que incidiram sobre a sociedade civil brasileira, com impactos evidentes sobre o processo de democratização. Tomando como base o período inicial e o final de nossa investigação é possível isolar algumas características fundamentais tanto do ponto de vista da composição como das formas de funcionamento das organizações da sociedade civil, que apontam no sentido de uma crescente desmobilização, atomização, privatização, despolitização e burocratização. Estes processos tem um impacto direto sobre as possibilidades de democratização, na medida em que a ocupação pela sociedade dos espaços abertos no âmbito das instituições participativas não é um processo abstrato, mas sim uma experiência que envolve atores sociais concretos, atores estes que mudaram muito nos últimos anos.

**Quadro IX. Indicadores de mudanças nos padrões de ação da sociedade civil organizada**

Processos	1986	2014	Exemplo
Desmobilização	Foco na reivindicação/conflito (contention – Tilly)	Foco no diálogo (concertação)	As lutas saem das ruas e vão para os gabinetes. Foco nos processos eleitorais
	Foco na ação coletiva	Foco na representação de interesses )	A existência de espaços institucionalizados, nos quais as OSCs tem por princípio um espaço garantido para representar sua base reduz a necessidade de mobilização
Privatização	De associações voluntárias democraticamente geridas (respondem à uma base coletiva)	As ONGs que se multiplicam no período recente respondem mais a seus diretores e/ou fundadores do que a bases sociais organizadas	Transição da representação de interesses organizados para a prática de “advocacy”
	Organizações que demandam respostas em termos de políticas públicas	Organizações que vendem serviços para o Estado/cumprem papel remunerado	Transição da demanda por políticas públicas para a demanda de recursos para implementação de “projetos sociais”
Atomização	Tendência à unificação Orgânica. Os movimentos convergiam em busca de mais força política	Tendência à fragmentação. Os movimentos tendem à divergência e disputa de protagonismo nos espaços de poder	Multiplicação das centrais sindicais Boom de ONGs e OSCIPs
	Da dinâmica: Tendência à unificação das lutas	Predomínio das lutas setoriais	Proliferação de iniciativas organizativas isoladas
Despolitização	Predomínio do interesse na construção da democracia (foco no interesse geral)	Predomínio de interesses setoriais (foco mais corporativo)	Trajectoria do sindicato dos médicos: da luta pelo SUS à luta contra o governo por demandas de natureza corporativa
	Política identificada como atividade virtuosa	Ação deliberada de distanciamento da política	Substituição das políticas de Estado pela ação social privada
Burocratização	Organizações responsivas às suas bases mobilizadas	Maior distância entre liderança e base	Todas as organizações
	Do ativismo voluntário (militância)	À Profissionalização (diretores e funcionários)	Todas organizações

Todo este processo, esboçado de forma muito esquemática no quadro acima, permite sinalizar um processo cuja amplitude e profundidade transcende em muito os limites desta investigação. Sua apresentação desta maneira extremamente resumida tem como objetivo sublinhar a importância de que não se pode limitar a análise da efetividade das IPs apenas ao seu desenho institucional e à intencionalidade dos governos que as implementaram (a dimensão da vontade política). O nível de organização da sociedade civil é decisivo na compreensão do processo. E, assim como todo o processo de criação e consolidação de novas experiências democráticas está evidentemente ligado às pressões de fora para dentro do Estado, surgidas no bojo da intensa mobilização da sociedade civil no período mais crítico de luta contra a ditadura, seria um erro considerar que as mudanças ocorridas no âmbito da própria sociedade civil não tivessem também um impacto, neste caso na direção contrária.

A década de 90 trouxe consigo mudanças econômicas, sociológicas, políticas e culturais que impactaram não apenas sobre as formas organizativas como também sobre as possibilidades e os repertórios de ação dos atores sociais. A hegemonia neoliberal no plano da economia e da cultura teve efeitos objetivos sobre a organização social, fortalecendo o individualismo e a fragmentação dos interesses e dos conflitos. Ao mesmo tempo a consolidação da democracia levou a uma institucionalização crescente da disputa política, que passou a depender menos da capacidade de organização e da mobilização e mais da capacidade política de negociar e influenciar as agendas no âmbito institucional. O corolário desta transição foi o processo de burocratização crescente das organizações da sociedade civil, cada vez menos dependentes de uma organização de base e mais dependentes da influência política sobre o Estado.

A década dos 2000, marcada pela experiência de concertação denominada por alguns autores de “Lulismo”, acentuou este processo, na medida em que, de um lado ampliou e consolidou espaços de representação dos interesses de importantes contingentes historicamente excluídos da deliberação sobre as políticas públicas. E este processo se dava de cima para baixo, sem depender de uma maior ou menor capacidade de mobilização e pressão. Por outro lado a própria identidade de uma parte importante das organizações da sociedade civil com o processo em andamento contribuía, por sua vez, no sentido de uma auto-contenção dessas organizações, que tendiam a dar preferência a negociações do que a pressões sobre o Estado. Por outro lado uma outra parte das organizações da sociedade civil, não identificada com o governo, também adotou uma postura de não enfrentamento, uma vez que canalizava seus esforços organizativos em uma lógica de substituição da ação estatal pela ação da sociedade civil, no máximo financiada pelo Estado.

Estas mudanças substanciais no padrão de organização e ação no âmbito da sociedade civil têm consequências muito diretas sobre a efetividade das instituições participativas analisadas. Por um lado, o esvaziamento e a burocratização das organizações fizeram com que a existência de espaços de incidência da sociedade civil sobre as políticas públicas não tivesse como resultado uma maior apropriação deste debate por parte dos cidadãos. De outro lado a transição de um modelo de organização mais voltado para a mobilização e para o conflito para um modelo de ação mais institucional também teve como consequência um maior distanciamento entre os cidadãos e as organizações que supostamente os representam. Em função de tudo isto a proliferação de IPs, enquanto espaços de interlocução entre as políticas públicas e os cidadãos, não significa, necessariamente uma efetiva democratização do Estado.

A realidade esboçada de forma muito esquemática acima sinaliza para um elemento importante que precisa ser considerado ao analisar a efetividade das instituições participativas. O fato de que se, de um lado, a construção de instituições participativas permitiu a abertura de amplos espaços para a participação da cidadania, as mudanças sociais que ocorriam paralelamente às mudanças políticas de certa forma operavam na direção oposta. A mesma sociedade civil que conquista espaços cada vez mais amplos de debate, deliberação e fiscalização das políticas públicas se tornou, ela mesma, menos democrática. A crise de representatividade que foi exposta de maneira radical pelos movimentos de 2013 é o exemplo mais eloquente de que a democratização das instituições estatais não é, por si só, suficiente para incorporar de maneira plena os cidadãos ao processo democrático.

#### **IV.7 Vontade Política, instituições participativas e democratização**

Por fim há ainda um elemento a ser considerado, que se relaciona com a dimensão de vontade política que orienta a emergência e consolidação das IPs, assim como com a relação entre o desenho institucional das novas IPs e as estruturas tradicionais do Estado. É preciso considerar a postura dos partidos políticos em relação ao processo de construção de IPs e a relação destas com as estruturas tradicionais da democracia representativa. A compreensão dessa relação é decisiva, na medida em que a partir dela se pode identificar o principal limite da efetividade dos novos espaços democráticos criados a partir dos anos 80. A análise da relação entre os processos de democratização e os mecanismos tradicionais da democracia representativa mostra que a construção das IPs se deu através da superposição de novas estruturas sobre os mecanismos tradicionais, sem uma efetiva reforma do conjunto do sistema político e da máquina do Estado. Isso limita de maneira muito drástica o potencial democratizante das novas instituições, independente do seu

potencial de ampliação de experiências democráticas. Os novos espaços democráticos de participação foram criados sem que se realizassem mudanças substanciais nos mecanismos tradicionais de poder.

Neste sentido, a observação de Wampler (2011), de que as IPs se constituíram enquanto “enxertos” na estrutura do Estado explica, em grande parte, o limitado impacto em termos de uma efetiva transformação da relação entre o Estado e os cidadãos. A introdução de mecanismos democratizantes sem que se alterem efetivamente os mecanismos decisórios mais estruturais torna muito limitado o impacto das IPs em termos de mudanças substanciais nesta relação. Pois ao fim e ao cabo o processo decisório, em última análise, decorre dos mecanismos tradicionais da democracia representativa. Como vimos no capítulo anterior, o poder depende fundamentalmente do processo eleitoral e é o executivo quem define o escopo, o ritmo e a profundidade de qualquer processo adicional incorporado na dinâmica da relação entre os cidadãos e o governo. O executivo propõe e implementa, o legislativo debate e sanciona, e a partir daí os mecanismos participativos passam a ter algum peso.

Mas como vimos as mudanças de governo, através das eleições, reconfiguram constantemente o desenho institucional e o alcance das novas IPs quando estas são implementadas. As duas experiências mais intensas e ambiciosas de construção de processos participativos, o OP estadual e o SISPARCI, ainda que tenham sido concebidas enquanto políticas de Estado, não foram capazes de sobreviver à mudanças de governo após os processos eleitorais. Neste sentido a análise do processo histórico de construção das IPs no Rio Grande do Sul mostra que estes novos espaços são completamente dependentes do poder real e efetivo que se materializa no governo eleito. E a condição não apenas para o seu funcionamento, mas para a sua própria existência, depende fundamentalmente da anuência do poder executivo. De acordo com Wampler,

“As autoridades do governo devem estar dispostas a trabalhar em estreita colaboração com as IPs; sem apoio contínuo e intenso dos órgãos de governo, estas instituições tornam-se espaços formais em vez de lugares que permitam o intercâmbio de preferências e interesses. Quando os atores governamentais têm interesses limitados em apoiar as atividades de governança participativa, é muito difícil para um cidadão trabalhando no âmbito das IPs se engajar na proposição de políticas específicas. Uma relação conflituosa entre os membros do conselho e os funcionários do governo provavelmente quer dizer que o dever principal dos membros do conselho será exercer a sua função de fiscalização, mas também que enfrentarão grandes dificuldades advindas de burocratas recalcitrantes. Assim, quando os funcionários do governo não estão interessados em trabalhar com os conselhos, há uma pequena probabilidade de que o conselho tenha um papel ativo de contribuição nos resultados políticos.” (WAMPLER, 2011:156)

Na medida em que o governo eleito partilha um “projeto político” (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2007) de governança participativa com a maioria dos membros ativos da sociedade civil, é possível que o avanço em termos de efetividade das IPs seja

substancial. Quando governantes querem ampliar a voz dos cidadãos no processo de decisão política, há então maior probabilidade de os funcionários do governo buscarem privilegiar as IPs como um canal para tanto. Mas estes avanços podem ser contidos ou simplesmente suprimidos na medida em que, ainda que os processos de participação sejam institucionalizados, o executivo não tenha um interesse real em valorizar a participação. O fato de que as novas IPs se materializem enquanto “enxertos”, ou seja, são incorporados como elementos adicionais e não essenciais, e sobretudo na medida em que os mecanismos fundamentais de acesso ao poder não sejam alterados, o impacto real das práticas participativas será sempre limitado.

Isto porque no final das contas são as eleições e o sistema partidário que orientam os processos decisórios de gestão, e isto não foi alterado nestes trinta anos de experimentação democrática. As práticas participativas entram como um “complemento” que pode contribuir na legitimação do exercício do poder, pode introduzir novas dinâmicas de diálogo e eventualmente ter um papel importante no sentido de tornar o governo mais responsivo e eficiente. Mas não tem a capacidade de alterar substancialmente as relações de poder. As decisões na direção de uma efetiva democratização tendem a ser contingentes e conjunturais, na medida em que não houve uma efetiva reforma do Estado. A democratização é vista como um complemento no funcionamento de uma estrutura de poder que segue sendo determinada a partir dos processos tradicionais da democracia representativa. Este é um limite estrutural que explica em boa parte a incapacidade das novas estruturas no sentido de ampliar a percepção dos cidadãos acerca de sua capacidade de influenciar as ações dos governos.

Esta incapacidade de produzir uma efetiva reforma das instituições políticas se explica em parte pela dinâmica política vivida pelo país a partir da redemocratização. Os impulsos iniciais de busca de construção de uma democracia mais substantiva se constituíram a partir de iniciativas de fora para dentro em relação à estrutura do Estado, e de baixo para cima do ponto de vista da sociedade. A intensa mobilização social dos anos 80 esteve associada a uma demanda generalizada por mais participação direta dos cidadãos. Esta demanda foi incorporada por algumas forças políticas, particularmente no campo da esquerda, que durante os anos 90 protagonizaram um processo de formulação de mecanismos institucionais voltados para a ampliação da participação. O projeto “democrático-popular” (DAGNINO, 2004) emergente neste período tinha como fundamento político este processo de mudança institucional democratizante.

No entanto o crescimento da força político-institucional destes mesmos partidos de esquerda no decorrer dos anos 90 tendeu progressivamente a levar a um crescente conformismo dos mesmos em relação às estruturas tradicionais da democracia

representativa. Assim, paralelamente à crescente força política no âmbito da democracia representativa se assiste a um progressivo distanciamento destas forças políticas em relação à esforços no sentido de uma transformação mais radical das estruturas de poder. O processo de institucionalização dos partidos, analisado de forma muito profunda por Pannebianco (2005), afeta de maneira definitiva o entusiasmo das forças políticas em relação à transformação de estruturas que, em última análise, garante a subsistência dos partidos como organizações. Estas “solidificando suas próprias estruturas, se ‘autonomizam’ ao menos em certa medida, em relação ao seu ambiente externo e criam sobre essas lealdades e interesses um estímulo e uma tensão permanentes à autoconservação” (PANNEBIANCO, 2007:102). Uma vez que o sucesso das estruturas partidárias decorre dos mecanismos eleitorais tradicionais, os estímulos pela promoção de reformas radicais dos mecanismos de poder tendem a ser limitados.

De outro lado os partidos tradicionais, estruturalmente vinculados ao modelo da democracia representativa, foram obrigados pela pressão social resultante das demandas por mais participação a incorporar e legitimar a implantação de novos espaços. Neste sentido o consenso social sobre a importância da participação, forjado nos processos de mobilização dos anos 80, representou uma demanda em relação à qual nenhuma força política se dispunha a arcar o custo de contrariar. Isto explica o fato de que, como vimos, independente das mudanças políticas ocorridas no RS nestes trinta anos, o processo de implementação de IPs se manteve constante e progressivo (com exceção do período 2007-2010). Uma vez que não afetavam de modo substancial os mecanismos de acesso ao poder através dos métodos tradicionais da democracia representativa, a criação de novos espaços de diálogo do Estado com os cidadãos não sofreu maiores obstáculos independente da orientação das forças políticas que exerciam o governo.

Ainda assim o fato decisivo é que, independente da complexidade, diversidade e riqueza de experiências inovadoras do ponto de vista de gestão que se materializaram nas novas IPs, são ainda os mecanismos da democracia representativa os que efetivamente dão o tom da relação entre os cidadãos e o Estado. Se o executivo eleito implementa, e o legislativo concorda, os espaços são criados e tem algum grau de efetividade. Mas as novas instituições não tiveram, a não ser em alguns momentos pontuais como o OP entre 1999 e 2002, uma capacidade efetiva de proporcionar mecanismos alternativos de poder efetivo. Este processo de democratização por superposição, no qual novos espaços e processos são agregados aos mecanismos tradicionais de exercício do poder democrático, é provavelmente o grande limite político das experiências que analisamos até agora. E provavelmente explica o fato de que, com todo este conjunto de inovações democráticas implementadas nestes trinta anos, a percepção majoritária dos cidadãos seja de que o



Estado segue sendo impermeável às suas demandas e pouco responsivo em relação às suas expectativas.

A ideia de que o sistema político “não nos representa”, que emerge das manifestações de 2013 é a expressão mais sintética dos limites das novas IPs no sentido de proporcionar alterações substantivas nas relações entre os cidadãos e o Estado. É evidente que, como vimos acima, os novos espaços de participação política constituídos nestes trinta anos contribuíram no sentido da ampliação da participação, da promoção de uma maior igualdade entre os cidadãos, e da constituição de compromissos mútuos entre os cidadãos e o Estado, o que representa avanços na direção da democratização. Mas é inevitável constatar também que esta democratização esteve em grande medida circunscrita à políticas setoriais, de alcance limitado, ou a processos pontuais nos quais efetivamente se ampliou em alguma medida o diálogo a respeito das políticas públicas entre o Estado e os cidadãos. No entanto esta ampliação se dá de uma forma dependente e subordinada aos mecanismos tradicionais da democracia representativa, que segue sendo o critério fundamental do exercício do poder político.

Esta dissociação entre o processo de construção de novas instituições participativas e a subsistência dos mecanismos tradicionais da política, com todos os seus limites conhecidos, é a principal explicação para o fato de que um processo longo e complexo de criação de IPs não apresenta resultados efetivos em termos de uma maior identificação entre os cidadãos e o processo político. Os avanços no sentido da democratização têm sido parciais, incrementais e limitados, localizados quase exclusivamente a debates de natureza setorial. A incapacidade do conjunto das forças políticas de enfrentar de forma objetiva o desafio de uma reforma do Estado, inserindo a criação de IPs em um marco mais amplo de mudança estrutural dos seus mecanismos de funcionamento, e de uma reforma política, que alterasse a forma com que os partidos se relacionam com a sociedade, é o grande limite vivido pelo processo de construção da democracia no Brasil.

## V. Conclusão

O estudo desses trinta anos de experimentos democráticos no RS aponta alguns elementos chave para compreender as potencialidades e limites do papel das novas Instituições Participativas. De um lado foi possível mostrar que a constituição de novos espaços e novos processos de participação apontam em alguma medida na direção da democratização, uma vez que representam oportunidades de ampliação da participação, da construção de relações mais igualitárias entre os cidadãos e dos mesmos em relação ao Estado e do estabelecimento de compromissos mútuos entre os cidadãos e o governo em torno de pautas relativas à construção de políticas públicas. Neste sentido, o processo de construção de IPs efetivamente aponta na direção de uma relativa democratização do Estado no Brasil.

Como pudemos ver, especialmente no capítulo III, este processo está associado à ampla mobilização social que acompanhou a conjuntura de redemocratização do país, especialmente no final dos anos 80 e no início dos 90. Esta mobilização, cujo móvel inicial era o fim da ditadura, combinou as demandas de restauração dos mecanismos clássicos da democracia representativa com uma forte inflexão no sentido da defesa de uma maior participação da sociedade civil nos processos decisórios, em uma perspectiva que pretendia ir além dos processos eleitorais periódicos. A construção de novos mecanismos participativos foi uma demanda de amplos setores da sociedade civil organizada, que demandavam instrumentos através dos quais fosse possível garantir um processo mais sistemático de consulta aos cidadãos para além dos processos eleitorais.

A construção de IPs foi uma resposta a estas demandas da sociedade por maior participação, que foram respondidas de maneira positiva por praticamente todas as forças políticas do campo democrático. Frente à demanda de participação os sucessivos governos responderam desenhando mecanismos institucionais que possibilitassem uma maior participação dos cidadãos, representados pelas organizações da sociedade civil ou de forma direta. Este círculo virtuoso de demanda social e reforma institucional deveria conduzir a uma crescente adequação do funcionamento do Estado às demandas de participação dos cidadãos e, conseqüentemente a uma maior legitimação do sistema político e do próprio Estado. No entanto, como é possível constatar tanto através de pesquisas empíricas sobre a percepção dos cidadãos quanto pelas crescentes manifestações críticas de um contingente crescente de cidadãos em relação às nossas instituições representativas, não se pode dizer que o sistema político tem conseguido responder à contento a estas inquietações.

A análise histórica do processo de construção e consolidação de instituições participativas no Rio Grande do Sul sinaliza no sentido de corroborar as perspectivas mais cétricas de diversos autores analisados em relação às virtualidades dos processos de

participação da sociedade civil. Passados os primeiros anos de entusiasmo associado à emergência de novas experiências de participação política que se multiplicavam no país na virada do século, a observação mais detida sobre as reais potencialidades democratizantes e sobre os limites das novas instituições participativas apontam muito mais na direção das fragilidades destes processos. Sobretudo fica patente que a superação dos limites da democracia representativa passa pelo desafio de um programa mais amplo de reforma política e de reforma do Estado. A simples superposição de novos espaços de participação e deliberação, sem que se alterem os mecanismos mais estruturais da relação do Estado e do sistema político com os cidadãos se mostra incapaz de promover uma democratização mais efetiva.

Isso nos leva a tentar identificar os elementos centrais de resposta ao problema de pesquisa proposto: o de por que, frente a todo este esforço de aprimoramento institucional e de construção de novas práticas de exercício democrático da gestão pública, não se pode verificar uma maior identificação dos cidadãos com as atuais formas de exercício da política. O primeiro dele se relaciona com a dimensão estatal do problema e se relaciona com a temática do desenho institucional. O segundo se relaciona com as mudanças no âmbito da própria sociedade civil, cujas transformações nos últimos trinta anos também incidem de maneira muito direta do ponto de vista da sua relação com os processos políticos. Estas duas dimensões do processo de implementação de instituições participativas contribuem para compreender os limites deste processo do ponto de vista de contribuir para uma democratização mais substantiva do Estado brasileiro.

Quanto ao primeiro elemento limitador das perspectivas democráticas o que se pode dizer é que a dinâmica de democratização do Estado é limitada e assistemática. A adoção de mecanismos participativos se deu de forma incremental, assistemática e muito mais em uma dinâmica de reformas que respondiam a pressões externas do que a um projeto efetivo de democratização do Estado. As mudanças foram pontuais, ou seja, localizadas em termos de escopo ou abrangência, e as novas IPs não substituíram os mecanismos tradicionais, apenas agregaram novos procedimentos de participação. A falta de um projeto de democratização mais consistente se materializa em uma instabilidade institucional: processos são instituídos, para logo após serem suspensos pelo governo subsequente (como o OP). Espaços são instituídos com um determinado desenho para serem a seguir modificados sucessivas vezes, tendo suas atribuições e composição constantemente alterados. Alguns conselhos setoriais sofreram 6 modificações por lei ou decreto no decorrer de sua existência, praticamente uma mudança a cada dois anos. As experiências mais perenes, como a dos Coredes e da Consulta Popular, são justamente aquelas cujo impacto

é o menos intenso, tanto do ponto de vista da incidência sobre os investimentos quanto do ponto de vista de sua capacidade de influenciar nas decisões acerca das políticas públicas..

As novas IPs implementadas nestes trinta anos não alteraram as estruturas essenciais do Estado, particularmente os mecanismos de acesso ao poder estabelecidos nos marcos da democracia representativa. Os novos espaços participativos foram agregados de maneira superposta às estruturas tradicionais, que não foram alteradas. E não foram alterados, muito especialmente, os mecanismos de acesso ao poder político, que continuaram sendo aqueles da democracia representativa. As eleições seguiram sendo o mecanismo essencial do processo político e a criação de IPs esteve sempre subordinada ao poder decisório dos detentores do poder executivo e, em menor medida, do legislativo. Quem decidia quais espaços seriam criados e de que maneira estes espaços devem ser geridos, era o governo eleito. O poder de fato decorre dos processos eleitorais, restando aos mecanismos de democracia participativa um papel acessório e complementar com muito pouca incidência sobre as decisões mais importantes.

Eram sempre os governos eleitos que decidiam quais processos participativos deveriam ser implementados, e como os espaços de participação deveriam funcionar. Às IPs se atribuem incidência sobre políticas setoriais, sejam elas de natureza temática (saúde, educação), territorial (desenvolvimento regional, gestão metropolitana) ou relacionadas a determinados grupos sociais (negros, jovens, índios, mulheres). O caráter fragmentado do Estado brasileiro, no qual cada parte da máquina do Estado trata de um tema ou uma política, de maneira isolada, permite que se adotem práticas participativas em determinadas áreas das políticas públicas sem que isso implique em uma discussão do conteúdo mais geral dos programas e das práticas de governo. E mais, sem que o debate destas pautas setoriais atinja o centro da agenda política. A participação, portanto, se dá a partir de uma dinâmica extremamente setorializada e, como pudemos ver, sem uma incidência mais objetiva sobre as políticas mais gerais dos governos. As únicas tentativas de adoção de iniciativas mais consistentes e radicais, como o OP entre 1999 e 2002, ou de maior amplitude e caráter sistêmico, como o SISPARCI, foram eliminadas com a mudança de governo nas eleições.

A democratização proporcionada pela implementação de IPs, portanto, na medida em que não veio acompanhada de uma efetiva reforma democrática do Estado na sua totalidade, assim como de uma reforma política, fica profundamente limitada pelas características estruturais do Estado. A estratégia de democratização adotada, de superposição de novas estruturas por sobre as antigas instituições, evitando rupturas e reformas mais profundas, estabelecem limites incontornáveis ao processo de democratização. A participação, operando como um complemento, tendo muito pouco peso

efetivo em relação aos mecanismos tradicionais da política representativa não é capaz de incorporar contingentes mais amplos da população. Os espaços existentes nas novas IPs incorporam organizações da sociedade civil que em sua maioria são de natureza setorial ou temática, que ganham espaços de negociação e deliberação em torno de seus interesses específicos, mas que dificilmente são capazes de protagonizar debates mais substantivos em relação à democracia e aos projetos políticos em disputa. A existência de espaços compartilhados de debate de temas setoriais mostrou muito pouca capacidade de influenciar sobre a agenda política efetiva do Estado.

Isto nos leva ao segundo limite estrutural do processo, que se relaciona com a própria sociedade civil. Se, como vimos, o processo de criação e fortalecimento de IPs resultou de uma pressão por mais participação dos cidadãos, no contexto da grande mobilização pela democracia no contexto do final da ditadura, é importante considerar que as mudanças que ocorreram no âmbito da sociedade civil também incidem sobre os resultados finais do processo. As transformações vividas no âmbito da sociedade civil durante estes anos se refletem nos novos espaços democráticos que se constituíram. A sociedade civil organizada, atuante e mobilizada a partir de uma perspectiva democrática do período da redemocratização passa a tender crescentemente para uma fragmentação de sua atuação, uma privatização de suas perspectivas políticas, uma burocratização de suas práticas e uma crescente despolitização. Assim, as organizações que ocupam os espaços destinados ao diálogo do Estado com a cidadania não necessariamente são ainda capazes de vocalizar os interesses da maioria dos cidadãos.

Além disso, no âmbito da sociedade civil houve tanto um processo de esvaziamento quanto uma mudança de perspectivas. De um lado o esvaziamento, decorrente de processos de burocratização das organizações ou de sua desestruturação orgânica decorrente de mudanças em suas bases sociais. Já a mudança de perspectivas decorre de um duplo processo. De um lado, no âmbito dos movimentos populares se pode perceber uma crescente incorporação de quadros pelo aparelho de Estado, e uma mudança de estratégia que privilegiava a relação direta entre os movimentos e os governos. Isso em alguma medida reduz seu ímpeto pela atuação nos espaços públicos de debate como as IPs. De outro lado, do ponto de vista da chamada “nova sociedade civil” a perspectiva política é a de uma atuação na qual a relação com o Estado é distinta. O “terceiro setor” tende a priorizar a relação com o Estado no qual este é mais um financiador de seus “projetos sociais” ou o parceiro que delega a realização de determinadas atividades para a sociedade civil, do na perspectiva de um parceiro na construção das políticas públicas.

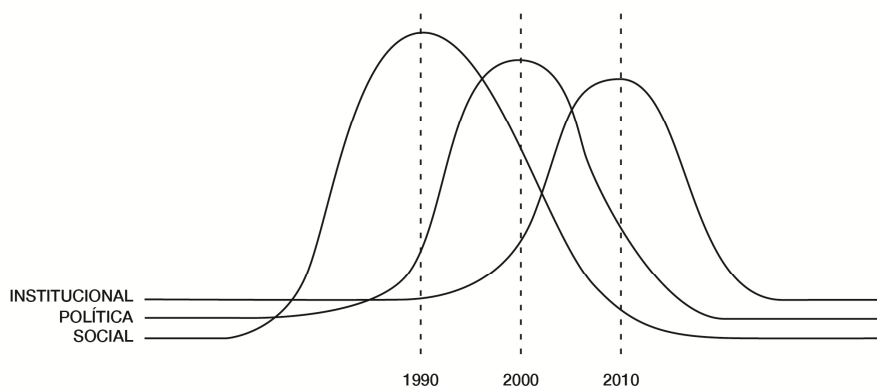
A natureza fragmentária dos processos deliberativos constituídos a partir das novas IPs favorece este processo. Os debates realizados no âmbito destes novos espaços

participativos dificilmente se dão a partir de perspectivas universalistas, do interesse geral. O próprio desenho das IPs que subsistem, conselhos de políticas, conselhos de desenvolvimento regional e a própria consulta popular tende a favorecer debates que se encerram em seus horizontes específicos e limitados, sem uma incidência mais substantiva sobre as políticas de Estado no seu conjunto. Assim, houve uma efetiva democratização em âmbito setorial, que contribui em alguma medida para a qualificação de algumas políticas públicas, mas isso só fica perceptível para aqueles setores mais diretamente envolvidos com os temas setoriais em questão. A capacidade destas IPs levar para a agenda política mais global os seus temas se mostrou muito pequena.

A relação com a política, com o Estado e o sistema político como um todo, e a relação destas estruturas com o dia a dia do cidadão não são postos em questão. Pelo contrário, a participação que existe é canalizada para os limites estritos das políticas públicas dentro de um escopo que é determinado pelo governo de turno. E as próprias organizações da sociedade civil que ocupam estes espaços não estabelecem canais de comunicação e prestação de contas com os cidadãos, no máximo com as suas constituencies mais imediatas. Dessa forma as perspectivas democratizantes das instituições participativas acabam por se limitar a um contexto no qual apenas os especialistas, ou aqueles grupos de cidadãos diretamente relacionados com as políticas em questão se tornam capazes de avaliar e valorizar estes espaços. Já o cidadão comum não consegue perceber a importância destes espaços.

Esta dinâmica complexa, na qual a pressão da sociedade por mais espaços de participação tendeu a se tornar cada vez mais limitada, decorre de um relativo descolamento entre as dinâmicas de mobilização social, de transformação política e de mudança institucional. Estes três processos, necessariamente interligados, tendem a ocorrer em uma dinâmica de ondas sucessivas, que podem ser apresentadas esquematicamente na figura I abaixo.

**Figura II – Mobilização social, mudança política e institucional**



A mobilização social é a primeira onda, que irrompe no processo de redemocratização e se materializa em uma demanda por mais democracia e espaços de participação. Dessa mobilização resulta o crescimento da onda de mudança política. As forças políticas que estão associadas à mobilização social ganham um peso crescente, crescem eleitoral e politicamente adquirindo parcelas crescentes de poder. Deste crescimento da onda de mudança política resulta a terceira onda, de mudança institucional. Os espaços de poder crescentes dos atores envolvidos no processo de mudança política gerado pela mobilização social possibilitam a proposição e a implementação de novos dispositivos político-institucionais que materializam estas novas perspectivas políticas. As IPs, portanto, são a materialização desta terceira onda.

No entanto a onda de mobilização social que originou a onda de mudança política tende em algum momento a se esgotar, ainda que seus efeitos políticos continuem em crescimento. Este esgotamento da mobilização que deu base para as mudanças políticas tende, no médio prazo a implicar em um refluxo também no âmbito do processo político, ainda que o processo na dimensão institucional ainda possa guardar algum empuxo. Esse descolamento no tempo implica no fato de que o amadurecimento do processo de constituição de IPs no Rio Grande do Sul se dá em um momento em que a pressão da sociedade civil por mais participação já não tem o mesmo dinamismo que possuía nos anos 80. Isso explica, em alguma medida, o fato de que a existência de um conjunto de espaços institucionalizados de participação na formulação, debate, deliberação e fiscalização tenha uma capacidade relativamente limitada de incidir sobre a percepção dos cidadãos em relação ao funcionamento do Estado.

Portanto, ainda que a presença das IPs represente efetivamente um movimento na direção da democratização do Estado, fica evidente que este processo por si só não aparece para os cidadãos como um efetivo avanço na direção da democracia. Primeiro porque a natureza fragmentada do Estado brasileiro permite que sejam introduzidos processos democratizantes de forma setorial, estabelecendo dinâmicas de participação que alteram lógicas parciais de funcionamento do Estado sem, no entanto, afetar os processos decisórios mais estratégicos. O poder segue sendo determinado no âmbito da democracia representativa e a introdução de mecanismos participativos como apêndices tende a cumprir um papel muito mais de legitimar as ações dos governos do que de alterar a forma de exercício do poder.

De outro lado é importante considerar também que o processo de democratização não se restringe à dimensão estatal. A própria sociedade civil, que se constitui no protagonista essencial dos espaços constituídos a partir das IPs, também viveu um

processo que vai na direção inversa da democratização. Os processos de fragmentação, despolitização, burocratização e privatização crescente se refletem nas organizações que compõem a chamada “sociedade civil organizada”, que é a protagonista por excelência da constituição das IPs. Estas organizações que ocupam os novos espaços participativos, por estarem mais distantes de suas bases, não são capazes de expressar os anseios da maioria dos cidadãos, que tendem a não se reconhecer nestes processos institucionais. As organizações tradicionais não dão conta de um conjunto de novas identidades, expectativas e anseios, e em alguma medida tampouco são capazes de expressar suas próprias bases tradicionais, que se distanciam de uma participação mais permanente.

Esta soma de elementos em grande medida contribui para responder a inquietação que originou a investigação, a de por que a progressiva implementação de Instituições Participativas não se refletiu em uma ampliação da legitimidade do Estado. De um lado a prevalência de estruturas de poder baseadas nos mecanismos tradicionais da democracia representativa, em um sistema partidário pouco responsivo. A isso se soma a ausência de um programa de efetiva reforma do Estado em um sentido democratizante, que promova mudanças substantivas nas práticas políticas. De outro lado uma sociedade civil que em grande medida se torna menos democrática. São duas dimensões explicativas que permitem compreender porque o potencial democratizante das Instituições Participativas foram pouco capazes de promover mudanças substantivas nas relações entre os cidadãos e o Estado.



## BIBLIOGRAFIA

- ABERS, Rebecca. **From Clientelism to Cooperation: Local Government, Participatory Policy and Civic Organization in Porto Alegre, Brazil**. *Politics and Society* 26.4: 511-37, 1998.
- ABERS, Rebecca. **Movimentos Sociais na Teoria e na Prática: como estudar o ativismo na fronteira entre Estado e sociedade**. *Sociologias*, ano 13, nº28, set/dez 2011, p.52-84. Porto Alegre, PPG Sociologia UFRGS, 2011
- ACKERMAN, John M. **Social Accountability in the Public Sector. A Conceptual Discussion**. *Social Development Papers*. Washington, The World Bank, 2005.
- ALLEBRAND, Sérgio. **A Participação da Sociedade na Gestão Pública Local e na Produção de Políticas Públicas: A atuação dos Conselhos Municipais de Ijuí-RS de 1989 a 2000**. Ijuí, Editora UNIJUÍ, 2002.
- ALLEBRAND, Sérgio, BÜTTEMBENDER, Pedro e SIEDENBERG, Dieter. **Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDES/RS: Articulações Regionais, Referenciais Estratégicos e Considerações Críticas**. Rio de Janeiro, IPEA, Anais do Iº Circuito de Debates Acadêmicos, 2011. em <http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area7/area7-artigo24.pdf> Acessado em 18/02/2015
- ALFONSIN, Betânia. **Mecanismos da Democracia Participativa**. Grupo de Trabalho I. IV Congresso da Cidade de Porto Alegre. Porto Alegre, PMPA, 2002. (mimeo)
- ALMOND, Gabriel e VERBA, Sidney. **The Civic Culture, Political Attitudes and Democracy in Five Nations**. Boston, Little, Brown and Co.1965.
- ALSOP, Ruth e HEINSOHN, Nina. **Measuring Empowerment in Practice: Structuring Analysis and Framing Indicators**. Washington, World Bank Policy Research Working Papers, 2005.
- ALVES, Márcio Moreira. **A Força do Povo – Democracia Participativa em Lages**. São Paulo, Brasiliense, 1980.
- ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO RIO GRANDE DO SUL. **Os Constituintes 20 Anos: Deputados que Elaboraram a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, ALERGS, 2009.
- AVELINO, Daniel. **Difusão e Concentração: Notas sobre a Gestão da Participação no Governo Federal**. Brasília, IPEA, Boletim de Análise Político-Institucional. nº8. Jul-Dez 2015.
- AVRITZER, Leonardo. **Public Deliberation at the Local Level. Participatory Budgeting in Brazil**. Disponível na internet em <http://www.ssc.wisc/wright/avritzer.pdf> 1999
- AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. **A inovação democrática no Brasil, o Orçamento Participativo**. São Paulo, Cortez, 2003a
- AVRITZER, Leonardo. **Modelos de Deliberação Democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil**. In: SANTOS, Boaventura Souza. *Democratizar a Democracia*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2003b.
- AVRITZER, Leonardo. **Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação**. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 50, n o 3, 2007, pp. 443 a 464
- AVRITZER, Leonardo. **Instituições Participativas e Desenho Institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil Democrático**. *Opinião Pública*, Campinas, vol 14, n.1, junho, 2008 p.43-64.
- AVRITZER, Leonardo. **A Dinâmica da Participação Local no Brasil**. São Paulo, Cortez, 2010.
- AXT, Gunter. **A Constituição de 1989: a História da Constituição dos Gaúchos**. Porto Alegre, Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul. 1999
- BAIOCCHI, G. **Participation, Activism and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory**. Madison, University of Wisconsin, 1999.
- BAIOCCHI, G. HELLER, P. CHAUDURI, S. SILVA, M.K. **Evaluating Empowerment: Participatory Budgeting in Brazilian Municipalities**. Washington, World Bank, 2004.

- BANDEIRA, Pedro S. Participação, **Articulação de Atores Sociais e Desenvolvimento Regional**. Texto para Discussão, N.630. Brasília, IPEA, 1999. Disponível na internet em: [http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td\\_0630.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0630.pdf)
- BANDEIRA, Pedro S. **Uma Experiência de Institucionalização de Regiões no Brasil: o Caso dos Coredes do Rio Grande do Sul**. In: COREDES. Pró RS IV, Propostas Estratégicas para o Desenvolvimento Regional no Rio Grande do Sul. Passo Fundo, Passografic, 2010.
- BAQUERO, Marcelo, CASTRO, Henrique e GONZALES, Rodrigo. **A Construção da Democracia na América Latina**. Porto Alegre, UFRGS/LASSALLE, 1998.
- BAQUERO, Marcelo e PRÁ, Jussara. **A Democracia Brasileira e a Cultura Política do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, Editora da UFRGS, 2007.
- BECKER, Dinizar. Redenep: **Rede de Estudo, Planejamento e Gestão Local-Regional do Desenvolvimento**. Lajeado, UNIVATES, 2000.
- BENEVIDES, Maria Vitória. **A Cidadania Ativa**. São Paulo, Ática, 2000.
- BENEVIDES, Maria Vitória. **Democracia e Cidadania**. Revista Pólis n 14. P.11-19. São Paulo, Pólis, 1994.
- BOBBIO, Norberto. **O Conceito de Sociedade Civil**. Rio de Janeiro, Graal, 1982.
- BORBA, Julian e LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. **A Representação Política nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management), v. 2, n. 2, p. 229-246, jul./dez. 2010.
- BRASIL, Flávia de Paula D.; CARNEIRO, Ricardo; BARBOSA, Thiago P.; ALMEIDA, Mariana E. **Participação, Desenho Institucional e Alcances Democráticos: Uma Análise do Conselho das Cidades**. Revista de Sociologia e Política. Vol.21. n. 48: 5-18, dez 2013.
- BRESSER PEREIRA, Luís Carlos. **Sociedade Civil: Sua Democratização para a Reforma do Estado**. In: BRESSER PEREIRA, Luis Carlos, WILHEIM, Jorge, e SOLA, Lourdes (orgs). Sociedade e Estado em Transformação. São Paulo, UNESP/ENAP, 1999.
- BRESSER PEREIRA, Luis Carlos. **Estado, Sociedade Civil e Legitimidade Democrática**. Lua Nova 1995, nº36, pp. 85-104.
- BRINGEL, Breno. **Com, contra e para além de Charles Tilly: Mudanças Teóricas no Estudo das Ações Coletivas e dos Movimentos Sociais**. Sociologia e Antropologia. V.02.03:43-67, 2012.
- BRINGEL, Breno e PLEYERS, Geoffrey. **Junho de 2013... dois anos depois: Polarização, Impactos e Reconfiguração do Ativismo no Brasil**. In: Nueva Sociedad, outubro de 2015. Buenos Aires, Fundação Friedrich Ebert, 2015.
- CABANNES, Yves. **Participatory Budgeting: a Significant Contribution to Participatory Democracy**. Environment and Urbanization, vol 16 – 1, abril 2004
- CABANNES, Yves. **Presupuesto Participativo y Finanzas Locales**. Quito, Programa de Gestión Urbana para America Latina Y Caribe PGU/ALC, 2004.
- CAMPBELL, David F.J. **The Basic Concept for Democracy Ranking of the Quality of Democracy**. Viena, Democracy Ranking, 2008. Acessado em 20 de fevereiro de 2015 em: [http://www.democracyranking.org/downloads/basic\\_concept\\_democracy\\_ranking\\_2008\\_A4.pdf](http://www.democracyranking.org/downloads/basic_concept_democracy_ranking_2008_A4.pdf)
- DIAS, Pedro de Arruda. **Histórico da Luta Pela Moradia do Parque dos Maias: Das Grandes Ocupações de 1987 até a Negociação Final em 2007**. Porto Alegre, Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, 2014.
- CARTER, Miguel. **Democracia, Sociedad Civil y Participación en América Latina**. Miríade. Ano 3 nº6 . Universidad El Salvador, Buenos Aires, 2011.
- CARTER, Miguel. **Combatendo a Desigualdade Social: o MST e a Reforma Agrária no Brasil**. São Paulo, Ed. UNESP, 2010.
- CARVALHO, Maria do Carmo A. A. e TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (org). **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo, Pólis, 2000.
- COELHO, Vera S.P. e NOBRE, Marcos (orgs). **Participação e Deliberação. Teoria Democrática e**

- Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo.** São Paulo, Editora 34, 2004.
- COREDES. *Pró-RS, Estratégias Regionais Pró-Desenvolvimento.* Lajeado, FATES, 1999.
- COREDES. *Pro-RS IV. Propostas estratégicas para o desenvolvimento regional do Estado do Rio Grande do Sul.* Passo Fundo. Passografic, 2010
- CORTES, Soraya. **Fóruns Participativos e Governança: uma Sistematização das Contribuições da Literatura.** In: LUBAMBO, Catia, COELHO, Denilson B. MELO, Marcus André. *Desenho Institucional e Participação Política: Experiências no Brasil Contemporâneo.* Petrópolis, Vozes, 2005.
- CORTES, Soraya. **Instituições Participativas e Acesso aos Serviços Públicos nos Municípios Brasileiros.** In: PIRES, Roberto Rocha C. *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação.* Brasília, IPEA, 2011a.
- CORTES, Soraya. **As Diferentes Instituições Participativas Existentes nos Municípios Brasileiros.** In: PIRES, Roberto Rocha C. *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação.* Brasília, IPEA, 2011b.
- DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?** En Daniel Mato (coord.), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización.* Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004.
- DAGNINO, E; PANFICHI, A; OLIVERA, A . **La disputa por la construcción democrática en America Latina.** México, FCE/Ciecas, 2006.
- DAGNINO, Evelina e TATAGIBA, Luciana. **Democracia, Sociedade Civil e Participação.** Chapecó, Argos, 2007
- DAHL, Robert A. **Um Prefácio à Teoria Democrática.** Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 1989.
- DAHL, Robert A. **Poliarquia: Participação e Oposição.** São Paulo: Editora da USP, 1997.
- DAHL, Robert. **Sobre a Democracia.** Brasília, Editora Universidade de Brasília, 2001
- DIAS, Márcia. **Sob o signo da vontade popular. O Orçamento Participativo e o dilema da Câmara Municipal de Porto Alegre.** Belo Horizonte: Editora UFMG e Rio de Janeiro: IUPERJ, 2002.
- ELEY, Geoff. **Forjando a Democracia – A História da Esquerda na Europa, 1850-2000.** São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2005.
- 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, Campinas, vol. 12, no 12, Novembro, 2006, p. 378-406
- FEDOZZI, Luciano. **O Poder da Aldeia: Gênese e História do Orçamento Participativo de Porto Alegre.** Porto Alegre, Tomo Editorial, 2000a.
- FEDOZZI, Luciano. **Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre.** Porto Alegre, Tomo Editorial, 2001.
- FEDOZZI, Luciano. **Perfil social e associativo, avaliação e expectativa sobre o futuro do Orçamento Participativo de Porto Alegre.** Análise histórica de dados. Observatório de Porto Alegre, UFRGS e Tomo Editorial, 2007.
- FEDOZZI, Luciano. **O Eu e os Outros. Participação e transformação da consciência moral e cidadania.** Porto Alegre, Tomo Editorial, 2008.
- FERNANDES, Florestan. **Nova República?.** São Paulo, Jorge Zahar Editores, 1985.
- FISCHER, Nilton e MOLL, Jaqueline (orgs.) **Por uma nova esfera pública.** Rio de Janeiro: Vozes, 2000.
- FRANCISCO, Antonio Alberto S. e MATTER, Konrad. **Poverty Observatory in Mozambique: Final Report.** Maputo, Swiss Agency for Development and Cooperation/Social Development Department of the World Bank, may 2007.
- FUNG, Archon e WRIGHT, Erik Olin. **Deepening Democracy.** London, Verso, 2003.
- GAZOLLA, Márcio e SCHNEIDER, Sérgio. **Qual “fortalecimento” da Agricultura Familiar? Uma análise do PRONAF crédito de custeio e investimento no Rio Grande do Sul.** Revista de

Economia e Sociologia Rural. Vol.51 no.1, Brasília, jan/mar 2013.

GEDDES, Barbara. **Paradigms and Sand Castles**. Theory Building and Research Design in Comparative Politics. Ann Arbor, The Michigan University Press, 2003.

GENRO, Tarso. **Resoluções do Congresso da Cidade – O Lugar de todas as Coisas**. Porto Alegre, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1995.

GENRO, Tarso. **O Controle Público não-Estatal e o Orçamento Participativo**. Debate: Caderno do PT. Porto Alegre, nº5, p.11-13, 1995

GENRO, Tarso e SOUZA, Ubiratan. **Orçamento Participativo: a Experiência de Porto Alegre**. São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 1997.

GERRING, John. **The Case Study: What it is and What it Does**. In: BOIX, Carles e STOKES, Susan C. The Oxford Handbook of Comparative Politics. Oxford, Oxford University Press, 2007.

GIFE. **Censo GIFE 2011-2012**. São Paulo, GIFE, 2012.

GOODIN, Robert E. (org). **The Theory of Institutional Design**. Cambridge University Press. 1997.

GROS, Denise. **Os Industriais Gaúchos e a Constituinte: Uma Reflexão acerca do “Movimento pela Liberdade Empresarial**. In: Ensaio FEE, Porto Alegre, 9(2):130-146, 1988.

GROS, Denise. **Novas Formas de Ação Política do Empresariado nas Últimas Décadas**. In: CONCEIÇÃO et alli. Três Décadas de Economia Gaúcha: A Evolução Social. Porto Alegre, Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emmanuel Heuser, 2010. pp 231.262

GUGLIANO, Alfredo, DANÉRIS, Marcelo, SANTOS, Priscilla e MARX, Vanessa. **A Participação Cidadã como um Sistema: o Caso do Governo Estadual Gaúcho**. Paper apresentado ao VIII Encontro Nacional da ABCP. Gramado 1-2 de julho de 2012.

HABERMAS, Jurgen. **Direito e Democracia entre Facticidade e Validade**. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1997.

HALL, Peter e TAYLOR, Rosemary. **As Três Versões do Neo-institucionalismo**. São Paulo, Lua Nova, 2003, n 58

HELD, David. **Models of Democracy**. Stanford, Stanford University Press, 1996.

HUNTINGTON, Samuel. **The Crisis of Democracy**. New York University Press, New York, 1975.

HUNTINGTON, Samuel. **A Terceira Onda**. São Paulo, Ática, 1994.

INGLEHART, R. **Culture shift in advanced industrial society**. Princeton: Princeton University Press, 1990.

IBGE. **As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil**. Rio de Janeiro, IBGE, 2012

IPEA. **Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília, IPEA, 2010.

IPEA, **Estado, Instituições e Democracia: Democracia**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, IPEA, 2010b

IPEA. República, **Democracia e Desenvolvimento. Diretoria de Estudos e Políticas de Estado das Instituições e da Democracia (DIEST) Textos para Discussão n.1600**. Brasília, IPEA, 2011

LAVALLE, Adrian Gurza, CASTELLO, Graziela e BICHR, Renata Mirândola. **Quando novos personagens saem de cena**. Política e Sociedade. N.5, outubro de 2004. p. 37 – 55, acesso em [http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Adrian/2004Politica\\_SociedadeNovosAtoresSaemCena.pdf](http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Adrian/2004Politica_SociedadeNovosAtoresSaemCena.pdf), em 16/02/2016

LAVALLE, Adrian Gurza. **Participação, Valor, Efeitos e Causa**. In: PIRES, Roberto Rocha C. Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação. Brasília, IPEA, 2011.

LIJPHART, Arend. **Modelos de Democracia, Desempenho e Padrões de Governo em 36 países**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2003.

LÜCHMANN, Lígia H.H e BORBA, Julian. **A representação política nos Conselhos Gestores de**

- Políticas Públicas.** Urbe, Revista Brasileira de Gestão Urbana (*Brazilian Journal of Urban Management*), v. 2, n. 2, p. 229-246, jul./dez. 2010.
- MAHONEY, James and RUESCHENMEYER, Dietrich. **Comparative Historical Analysis in the Social Sciences.** New York, Cambridge University Press, 2003.
- MARICATO, Ermínia et all. **Cidades Rebeldes: Passe Livre e as Manifestações que tomaram conta do Brasil.** São Paulo, Boitempo/Carta Maior, 2013.
- MARONI, Amnérís. **A Estratégia da Recusa.** São Paulo, Brasiliense, 1982.
- MARQUES, Fernando Gonçalves. **A Assembleia Nacional Constituinte e a Política de Saúde no Brasil.** <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-10122010-123514/en.php>. Acessado em 4/jan/2016
- MARQUETTI, Adalmir. **O orçamento participativo como uma política redistributiva em Porto Alegre.** I Encontro de Economia Gaúcha. Porto Alegre, 16-17 maio. 2002
- MARQUETTI, Adalmir. **Democracia, Equidade e Eficiência, o caso do OP em Porto Alegre.** In AVRITZER, Leonardo e NAVARRO, Zander (orgs). A Inovação Democrática no Brasil: o Orçamento Participativo. São Paulo, Cortez, 2003.
- McPHERSON, C. B. **A Democracia Liberal, Origens e Evolução.** Rio de Janeiro, Zahar, 1978
- MATTOSO, Jorge. **O Brasil Desempregado.** São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 1999.
- MONASTÉRIO, Leonardo. NERI, Marcelo. SOARES, Serguei S.D. **Brasil em Desenvolvimento 2014: Estado, Planejamento e Políticas Públicas.** Brasília, IPEA, 2014.
- MOYSÉS, José Álvaro. **A desconfiança nas Instituições Democráticas.** Campinas, Opinião Pública vol. 11 n 1, março 2005. p33-63
- NYE, Joseph et all. **Why People Don't Trust Government.** Cambridge, Harvard University Press, 1997.
- NAVARRO, Zander. 2000. **Uma análise do Orçamento Participativo: sua implantação e desenvolvimento.** In: NAVARRO, Zander. La democracia afirmativa y el desarrollo redistributivo: el caso de presupuesto participativo de Porto Alegre, Brasil. In: Jarquin, E.; Caldera, A. Programas Sociales. Pobreza y Participacion ciudadana. Banco Interamericano de Desarrollo, 2000.
- NÚÑEZ, Tarson. **Movimentação Grevista e Sindicalismo.** In: CATTANI, A.D. Sindicalismo, Ação-Reflexão. Caxias do Sul, EDUCS, 1990.
- NÚÑEZ, Tarson. **Participação Popular e Combate à Pobreza em Porto Alegre.** Estudo de caso do Projeto de Fortalecimento das Capacidades em Gestão Urbana na América Latina e o Caribe. Quito, PGU-ALC Habitat/IULA/Cities Alliance, 2003.
- O'DONNELL, Guillermo. **Acerca del Estado, la Democratización y Algunos Problemas Conceptuales: una Perspectiva Latinoamericana com Referencia a los Países Postcomunistas.** Desarrollo Economico. Vol.XXXIII, nº130, 1993.
- PALERMO, Vicente. **Como se Governa o Brasil? O Debate sobre Instituições Políticas e Gestão de Governo.** In: Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol.43, n 3, 2000, pp.521 a 557.
- PANEBIANCO, Angelo. **Modelos de Partido. Organização e Poder nos Partidos Políticos.** São Paulo, Martins Fontes, 2005.
- PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria Democrática.** São Paulo, Paz e Terra, 1992.
- PATEMAN, Carole. **The Civic Culture, a Philosophical Critique.** In: ALMOND, Gabriel A, e VERBA, Sidney. The Civic Culture Revisited. California, Sage Publications, 1989.
- PETERS. B. Guy. **Comparative Politics: Theory and Method.** New York. NYU Press, 1998.
- PICHLER, Walter. **Mudanças nas Relações de Trabalho: Sindicalismo, Greves e Negociações Coletivas entre 1980 e 2008.** In: CONCEIÇÃO et alli. Três Décadas de Economia Gaúcha: A Evolução Social. Porto Alegre, Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emmanuel Heuser, 2010. pp 199-229

- PIRES, Roberto Rocha C. **Orçamento Participativo e Planejamento Municipal: Uma análise neoinstitucional a partir do caso da prefeitura de Belo Horizonte**. Belo Horizonte, 2001
- PIRES, Roberto Rocha C. **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. Brasília, IPEA, 2011.
- PONTUAL, Pedro. **Reformas Políticas: aperfeiçoando e ampliando a democracia**. Mimeo,s/d. Paper apresentado no ciclo de debates Democracia Participativa no Brasil: até onde vai a partilha do Poder. Porto Alegre, Cidade, 2009.
- POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o Poder, o Socialismo**. Rio de Janeiro, Graal, 1985.
- POWER, Timothy e JAMESON, Giselle D. **Desconfiança Política na América Latina**. Opinião Pública, Campinas, Vol. XI, n.1, Março, 2005)
- PUTNAM, Robert. **Comunidade e Democracia, a Experiência da Itália Moderna**. Rio de Janeiro, FGV Editora, 1996.
- PUTNAM, Robert. **Bowling Alone**. New York, Simon & Schuster, 2000
- RAMIREZ, Franklin G. **Sociedad Civil, Participación y Democracia em el Nuevo Contexto Político Latinoamericano**. In Participação, Democracia e Saúde.
- RAVENTÓS, Ciska (org). **Inovación Democrática en el Sur**. Buenos Aires, CLACSO, 2008.
- RIBEIRO, Ana Clara Torres e DE GRAZIA, Grazia. **Experiências de Orçamento Participativo no Brasil (1997/2000)**. Petrópolis, Vozes, 2003
- RIO GRANDE DO SUL. **Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social: Diálogo para o Desenvolvimento**. Porto Alegre, SECDES, 2011.
- RIO GRANDE DO SUL. **Sistema Estadual de Participação, Construção e Desafios**. Porto Alegre, Secretaria Estadual de Planejamento, Gestão e Participação Cidadã, 2014.
- ROTHSTEIN, B. **Political Institutions: An Overview**. In: GOODIN, Robert E. and KLINGEMANN, Hans-Dieter. A New Handbook of Political Science. London, Oxford University Press, 1996.
- ROUSSEAU, J.J. **O Contrato Social**. São Paulo, Ediouro, 1990.
- SADER, Éder. **Quando Novos Personagens Entraram em Cena: Experiências e Lutas dos Trabalhadores na Grande São Paulo 1970/1980**. Rio de Janeiro, Paz e Terra,
- SANTOS, Boaventura Souza. **Pela Mão de Alice - O Social e o Político na Pósmodernidade**. São Paulo, Cortez, 1999.
- SANTOS, Boaventura Souza e AVRITZER, Leonardo. **Introdução: para ampliar o cânone democrático**. In: SANTOS, Boaventura Souza. Democratizar a Democracia. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2003.
- SANTOS, Boaventura Souza. **Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva**. In: SANTOS, Boaventura Souza. Democratizar a Democracia. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2003.
- SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. **Gestão Urbana, Associativismo e Participação nas Metrôpoles Brasileiras**. In: RIBEIRO, Luiz Cesar Queiroz de. O Futuro das Metrôpoles: Desigualdades e governabilidade. Rio de Janeiro, FASE, 2000.
- SARTORI, Giovanni. **A Teoria da Democracia Revisitada**. Vol 1. São Paulo, Ática, 1994.
- SCHNEIDER, Aaron. **Conflito Político e Instituições Orçamentárias: Aprofundando a Democracia no Brasil**. Revista de Sociologia e Política. no 24: 87-103 Jun. 2005a
- SCHNEIDER, Aaron e GOLDFRANK, Benjamin. **Construção Institucional Competitiva: o PT e o Orçamento Participativo no Rio Grande do Sul**. In: LUBAMBO, Catia, COELHO, Denilson B. MELO, Marcus André. Desenho Institucional e Participação Política: Experiências no Brasil Contemporâneo. Petrópolis, Vozes, 2005b.
- SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro, Zahar, 1984.
- SERAGELDIN, Mona. **Assessment of Participatory Budgeting in Brazil**. Boston, Inter-American Development Bank/Graduate School of Design Harvard University, Center for Urban Development

Studies, 2003.

SILVA, Marcelo K. **Associativismo e participação social no Orçamento Participativo: as experiências dos municípios de Porto Alegre, Alvorada e Gravataí**. Porto Alegre, Editora UFRGS, 2003.

SILVA, Marcelo K. **Dos Objetos às Relações: Esboço de uma Proposta Teórico-metodológica para a Análise dos Processos de Participação Social no Brasil**. In: DAGNINO, Evelina e TATAGIBA< Luciana. *Democracia, Sociedade Civil e Participação*. Chapecó, Argos, 2007.

SILVA, Enid Rocha Andrade. **Participação Social e as Conferências Nacionais de Políticas Públicas: Reflexões sobre os Avanços e Desafios do Período 2003-2006**. Rio de Janeiro, IPEA, 2009. Texto para Debate n.1378. Acessado em 16/03/2016 em [repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1550/1/TD\\_1378.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1550/1/TD_1378.pdf)

SINGER, André. **Os Sentidos do Lulismo: Reforma Gradual e Pacto Conservador**. São Paulo, Companhia das Letras, 2012.

SINGER, Paul e BRANT, Vinícius Caldeira, orgs. **São Paulo, o Povo em Movimento**. Rio de Janeiro, Vozes/Cebrap, 1980.

SINTOMER, Yves e GRET, Marion. Porto Alegre: **A Esperança de uma outra Democracia**. São Paulo, Loyola, 2002.

SINTOMER, Yves. **The limits to local participation and deliberation in the French 'politique de la ville'**. *European Journal of Political Research*, Volume 46, Issue 4, pages 503–529, June 2007

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Orçamentos Participativos e sua Espacialidade: Uma Agenda de Pesquisa**. Terra Livre, São Paulo, n.15, p.39-58, 2000.

SOUZA, Ubiratan. **Orçamento Participativo, a Experiência do Rio Grande do Sul**. 2000. Acessado em 16/8/2015 em [http://www.dhnet.org.br/w3/fsmrn/biblioteca/55\\_ubiratan\\_de\\_souza.html](http://www.dhnet.org.br/w3/fsmrn/biblioteca/55_ubiratan_de_souza.html)

STIGLITZ, Joseph. **A Globalização e seus Malefícios**. São Paulo, Futura, 2003.

TILLY, Charles. **Contention and Democracy in Europe, 1650-2000**. Cambridge, Cambridge University Press, 2004

TILLY, Charles. **Democracy**. Cambridge, Cambridge University Press, 2007

TOCQUEVILLE, Alexis. **A Democracia na América**. In: Jefferson, Federalistas, Paine, Tocqueville. São Paulo, Abril Cultural, 1985.

UTZIG, José Eduardo. **Participatory budgeting of Porto Alegre: a discussion in the light of the principle of democratic legitimacy and of the criterion of governance performance**. [www.worldbank.org/participation/s&pa/spathematic.htm,1999](http://www.worldbank.org/participation/s&pa/spathematic.htm,1999).

VEIGA, José Eli. **Vicissitudes da Governança Cidadã: Os Conselhos Regionais Gaúchos (COREDE)**. *Revista de Desenvolvimento Econômico*, ano VIII, n.13, jan 2006, pp. 19-27.

VERBA, Sidney. **The Civic Culture Revisited**. California, Sage Publications, 1989

VERLE, J. e BRUNET, L. **Construindo um novo mundo**. Porto Alegre, Guayí, 2002

WAMPLER, B. **Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation, and Accountability**, University Park: Pennsylvania State University Press, 2007.

WAMPLER, Brian. **Instituições Participativas como “Enxertos” na Estrutura do Estado: A Importância de Contextos, Atores e suas Estratégias**. In: PIRES, Roberto Rocha C. *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação*. Brasília, IPEA, 2011.

WEFFORT, Francisco C. **O Populismo na Política Brasileira**, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978.

WEFFORT, Francisco C. **Por que democracia**. São Paulo, Brasiliense, 1985.

WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra Capitalismo**. São Paulo, Boitempo, 2003.

WORLD BANK.. **Brazil: Toward a More Inclusive and Effective Participatory Budget in Porto Alegre**. Washington, World Bank, 2008.

WRIGHT, Eric Olin. **Deepening Democracy, Institutional Innovation in Empowered Participatory**

**Governance.** London, Verso, 2003

ZIMMERMANN, Sílvia A. **Políticas Públicas e Espaços Democráticos: um Olhar Sobre a III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – Brasil.** In: Desenvolvimento em Questão. Ano 1, n.1 (jan-jul 2003). Ijuí, Ed. Unijuí, 2003.



## ANEXO I - Alterações na legislação relativa aos Conselhos de Políticas Públicas (1986-2014)

### Conselho da mulher

Instrumento legal	Decreto 32.227,	Decreto 33.460	Decreto 36.827	Decreto 36.852	Lei 12.686	Lei 13.947
Data	abril 1986	1990	Julho 1996	Agosto de 1996	Dezembro 2006	Março 2012
Número total de representantes	11	15	20	20	27	33
Composição	Só sociedade civil	7 governo 8 sociedade civil	10 governo 10 sociedade civil	10 governo 10 sociedade civil	9 governo 18 sociedade civil	11 governo 22 sociedade civil
Forma de representação da sociedade civil	11 (onze) membros “escolhidos dentre pessoas que tenham contribuído, de forma relevante, para a defesa dos direitos da mulher”	8 “dentre pessoas de destacada atuação em prol dos direitos e da promoção social da mulher.”	10 “dentre pessoas de destacada atuação em prol dos direitos e da promoção social da mulher.”	10 “dentre pessoas de destacada atuação em prol dos direitos e da promoção social da mulher.”	10 eleitas em plenárias regionais (entidades)  8 do Fórum Estadual da Mulher	14 eleitas em plenárias regionais (entidades)  8 do Fórum Estadual da Mulher
Forma de indicação	Indicados pelo governador	Indicados pelo governador	Indicados pelo governador	Indicados pelo governador	Eleitas nas regiões e em Fórum	Eleitas nas regiões e em Fórum
Inserção institucional	Secretaria da Justiça	Secretaria de Justiça	Secretaria do Trabalho	Secretaria do Trabalho	Secretaria do Trabalho	Secretaria de Políticas para as Mulheres
mudanças		Inclui representação do governo	Amplia representação da sociedade e do governo Cria um conselho consultivo com mais 20 pessoas	Retira a atribuição de: “receber e examinar denúncias relativas à discriminação da mulher e encaminhá-las aos órgãos competentes para as devidas providências;”	Transforma as atribuições: de “formular diretrizes e prestar assessoria ao executivo” para “propor políticas” Volta a atribuição de “receber e examinar denúncias”	Estabelece vinculação a uma nova secretaria

## Conselho de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra (CODENE)

Instrumento legal	Decreto 32.813	Decreto 33.271	Decreto 35.546	Decreto 36.299	Decreto 37.943	Lei 11.901
Data	Mai 1988	Agosto 1989	1994	1995	1997	2003
Número total de representantes	27	27	27	29	18	24
Composição	9 governo 10 comunidade negra 8 (? – o decreto não menciona)	16 governo 11 comunidade negra	16 governo 11 comunidade negra	18 governo 11 comunidade negra	8 governo (+ UFRGS) 9 comunidade negra (OSC)	12 governo 12 sociedade civil
Forma de representação	“nomes de pessoas de comprovada atuação no combate à discriminação racial.”	“nomes de pessoas de comprovada atuação no combate à discriminação racial.”	“nomes de pessoas de comprovada atuação no combate à discriminação racial.”	“nomes de pessoas de comprovada atuação no combate à discriminação racial.”	“integrarão o Conselho nove membros representantes da sociedade civil institucionalizada, segmento ou pessoas de comprovada atuação na defesa da Comunidade negra.”	“entidades da sociedade civil, legalmente constituídas, de comprovada atuação na defesa da Comunidade Afro-descendente”
Forma de indicação	Indicados pelo governador	Indicados pelo governador	Indicados pelo governador	Indicados pelo governador	Indicados pelo governador	Eleitos no Fórum
Inserção institucional	Gabinete do Governador	Gabinete do Governador	Gabinete do Governador	Secretaria do Trabalho	Secretaria do Trabalho	Secretaria do Trabalho
mudanças		Altera o prazo de criação do Conselho (mais de um ano depois não havia sido criado) Amplia a representação da sociedade civil	Altera o nome do Conselho para: “Conselho da Comunidade Afro-Brasileira do Estado do RS	Transfere o Conselho para a Secretaria do Trabalho  Amplia representação do governo	Composição paritária  Volta a se chamar CODENE  Cria conselho consultivo com  Inclui Núcleo de Antropologia da UFRGS	Amplia as atribuições  Propõe a criação de um Fórum de entidades que indicará os representantes  Determina realização de conferências

## Conselho do Idoso

Instrumento legal	Decreto 32.989	Lei 11.452
Data	1988	2013
Número total de representantes	17	32
Composição	5 Governo 12 Sociedade civil	16 governo 16 sociedade civil
Forma de representação	Organizações da sociedade civil 6 Indicados na Lei 3 grupos de idosos 3 grupos religiosos	Indicados de forma genérica na lei: “a) prestadoras de serviços; b) profissionais da área; c) representantes de grupos de idosos; d) técnico-científicas; III - representação das administrações municipais, reconhecida em lei; IV - instituições de ensino superior; V - entidade sindical de 2.º grau representante dos aposentados rurais”
Forma de indicação	Indicados na lei	Eleitos em Fóruns específicos
Inserção institucional	Secretaria do Trabalho	SJDH
mudanças	“com o objetivo de congregar entidades e serviços comunitários, que visem ao atendimento e/ou promoção de pessoas idosas”.	órgão permanente, deliberativo e fiscalizador das políticas e das ações voltadas para a pessoa idosa  transfere para Secretaria da Justiça e Direitos Humanos  Detalha competências  Determina realização de conferências

## Conselho dos Direitos Humanos

Instrumento legal	LEI Nº 9.182	Lei 14.481
Data	Dezembro 1990	Janeiro 2014
Número total de representantes	12	17
Composição	7 governo 5 sociedade civil	5 governo 12 sociedade civil
Forma de representação	OSCs	“representantes de organizações da sociedade civil, de abrangência estadual, com reconhecida atuação em direitos humanos em geral e de instituições de ensino superior ou centros de pesquisa e associações de classe, em particular as relacionadas ao sistema de justiça.”
Forma de indicação	Indicados na lei	Eleitos
Inserção institucional	Secretaria da Justiça	SJDH
mudanças	Conselho Estadual de Defesa da Cidadania e da Pessoa Humana	Altera denominação para Conselho Estadual dos Direitos Humanos  Vincula a um Sistema Estadual, programas e políticas públicas  Vincula à Conferências estadual e nacional

## Conselho Estadual de Educação

Instrumento legal	Lei 9.672	Lei 10.951	Lei 11.452	Lei 14.471
Data	1992	1995	2000	2014
Número total de representantes	18	22	22	22
Composição	6 governo 12 sociedade civil	7 governo 15 sociedade civil	7 governo 15 sociedade civil	7 governo 15 sociedade civil
Forma de representação	As entidades definidas na lei elegem diretamente seus representantes	Entidades indicam seus representantes	Entidades indicam seus representantes	Entidades indicam seus representantes
Forma de indicação	Definido na lei	Definido na lei	Governador decide com lista tríplice	Governador decide com lista tríplice
Inserção institucional	Secretaria de Educação	Secretaria de Educação	Secretaria de Educação	Secretaria de Educação
mudanças		Inclui FAMURS, amplia representação dos professores privados e dos pais de alunos  Amplia e detalha as competências com base na relação com legislação federal	Estabelece que o governador escolhe os conselheiros	Altera os critérios e mecanismos de remuneração dos conselheiros

## Conselho dos Povos Indígenas

Instrumento legal	Decreto 35.007	Lei 12.004
Data	Dezembro de 1993	Novembro 2003
Número total de representantes	8	54
Composição	5 governo 1 governo federal (FUNAI) 2 indígenas	12 governo 4 governo federal 28 indígenas
Forma de representação	“I - um representante das comunidades indígenas KAIGANGUES; II - um representante das comunidades indígenas GUARANIS;”	“28 (vinte e oito) representantes dos povos Indígenas Guarani e Kaingang ...sendo 14 (quatorze) representantes de cada um destes povos, contemplando todas as áreas indígenas do Estado.”
Forma de indicação	Indicados pelo governador	Eleitos em um fórum
Inserção institucional	Secretaria da Justiça	Secretaria do Trabalho
mudanças	Conselho Estadual do Índio	Conselho Estadual dos Povos Indígenas  Amplia as atribuições  Cria um Fórum bianual e uma coordenação tripartite com presença dos indígenas

## Conselho da Criança e do Adolescente

Instrumento legal	Lei 9.831	Lei 12.484
Data	1993	2006
Número total de representantes	22	11
Composição	11 governo 11 sociedade civil	11 governo 11 sociedade civil
Forma de representação	Entidades	Entidades
Forma de indicação	Eleitas em Fórum	Eleitas em Fórum
Inserção institucional	S Justiça	STCAS
mudanças		Amplia as atribuições (agregando “deliberar sobre políticas”)  Estabelece relação horizontal com os municípios  Autonomia na decisão sobre o regimento interno (não passa mais pelo crivo do governador)  Saem TJ e Secretaria do Desenvolvimento Entram FADERS e SEDAC

## Conselho Estadual de Assistência Social

Instrumento legal	Lei 10.716	Lei 11.482	Lei 11.853	Lei 14245
Data	1996	2000	2002	2013
Número total de representantes	18	18	18	18
Composição	9 governo 9 sociedade civil	8 governo 1 FAMURS 9 sociedade civil	8 governo 1 FAMURS 9 sociedade civil	8 governo 1 FAMURS 9 sociedade civil
Forma de representação	“representantes da sociedade civil, dentre representantes dos usuários, das entidades e organizações de assistência social e dos trabalhadores do setor.”	“representantes da sociedade civil, dentre representantes dos usuários, das entidades e organizações de assistência social e dos trabalhadores do setor.”	“representantes da sociedade civil, dentre representantes dos usuários, das entidades e organizações de assistência social e dos trabalhadores do setor.”	“representantes da sociedade civil, dentre representantes dos usuários, das entidades e organizações de assistência social e dos trabalhadores do setor.”
Forma de indicação	Eleitas em Fórum	Eleitas em Fórum	Eleitas em Fórum	Eleitas em Fórum
Inserção institucional	STCAS	STCAS	STCAS	STCAS
mudanças	Entidades de uma comissão provisória indicada na lei tem como atribuição a constituição de um Fórum para a eleição dos representantes	Amplia atribuições no sentido de mais deliberação (aprovar ao invés de apreciar)  Inclui a FAMURS	Cria um Programa de Apoio à Inclusão e Promoção Social	Relaciona ações do CEAS com as do Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável



## Conselho Estadual de Cultura

Instrumento legal	Lei 11.289	Lei 11.7007	Lei 13.846	Lei 14.471
Data	1998	2001	2011	2014
Número total de representantes	19	24	24	24
Composição	6 governo 12 sociedade civil	8 governo 16 sociedade civil	8 governo 16 sociedade civil	8 governo 16 sociedade civil
Forma de representação	Entidades representativas	Entidades representativas Representação dos produtores	Entidades representativas Representação dos produtores	Entidades representativas Representação dos produtores
Forma de indicação	Eleitos	Eleitos	Eleitos	Eleitos
Inserção institucional	SEDAC	SEDAC	SEDAC	SEDAC
Mudanças		Amplia número do conselho e representação  Estabelece que na eleição da representação participem as entidades “com a participação dos representantes dos produtores culturais”  Amplia e modifica as áreas da cultura representadas  reduz o tempo de mandato de 4 para 2 anos	Inclui um assessor técnico na comissão diretora  Modifica procedimentos das sessões	Altera a regra das gratificações recebidas pelos conselheiros

## Conselho Estadual de Turismo

Instrumento legal	Lei 10.782	Lei 14.129
Data	1996	2012
Número total de representantes	19	43 (57 c/ mudanças de 2013)
Composição	7 governo 5 FAMURS 7 sociedade civil	16 governo 3 ALERGS FAMURS UVERGS 13 sociedade civil 6 sistema S 11 regiões (25 – mudou em 2013)
Forma de representação	Entidades representativas + Representação municipal	Entidades representativas Representação regiões turísticas Sistema S
Forma de indicação	Indicados na lei	Eleitos em fórum próprio pelos setores que são indicados na Lei
Inserção institucional	SETUR	SETUR
Mudanças		Inclui ALERGS e UVERGS, Sistema S, e representação das regiões turísticas do estado  Estabelece que a representação das entidades passa por eleições

## Conselho Estadual da Juventude

Instrumento legal	Decreto 42.316	Lei 14.246
Data	2003	2013
Número total de representantes	43	45
Composição	Todos sociedade civil	15 governo 30 sociedade civil
Forma de representação	“designados pelo Governador do Estado, mediante indicação feita pelos órgãos e entidades representativas da juventude gaúcha, escolhidos de maneira harmônica e equilibrada.”	Eleitos no Fórum Estadual da Juventude
Forma de indicação	Indicados pelo governador	Eleitos no fórum
Inserção institucional	Gabinete do vice-governador	SJDH
Mudanças	Conselho de Políticas Públicas para a Juventude	Conselho de Juventude do RS Cria

## Conselho Estadual do Cooperativismo

Instrumento legal	Lei 11.995	Lei 14.442
Data	2003	2014
Número total de representantes	18	20
Composição	9 governo 9 sociedade civil	10 governo 10 sociedade civil
Forma de representação	Indicados pela OCERGS	Indicados pela OCERGS + UNICAFES
Forma de indicação	Definida na lei	Definida na lei
Inserção institucional	Gabinete de Reforma Agrária e Cooperativismo	SDR
Mudanças		Estabelece uma política pública de apoio ao setor que inclui um Fundo de Desenvolvimento do Cooperativismo  Amplia a representação e Inclui a UNICAFES

## Conselho Estadual das Pessoas com Deficiência

Instrumento legal	Lei 12.339	Lei 14.421
Data	2005	2014
Número total de representantes	28	26
Composição	15 governo 13 sociedade civil	9 governo 4 Conselhos Municipais 13 sociedade civil
Forma de representação	Entidades	“entidades da sociedade civil, mencionadas no inciso III deste artigo, comunicarão ao Conselho a intenção de integrá-lo, sendo escolhidas em reunião plenária, conforme critérios estabelecidos no Regimento Interno”
Forma de indicação	Indicadas na lei	Eleitas em plenário
Inserção institucional	STCAS	SJDH
Mudanças		Incorpora Conselhos Municipais  Corrige nomenclatura (de “deficientes” para “pessoas portadoras de deficiência”)

## Conselho Estadual das Cidades

Instrumento legal	Decreto 43.686	Decreto 48.163
Data	2005	2011
Número total de representantes	14	12
Composição	3 governo 8 sociedade civil ALERGS e UVERGS FAMURS	3 governo 7 sociedade civil ALERGS e UVERGS
Forma de representação	Entidades patronais Associações Profissionais Movimentos sociais	Associações profissionais Movimentos sociais
Forma de indicação	Indicados na lei	Indicados na lei
Inserção institucional	SEHADUR	SEHABS
Mudanças		Mudança na composição Retirada de representações empresariais