

# A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO EM NÍVEL SUPRALOCAL: UMA ANÁLISE COMPARADA DO RIO GRANDE DO SUL, BRASIL, E DA TOSCANA, ITÁLIA

Igor Ferraz da Fonseca<sup>1</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

Este artigo apresenta resultados de uma pesquisa<sup>2</sup> cujo objetivo geral busca identificar as principais potencialidades e limitações das formas participativas institucionalizadas em nível supralocal enquanto elemento capaz de democratizar a democracia (Santos, 2002). Estudar os processos de ampliação de escala e de institucionalização permite abordar as novas formas democráticas em um novo momento de suas trajetórias. Este momento implica tentativas de traduzir do discurso para a prática a ideia de participação como método de governo, indo além de processos de experimentação e de boas práticas em democracia local.

Uma das principais justificativas para promoção de iniciativas supralocais vem da constatação de que as experiências em nível local sofrem grande influência do contexto social e político de maior escala, o que muitas vezes tem impacto sobre sua efetividade e perenidade. Sem um vínculo direto com processos políticos mais amplos, as deliberações oriundas de fóruns participativos e deliberativos podem não se traduzir em ações concretas, pois instâncias locais muitas vezes carecem de prerrogativas e capacidades para incidir sobre políticas públicas em diversos níveis de governo.

A importância da ampliação de escala está intimamente vinculada ao processo de institucionalização da participação. Por grau de institucionalização entende-se a incorporação dos mecanismos no âmbito do Estado, por meio de um vínculo direto entre os resultados da instância participativa e o processo decisório em torno de políticas públicas. Para se tornar um método de governo em escala supralocal, a democracia participativa precisa ser formalizada, em maior ou menor grau. A institucionalização tem como objetivo garantir certa perenidade aos mecanismos, assim como formalizar sua integração ao processo de *policy making* e ao ciclo de gestão de políticas públicas.

Em contrapartida, críticos à institucionalização apontam que tal movimento pode reduzir a flexibilidade e o potencial de inovação que é comumente associado aos projetos-piloto e às experiências não institucionalizadas. Se a formalização pode induzir uma maior legitimidade das instâncias participativas dentro do Estado, argumentos críticos enfatizam que a institucionalização pode gerar uma nova crise de legitimidade, desta vez por parte de atores da sociedade civil. A percepção é que a participação promovida pelo Estado – de estilo *top-down* – acabe por retirar autonomia da sociedade civil, reduzindo o potencial transformador da democracia participativa e deliberativa.

A pesquisa teve como objetos de estudo duas políticas públicas institucionalizadas em nível regional, uma no continente europeu e outra na América Latina. O caso europeu refere-se à Política Regional Toscana de Participação Social (PTPS), na Itália. Já o caso latino-americano trata da Consulta Popular (CP), no Rio Grande do Sul, Brasil.

---

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea. Doutor em democracia pela Universidade de Coimbra (UC).

2. A íntegra da pesquisa foi apresentada como tese de doutorado na UC (Fonseca, 2017), em 2018. Durante o período doutoral, o autor foi bolsista do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Do ponto de vista teórico, o estudo utilizou as abordagens dos sistemas deliberativos (Mansbridge *et al.*, 2012) e dos públicos participativos (Avritzer, 2002). Tais abordagens são consideradas híbridas, pois mesclam elementos das vertentes “puras” da democracia representativa, participativa e deliberativa. Enquanto as vertentes puras protagonizaram um intenso debate na segunda metade do século XX, as vertentes híbridas buscam superar tais divisões, que passam a ser consideradas estéreis do ponto de vista analítico.<sup>3</sup>

A vertente sistêmica foca a deliberação possível em contraposição ao ideal deliberativo, retoma a aspiração de transformação ampla do sistema político então relegada a um segundo plano por teóricos deliberativos, que cada vez mais se limitaram aos aspectos metodológicos e à promoção de pequenas experiências deliberativas internamente pautadas pela boa deliberação.<sup>4</sup> A perspectiva sistêmica tira o foco da microescala e retoma o foco na macroescala, em que a ênfase recai na articulação entre instituições e arenas e na divisão do trabalho deliberativo.

Já a vertente dos públicos é fruto da evolução empírica de mecanismos participativos que tenderam a ser institucionalizados e que, em alguns casos, atingiram escalas regionais e nacionais. Denominada de públicos participativos, tal vertente percebe o Estado e a sociedade civil como entes não monolíticos, questionando as fronteiras fixas entre ambos. Além disso, a abordagem enfatiza as trajetórias individuais que transitam entre arenas estatais e não estatais, a capacidade das instituições participativas e deliberativas em promover uma democratização atuando a partir de dentro do Estado, bem como de ampliar as capacidades estatais em áreas em que a atuação governamental é frágil.

## 2 METODOLOGIA

Na análise da ampliação de escala e da institucionalização da participação social, este trabalho teve como referências metodológicas a tradição de pesquisa qualitativa em ciências sociais, tanto na escolha dos casos quanto nos procedimentos de análise. Sendo assim, adotou-se um conjunto de técnicas utilizadas de forma complementar, a saber: o uso de estudos de caso como fonte primária e a utilização de elementos oriundos da técnica de rastreamento de processos – *process tracing* – para identificar conjunturas e momentos-chave na trajetória das políticas analisadas no Rio Grande do Sul e na Toscana. Os trabalhos de campo foram realizados entre outubro de 2015 e agosto de 2016, e contemplaram 47 entrevistas semiestruturadas, coleta de dados bibliográficos e documentais e o acompanhamento *in loco* de reuniões e atividades de implementação das políticas.

## 3 OS ESTUDOS DE CASO

O caso gaúcho (ver figura 1) está ativo desde 1998 e foi composto por duas iniciativas: a CP (1998-atual), que pode ser definida como uma forma de ampliação de escala a partir de uma experiência local (o orçamento participativo – OP) e o Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã (2011-2014), que buscou integrar a CP a outras instituições participativas em vigor no Rio Grande do Sul. Em seu desenho institucional, trata-se de um processo que combina elementos participativos, deliberativos e eleitorais no qual a população do estado decide – direta e anualmente – a destinação de parcela do orçamento gaúcho voltada a investimentos de interesse regional. Conforme previsto em lei,<sup>5</sup> diversas atribuições de coordenação e implementação da CP são executadas pelos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes).

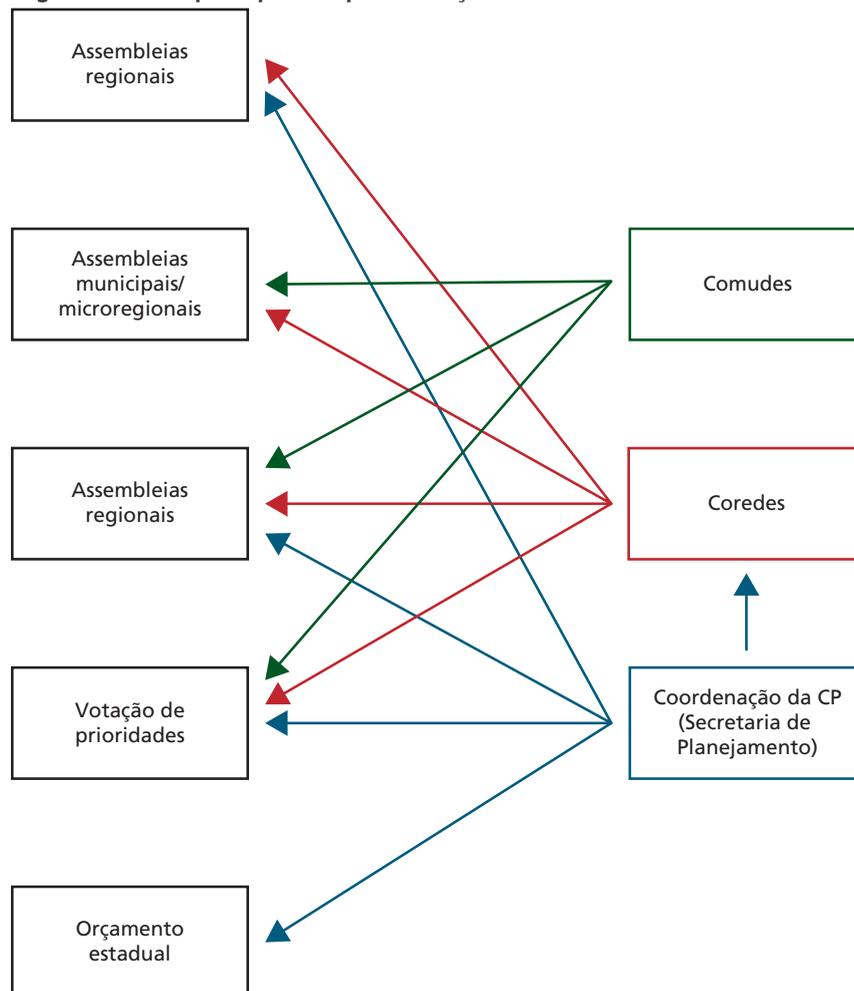
3. Análises aprofundadas das vertentes, bem como uma descrição dos debates em torno do campo da teoria democrática, podem ser acessadas em detalhes na tese de doutorado (Fonseca, 2017).

4. Ver, por exemplo, os trabalhos de Joshua Cohen (1989) e James Fishkin (2009).

5. A CP é regida pela Lei Estadual Gaúcha nº 11.179/1998 e alterações posteriores.

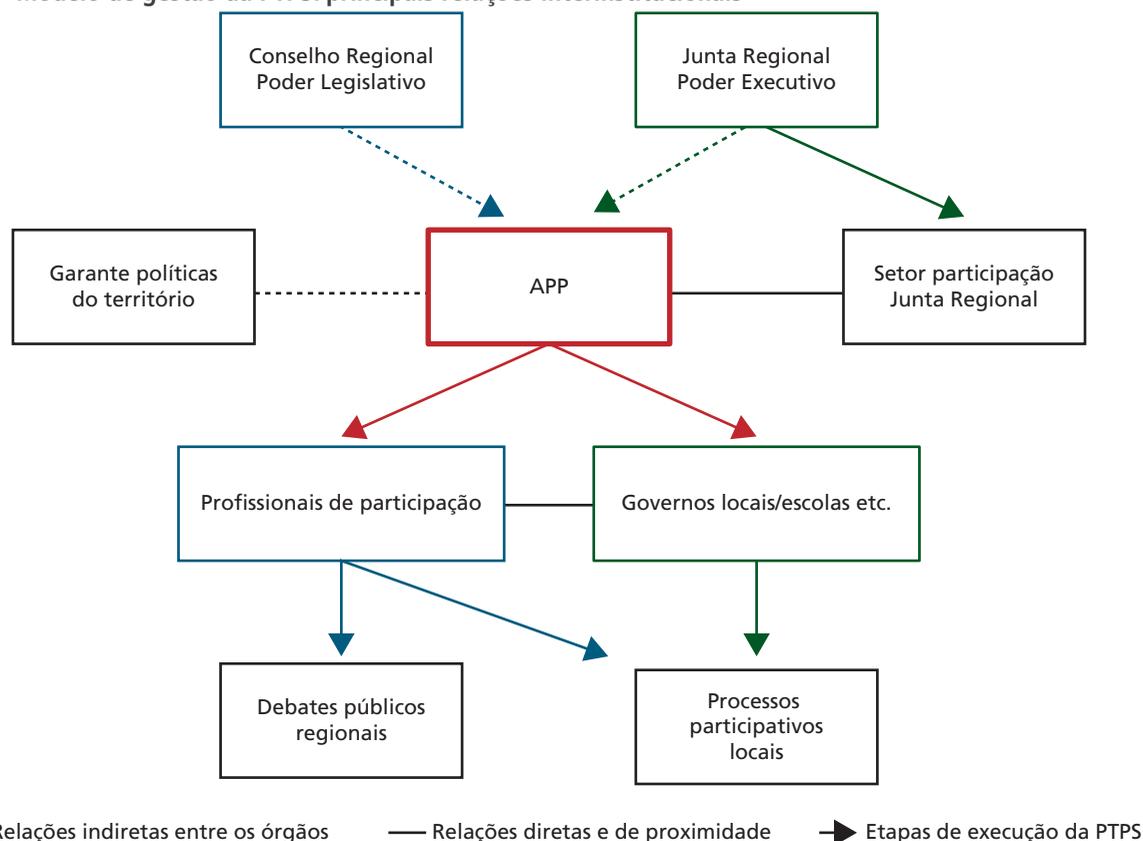
De um modo geral, e apesar de contar com variações ao longo de seus vinte anos de existência, o ciclo anual da política (ver figura 1) inicia com o governo estadual definindo as linhas gerais e o orçamento anual destinado à CP. Na sequência, tais linhas gerais são discutidas com os Coredes em audiências públicas regionais para estabelecer diretrizes indicativas regionais. Na sequência realizam-se assembleias públicas municipais organizadas pelos Conselhos Municipais de Desenvolvimento (Comudes) (ver figura 2), abertas à participação direta e universal de todos os cidadãos residentes nos municípios, em que são sugeridas prioridades e escolhidos representantes. Na sequência, os Coredes coordenam assembleias públicas ampliadas em cada uma das 28 regiões do estado. Tais assembleias são abertas a todos os cidadãos, com direito à voz. Já o voto é restrito aos membros da assembleia geral dos Coredes e aos delegados eleitos nas etapas municipais. Após processo de mobilização realizado pelos Coredes e Comudes, tais conselhos organizam a votação universal, atualmente feita integralmente *on-line*. Cada eleitor vota nas demandas prioritárias em cada região. Por fim, os Coredes sistematizam os resultados da votação e os encaminham para o governo, que promove sua integração na Lei Orçamentária para o ano subsequente. Por fim, os Coredes acompanham a execução das demandas eleitas.

FIGURA 1  
Modelo de gestão da CP: principais etapas e relações interinstitucionais



Já o caso toscano (ver figura 2), ativo desde 2007, adota um modelo de ampliação de escala baseado no incentivo à implementação de pequenas experiências locais de participação, assim como busca promover debates públicos (DPs) regionais para a discussão de grandes obras de infraestrutura. Trata-se de um modelo de ampliação de escala a partir da difusão de minipúblicos e de sua vinculação a estruturas políticas de maior escala. A implementação da PTPS, também institucionalizada por meio de lei,<sup>6</sup> é coordenada pela Autoridade Regional para Garantia e Promoção da Participação (APP), instituída nos moldes das autoridades independentes, cujos membros são escolhidos a partir de sua experiência e competência técnica nas temáticas participativas e possuem um mandato de cinco anos consecutivos que não acompanha o calendário eleitoral. A escolha e a nomeação dos três membros da autoridade são de responsabilidade do Conselho Regional (CR) e da Junta Regional (JR), órgãos centrais dos Poderes Legislativo e Executivo toscanos. Nos processos participativos relacionados a políticas territoriais, a APP passa a ser composta por quatro membros, sendo o quarto o garante da comunicação em políticas territoriais. O CR também é responsável por garantir à APP os recursos financeiros e humanos necessários ao seu funcionamento. Tantos os DPs quanto os processos locais são facilitados por profissionais especializados (ver figura 2).

FIGURA 2

**Modelo de gestão da PTPS: principais relações interinstitucionais**

Elaboração do autor.

6. A PTPS foi institucionalizada por meio da Lei Regional nº 69/2007. Atualmente, a lei que guia a política é a Lei nº 46/2013.

#### 4 PRINCIPAIS CONCLUSÕES

Além de exemplificarem dois modelos diversos de promoção da ampliação de escala, as duas experiências reproduzem, em certa medida, características que são comuns na Europa e na América Latina. Enquanto o caso brasileiro tem objetivos centrados na inclusão política e na redistribuição de recursos para municípios do interior, promovendo justiça social, o caso italiano enfatiza o restabelecimento de relações de confiança entre Estado e sociedade civil, bem como percebe a participação como instrumento capaz de reduzir conflitos em torno de agendas políticas polarizadas e de aumentar a eficiência de políticas públicas, notadamente no que se refere às grandes obras de infraestrutura.

Nos casos estudados, o aumento de escala foi insuficiente para garantir uma maior influência das formas participativas e deliberativas na transformação ampla do sistema político, como esperado por alguns teóricos sistêmicos. Embora sejam políticas institucionalizadas em nível supralocal, tais iniciativas são bastante limitadas em seu escopo de ação, conforme demonstrado pelas entrevistas e por dados documentais e bibliográficos analisados. A CP apresentou uma forma inovadora de atuação em escala supralocal, ao combinar formas participativas, representativas e eleitorais em um único desenho institucional. No entanto, a influência da CP esteve limitada às políticas de desenvolvimento regional e sua importância foi maior para os municípios do interior gaúcho, pouco influenciando a agenda política do Rio Grande do Sul.

Já a PTPS tem um orçamento muito restrito (cerca de 1 € milhão anual), e sua ênfase principal tem sido os processos participativos locais – com efeitos pontuais e limitados – em detrimento de iniciativas regionais. A política toscana foi ineficaz em promover DPs regionais em seus nove primeiros anos de funcionamento e enfatizou a difusão de minipúblicos locais, que tiveram graus variados de sucesso. Conforme relatado em entrevistas com membros da APP, com políticos toscanos e com profissionais da participação, a falta de apoio da sociedade civil e do núcleo central do governo regional também contribuiu para que a PTPS não influenciasse regularmente as principais decisões políticas na Toscana, não atingindo as expectativas de vincular os minipúblicos às estruturas decisórias em maior escala.

No que diz respeito à institucionalização, os casos empíricos analisados apresentaram resultados ambíguos. Por um lado, foi identificado que a formalização por meio de leis contribuiu incisivamente para a perenidade das políticas ao longo do tempo, ampliando suas resiliências às mudanças de governo. Além disso, as formas adotadas de institucionalização permitiram certa flexibilidade aos atos jurídicos e aos modelos de gestão das políticas, não justificando os receios dos críticos em relação à redução da flexibilidade e à cooptação das instituições participativas por atores estatais. A flexibilidade foi obtida pela própria Lei da Consulta, que atribui decisões-chave em torno do desenho institucional e da execução da política para os Coredes, que as adaptam ao momento político, a partir de diálogo com os atores governamentais. A força política dos Coredes e seu diálogo com os políticos também permitiram mudanças pontuais na Lei da CP ao longo do tempo.

No entanto, apesar de necessária para sua manutenção ao longo do tempo, a institucionalização formal não garantiu, por si só, a efetividade das políticas. Como demonstrado nos casos da CP e da PTPS, as coalizões de defesa em torno das iniciativas foram fundamentais para mobilizar politicamente as leis para que essas garantissem o sustento e a implementação das experiências institucionalizadas.

Por fim, foi notado que perenidade e resiliência não indicam maior influência das experiências participativas no núcleo central de governo, tais como apontado em entrevistas e em dados de implementação das experiências. Em Estados fragmentados e marcados por disputa entre projetos políticos, as iniciativas toscana e gaúcha foram institucionalizadas às margens do sistema político, tendo seus impactos sido mais sentidos em temas não centrais da agenda política. Assim, apesar de institucionalizadas e relativamente perenes, as iniciativas supralocais estiveram longe de promover a participação como método de governo, sendo inaptas a estender o ímpeto democratizante para outras arenas e instituições no interior do aparato estatal.

## REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo. **Democracy and the public space in Latin America**. Princeton: Princeton University Press, 2002.

COHEN, Joshua. Deliberation and democratic legitimacy. *In*: HAMLIN, Alan; PETTIT, Philip (Eds.). **The good polity**: narrative analysis of the state. New York: Basil Blackwell, 1989.

FISHKIN, James S. **When the people speak**: deliberative democracy and public consultation. Oxford: Oxford University Press, 2009.

FONSECA, Igor Ferraz da. **Participação como método de governo?** Potencialidades e limites na institucionalização de experiências transcalares de participação social no estado do Rio Grande do Sul, Brasil e na região Toscana, Itália. 2017. Tese (Doutorado) – Universidade de Coimbra, Coimbra, 2017.

MANSBRIDGE, Jane *et al.* A systemic approach to deliberative democracy. *In*: PARKINSON, John; MANSBRIDGE, Jane (Eds.). **Deliberative systems**: deliberative democracy at the large scale. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

SANTOS, Boaventura S. (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.