

# **PARTICIPAÇÃO COMO MÉTODO DE GOVERNO**

---

Experiências transcalares no Rio Grande  
do Sul, Brasil e na Toscana, Itália

Igor Ferraz da Fonseca



## **SOBRE O AUTOR**

Igor Ferraz da Fonseca é técnico de planejamento e pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Doutor em democracia pelo Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra (CES/UC) (2018), possui graduação em sociologia pela Universidade de Brasília (UnB) (2007) e mestrado em desenvolvimento sustentável pelo Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília (CDS/UnB) (2009). Desenvolve trabalhos nas áreas de participação social, governança ambiental, capacidades estatais, desenvolvimento local, coordenação intragovernamental, políticas para a pessoa com deficiência, Agenda 21 e gestão de recursos de propriedade comum.

# **PARTICIPAÇÃO COMO MÉTODO DE GOVERNO**

---

Experiências transcalares no Rio Grande  
do Sul, Brasil e na Toscana, Itália

Igor Ferraz da Fonseca

**ipea**

## **Governo Federal**

### **Ministério da Economia**

**Ministro** Paulo Guedes

# **ipea**

**Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

#### **Presidente**

Ernesto Lozardo

#### **Diretor de Desenvolvimento Institucional**

Rogério Boueri Miranda

#### **Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia**

Alexandre de Ávila Gomide

#### **Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

#### **Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**

Constantino Cronemberger Mendes

#### **Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura**

Fabiano Mezadre Pompermayer

#### **Diretora de Estudos e Políticas Sociais**

Lenita Maria Turchi

#### **Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais**

Ivan Tiago Machado Oliveira

#### **Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação**

Mylena Pinheiro Fiori

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

# **PARTICIPAÇÃO COMO MÉTODO DE GOVERNO**

---

Experiências transcalares no Rio Grande  
do Sul, Brasil e na Toscana, Itália

Igor Ferraz da Fonseca

**ipea**

Brasília, 2019

Fonseca, Igor Ferraz da  
F676p Participação como método de governo : experiências transcalares no Rio Grande do Sul, Brasil e na Toscana, Itália / Igor Ferraz da Fonseca. – Brasília: IPEA, 2019.  
309 p. : il.

Inclui referências bibliográficas.

ISBN: 978-85-7811-348-3

1. Democracia. 2. Participação Social. 3. Políticas Públicas. 4. Mecanismos Participativos. 5. Institucionalização. 6. Estudos de Casos. 7. Brasil. 8. Itália. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. IV. Título.

CDD 321.8

Ficha catalográfica elaborada por Andréa de Mello Sampaio CRB-1/1650

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	7
-------------------------	---

## **PRIMEIRA PARTE – BASE TEÓRICA**

### **CAPÍTULO 1**

ESCALA E INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO: OS LIMITES DA LITERATURA SOBRE TEORIAS DA DEMOCRACIA NO SÉCULO XX .....	19
---	----

### **CAPÍTULO 2**

MODELOS HÍBRIDOS: O SALTO DE ESCALA E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO E DA DELIBERAÇÃO COMO NOVAS FRONTEIRAS DEMOCRÁTICAS .....	59
---	----

## **SEGUNDA PARTE – OS ESTUDOS DE CASO**

<b>NOTA METODOLÓGICA</b> .....	107
--------------------------------	-----

### **CAPÍTULO 3**

EXPERIÊNCIAS SUPRALOCAIS INSTITUCIONALIZADAS: A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO ORÇAMENTO ESTADUAL DO RIO GRANDE DO SUL, BRASIL (1991-2018) .....	109
--	-----

### **CAPÍTULO 4**

SISTEMAS DELIBERATIVOS, ESCALA E INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO: UMA ANÁLISE A PARTIR DO CASO DO RIO GRANDE DO SUL, BRASIL .....	167
---	-----

### **CAPÍTULO 5**

EXPERIÊNCIAS SUPRALOCAIS E INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO: O CASO DA POLÍTICA REGIONAL TOSCANA DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL, ITÁLIA (2007-2017) .....	189
--	-----

### **CAPÍTULO 6**

ESCALA E INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA REGIONAL TOSCANA DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL: POTENCIALIDADES E LIMITES .....	211
---	-----

## **TERCEIRA PARTE – ANÁLISE E CONCLUSÕES**

### **CAPÍTULO 7**

A PARTICIPAÇÃO COMO MÉTODO DE GOVERNO: A INSTITUCIONALIZAÇÃO DE MECANISMOS SUPRALOCAIS COMO NOVA FRONTEIRA PARA A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E DELIBERATIVA?.....239

**REFERÊNCIAS** .....273

**APÊNDICE A** .....293

**APÊNDICE B** .....295

**APÊNDICE C** .....297

**APÊNDICE D** .....303



## INTRODUÇÃO

Nas últimas quatro décadas, houve um crescimento exponencial das iniciativas focadas na democracia participativa e deliberativa ao redor do mundo. Tal crescimento se deu por um predomínio de experiências locais, que muitas vezes seguiram a lógica de projetos-piloto, na busca por boas práticas passíveis de serem replicadas em outros contextos. Por esse motivo, a literatura sobre o tema é geralmente orientada para a análise de pequenos casos locais, sendo reduzido o estudo sobre mecanismos participativos em maior escala. Apesar de muito menos difundidas que os projetos locais, as experiências de ampliação de escala (*scaling-up*) da participação já somam alguns casos ao redor do mundo e representam uma nova fronteira nos estudos acadêmicos e na prática política, com implicações claras para as teorias da democracia.

Uma das principais justificativas para a 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 do *scaling-up* 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 no 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 a autonomia da sociedade civil, reduzindo o potencial transformador da democracia participativa e deliberativa.

Conforme demonstrado, o debate em torno de potencialidades e limitações do salto de escala e da institucionalização é rico. Contudo, tal debate tem sido realizado sobretudo do ponto de vista teórico, existindo ainda poucos estudos empíricos que busquem compreender as peculiaridades de instituições participativas supralocais, assim como seus efeitos e suas diferenças em relação às experiências locais, que se tornaram um imperativo no âmbito das políticas públicas (Blondiaux e Sintomer, 2004).

Essa investigação visa contribuir para a minorar essa lacuna. Seu 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 *scaling-up* 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.

Para tanto, a investigação terá como objetos de estudo duas políticas públicas institucionalizadas em nível regional, uma no continente europeu e outra na América Latina. O caso do Norte global refere-se à Política Regional Toscana de Participação Social (PTPS), na Itália. Já o caso do Sul global trata das formas de participação e deliberação no âmbito do orçamento do Rio Grande do Sul, no Brasil, as quais incorporam as iniciativas da consulta popular (CP) e do Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã (Sisparci).

Como objetivos específicos podemos citar: *i*) compreender o contexto de surgimento, negociação e implementação dos estudos de caso; *ii*) apontar os conflitos, as tensões e as sinergias relacionados à institucionalização de instrumentos normativos orientados para a democracia participativa e deliberativa em escala supralocal; *iii*) identificar as principais mudanças nos processos de implementação de políticas de democracia participativa e deliberativa, quando esta deixa de ser focada em experiências-piloto locais para estruturar-se em níveis regionais; *iv*) apontar quais as principais características na forma de implementação de processos participativos transcalares e institucionalizados, com maior direcionamento do Estado; e *v*) discutir qual a influência da maior institucionalização e do *scaling-up* nas potencialidades de conexão entre participação e processo decisório.

Este livro teve como referência metodológica a tradição de pesquisa qualitativa em ciências sociais, tanto na escolha dos casos quanto nos procedimentos de análise. Sendo assim, esta investigação adotou um conjunto de técnicas, utilizadas de forma complementar, a saber: o uso de estudos de caso como fonte primária de dados (Bennett e Elman, 2006; Flyvbjerg, 2006; Gerring, 2004; 2007; Levy, 2008; Rueschemeyer, 2003; Yin, 2014) e a utilização de elementos oriundos da técnica de rastreamento de processos – *process tracing* (Bennett e Elman, 2006; Collier, 2011;

Mahoney, 2012), com o objetivo de 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.<sup>1</sup>

Em linhas gerais, os principais resultados da investigação podem ser divididos em duas categorias, uma com fortes implicações teóricas e outra direcionada às peculiaridades dos processos empíricos estudados.

Do ponto de vista teórico, a investigação mostra como as vertentes “puras” da democracia participativa (Barber, 2003; Macpherson, 1977; Pateman, 1970) e da democracia deliberativa (Calhoun, 1996; Cohen, 1989; 1999; Fishkin, 2009; Grönlund, Bächtiger e Setälä, 2014b; Habermas, 1992; 1997; 2002; Silva, 2001) são inadequadas para compreender e analisar processos institucionalizados supralocais. As duas correntes protagonizaram um intenso debate teórico nas últimas décadas do século XX,<sup>2</sup> mas, ao se analisar casos que vão além da pequena escala, percebe-se que as fronteiras criadas entre estas são artificiais e estéreis do ponto de vista analítico.

Em relação à escala, tanto a vertente participativa quanto a deliberativa enfatizaram os níveis locais como lócus ideais para a implementação de novas formas democráticas, terminando por romantizar e idealizar comunidades, obscurecer relações de poder e subestimar a reprodução de desigualdades no interior de pequenos grupos e fóruns (Cleaver, 2005; Cooke e Kothari, 2001; Cornwall e Brock, 2005; Fonseca, 2010; Kapoor, 2002; Kothari, 2001; Mohan e Stokke, 2000; Tatagiba, 2005; Wong, 2003). Além disso, como apontado por Faria (2007), nenhuma das duas correntes conseguiu questionar de forma satisfatória os limites de escala definidos por autores que sustentam teoricamente o modelo representativo hegemônico, em que a baixa intensidade democrática é a marca do sistema político.

No que diz respeito à institucionalização, as vertentes puras foram erigidas a partir de uma concepção que trata o Estado e a sociedade civil como categorias distintas, com objetivos e lógicas próprias de funcionamento (Arato e Cohen, 1994). No entanto, os processos institucionalizados têm levado ao questionamento das fronteiras entre tais polos e enfatizado a interpenetração entre formas estatais e não estatais, em um campo de disputa marcado por uma visão de Estado fragmentada e permeável a diferentes projetos políticos e redes de políticas públicas (Abers, Serafim e Tatagiba, 2014; Abers e von Bülow, 2011; Avritzer, 1994; 2002; Bonafont, 2004; Dagnino, 2002; Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006; Migdal, 1994; 2004; Sabatier e Weible, 2007).

---

1. Para mais informações sobre a metodologia utilizada e as etapas de investigação (análise bibliográfica, realização de trabalhos de campo, sistematização e análise de dados), ver nota metodológica inserida no início da segunda parte deste livro.

2. Ver, por exemplo, Florida (2013b; 2017) e Pereira (2007).

A partir de reflexões teóricas e análises empíricas, esta investigação conclui que, para dar conta de refletir sobre casos institucionalizados em larga escala, é necessário superar divisões artificialmente construídas entre as vertentes democráticas. Nesse sentido, enfatiza-se o giro teórico identificado nas primeiras décadas do século XXI e que trabalha a partir de perspectivas híbridas, que mesclam elementos de ambas as vertentes e revitalizam conceitos criticados pelas abordagens puras, como a questão da representação e da inevitabilidade de relações de poder.

Entre as vertentes híbridas, enfatizam-se a abordagem dos sistemas deliberativos (Mansbridge, 1999; Mansbridge *et al.*, 2012) e a abordagem participativa do Sul global (Avritzer, 2002). A primeira surge a partir de reflexões de teóricos deliberativos do Norte global, reconhecendo o limitado impacto que as pequenas experiências deliberativas tiveram em influenciar decisões públicas e em promover a democratização do sistema político como um todo.

A vertente sistêmica, que foca na deliberação possível em contraposição ao ideal deliberativo (Bächtiger *et al.*, 2010; Chambers, 2009; Goodin, 2005; Hendriks, 2006; Mansbridge *et al.*, 2012), 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. A perspectiva sistêmica tira o foco da microescala e retoma o foco na macroescala, na qual a ênfase recai na articulação entre instituições e arenas e na divisão do trabalho deliberativo.

A segunda vertente híbrida abordada tem origem no Sul global, em especial na América Latina, e é fruto da evolução empírica de mecanismos participativos que tenderam a ser institucionalizados e que, em alguns casos, atingiram escalas regionais e nacionais. Denominada como abordagem participativa do Sul global, tal vertente percebe o Estado e a sociedade civil como entes não monolíticos, questionando as fronteiras fixas entre ambos (Abers, Serafim e Tatagiba, 2014; Avritzer, 2002; Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006).

Além disso, a abordagem enfatiza as trajetórias individuais que transitam entre arenas estatais e não estatais (Abers, Serafim e Tatagiba 2014; Abers e von Bülow, 2011; Cortes e Silva, 2010; Dagnino, 2002; Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006; Marques, 2006; Silva e Oliveira, 2011). Enfatiza-se também a capacidade das instituições participativas e deliberativas em promover uma democratização atuando a partir de dentro do Estado (Abers e von Bülow, 2011; Dagnino, 2002; Santos, 1999; 2004), bem como de ampliar as capacidades estatais em áreas em que a atuação governamental é frágil (Abers e Keck, 2008; Pires *et al.*, 2012; Pires e Vaz, 2012).

Assim sendo, a vertente híbrida do Sul global tende a perceber a institucionalização da participação como algo não pernicioso, ao mesmo tempo que enfatiza os objetivos potenciais de tais instituições, como a ampliação da inclusão política e a promoção de justiça social.

Do ponto de vista do *scaling-up*, a vertente participativa do Sul global enfatiza o instrumento da representação no interior das experiências participativas (Almeida, 2013a; Avritzer, 2007; 2012; Lavalle e Vera, 2011; Lavalle, Houtzager e Castello, 2006a; 2006b; Lüchmann, 2007; Miguel, 2000; Souza, Lima e Teixeira, 2012). A revitalização e a ampliação do conceito de representação política permite superar alguns limites de escala, já que contradiz o pressuposto de que a boa deliberação deve ser sempre realizada por argumentação racional em contextos face a face.

Do ponto de vista empírico, esta investigação mostra que os casos do Rio Grande do Sul e da Toscana, apesar de institucionalizados por meio de leis regionais, representam dois modelos distintos de promover o salto de escala da participação e da deliberação.

O caso gaúcho está ativo desde 1998 e foi composto por duas iniciativas: a CP (de 1998 a atualidade – 2018), que pode ser definida como uma forma de salto de escala a partir de uma experiência local (o orçamento participativo – OP), e o Sisparci (2011-2014), que buscou integrar a CP a outras instituições participativas em vigor no Rio Grande do Sul.

Já o caso toscano, ativo desde 2007, adota um modelo de salto de escala baseado no incentivo à implementação de pequenas experiências locais de participação, assim como busca promover debates públicos 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 (Felicetti, Niemeyer e Curato, 2016; Goodin e Dryzek, 2006; Niemeyer, 2014).

Além de exemplificarem dois modelos diversos de promoção do *scaling-up*, as duas experiências reproduzem, em certa medida, características que são comuns em experiências do Norte e do Sul global (Allegretti, 2010). 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. 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 estadual.

O Sisparci, por sua vez, tratou-se sobretudo de uma peça retórica que enfatizava a necessidade de articular e integrar as diversas instâncias participativas vigentes. A iniciativa falhou devido aos conflitos entre as “partes” do sistema, às resistências de uma máquina administrativa marcada por um governo de coalizão, à complexidade de seu desenho institucional e à consequente falta de uma coalizão de defesa que pressionasse pela implementação da política.

Já a PTPS foi ineficaz em promover debates públicos regionais em seus nove primeiros anos de funcionamento e enfatizou a difusão de minipúblicos locais, que tiveram graus variados de sucesso. 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.

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, com o objetivo de que essas garantissem o sustento e a implementação das experiências institucionalizadas.

Por fim, foi notado que perenidade e a resiliência não indicam maior influência das experiências participativas no núcleo central de governo. 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.

Os argumentos apresentados nesta obra serão desenvolvidos em maior profundidade ao longo de sete capítulos. O livro encontra-se dividido em três partes. A primeira parte, composta por dois capítulos, trata da base teórica e conceitual utilizada para análise do *scaling-up*, bem como da institucionalização da participação e da deliberação.

O capítulo 1 apresenta os limites de escala utilizados por autores vinculados à concepção representativa hegemônica para advogar uma redução na intensidade democrática das sociedades modernas. Nessa proposta, a participação dos cidadãos estaria limitada ao processo eleitoral e à formação de governos, enquanto as decisões em sociedades complexas seriam confiadas aos representantes eleitos e a burocratas, técnicos e especialistas.

O capítulo também discute as críticas à concepção hegemônica efetuadas pelas vertentes puras da democracia participativa e da democracia deliberativa, que questionam a baixa intensidade democrática do modelo representativo e advogam por um maior protagonismo do cidadão. No entanto, o argumento desenvolvido mostra como as vertentes participativa e deliberativa terminaram por focar em níveis locais, não elaborando ferramentas para superar os dilemas da escala e não propondo alternativas viáveis para a democratização ampla do sistema político. Assim sendo, defende-se que as vertentes puras são inadequadas para analisar instituições participativas e deliberativas supralocais. Para que tal esforço seja feito, é necessário romper barreiras artificiais erguidas entre as correntes, bem como retomar elementos centrais de concepções hegemônicas, tais como o instrumento da representação política e a inevitabilidade dos conflitos e da presença de relações de poder.

O capítulo 2 analisa o *scaling-up* e a institucionalização da participação a partir de vertentes híbridas, que ganham corpo nas primeiras décadas do século XXI. A partir do desenvolvimento teórico e da reflexão sobre casos empíricos, as vertentes híbridas buscam articular participação, deliberação e representação. O capítulo discute duas vertentes híbridas, a dos sistemas deliberativos e a abordagem participativa do Sul global.

Nesse segundo capítulo, defende-se que as abordagens híbridas são mais adequadas para analisar – de forma complementar – experiências participativas e deliberativas institucionalizadas em nível supralocal. Enquanto a abordagem sistêmica enfatiza a busca por transformação do sistema político como um todo e a articulação entre instituições na macroescala, as abordagens híbridas do Sul global têm maior adequação à análise de casos empíricos, com ênfase na retomada e ampliação do conceito de representação política, que se torna ferramenta útil para a promoção do *scaling-up*. Um olhar positivo em torno da institucionalização da participação surge quando as abordagens do Sul global percebem o Estado como uma arena de disputa, uma entidade fragmentada marcada pela trajetória de indivíduos que transitam entre as fronteiras fluidas entre Estado e sociedade civil.

A segunda parte deste livro, composta por quatro capítulos, é destinada à análise dos estudos de caso. Para além dos quatro capítulos, a introdução da segunda parte é feita por uma nota metodológica, na qual são explicitados em maiores detalhes a orientação metodológica adotada nesta investigação e os critérios utilizados para

a seleção dos estudos de caso. Além disso, são detalhadas as atividades realizadas durante os trabalhos de campo, com ênfase nos procedimentos utilizados para a coleta, a sistematização e a análise dos dados.

Os capítulos 3 e 4 abordam o caso em torno das experiências supralocais do Rio Grande do Sul, no Brasil. O capítulo 3 realiza uma reconstrução crítica da trajetória da iniciativa desde sua origem, no início da década de 1990, até 2017, identificando momentos e conjunturas fundamentais para explicar os rumos percorridos pela experiência. Nesse terceiro capítulo, são abordadas a gênese e as formas de implementação da CP, dando também ênfase ao período em que a CP fez parte do ambicioso projeto do Sisparci. O capítulo se encerra a partir da identificação de características que contribuíram para o estabelecimento de uma política perene e inovadora em escala supralocal.

A partir dos elementos descritivos expostos anteriormente, o capítulo 4 analisa em mais detalhes as dimensões do *scaling-up* e da institucionalização da participação no caso gaúcho. Assim sendo, o capítulo se inicia discutindo as principais limitações da tentativa de promover um sistema participativo em nível estadual. Mostra como as ambições teóricas em torno do Sisparci e a vontade política do governador foram insuficientes para superar os conflitos e a falta de articulação entre as “partes” do sistema, bem como para promover a experiência sistêmica como política transversal no aparato estatal. O Sisparci foi muito mais uma peça de retórica que uma política pública estruturada. Apesar disso, a perspectiva sistêmica gerou alguns resultados pontuais, destacando-se o aumento da intensidade democrática da CP.

O desenvolvimento do capítulo explora a CP, instrumento institucionalizado e com quase vinte anos de atividade ininterrupta. Tal instrumento manifesta uma ambiguidade: por um lado, está longe de constituir-se como um exemplo de boa deliberação, tendo baixa intensidade democrática se comparado a outras experiências participativas, tais como o OP local. Por outro lado, apresenta um desenho institucional inovador, que supera alguns dilemas de escala, combinando participação, representação e momentos eleitorais. Na CP, o voto universal passa a ser regularmente utilizado para a definição de políticas públicas, e não somente para a formação de governos.

Por último, discute-se a alta resiliência da CP, capaz de superar conjunturas críticas de mudanças de governo e de atuar durante mandatos governamentais ideologicamente distintos. Para tanto, reflete-se sobre a importância da institucionalização por meio de leis e sobre a sustentação da experiência por parte de coalizões e redes de políticas públicas fortemente ativas e relativamente independentes dos governos estaduais.



Os capítulos 5 e 6 tratam da PTPS. Assim como feito no caso gaúcho, o quinto capítulo descreve a trajetória histórica de uma política pública ativa deste 2007, com ênfase no contexto que permitiu sua elaboração, nas suas principais características e no perfil adotado pela política durante suas diversas fases.

Já o capítulo 6 aborda, de forma analítica, o *scaling-up* e a institucionalização da participação no caso toscano. Primeiramente, discutem-se com mais detalhes alguns aspectos centrais para a gestão, tais como as características e o perfil da Autoridade Regional para a Garantia e Promoção da Participação (APP) e os dilemas em torno da independência da APP frente ao governo regional. Na sequência, discute-se como a PTPS conseguiu ser institucionalizada de forma marginal, sem adentrar o núcleo de governo. Entre as variáveis que explicam tal modelo de institucionalização, acentua-se o papel ambíguo dos profissionais da participação e o reduzido suporte político dado pela sociedade civil toscana.

Na sequência, o capítulo 6 também discute a forma de salto de escala adotada no caso toscano, centrada na difusão de minipúblicos. Mostra como o conjunto de pequenos projetos conseguiu criar uma cultura regional difusa em torno das novas ferramentas participativas e deliberativas, mas não foi capaz de conectar tais minipúblicos à estruturas e às decisões tomadas em maior escala. Em síntese, a PTPS trata-se, até o momento, de uma política regional com efeitos predominantemente locais.

A partir de uma discussão sobre a ausência da implementação de debates públicos nos primeiros anos da PTPS, é mostrado como tal experiência teve tímidos impactos processos decisórios regionais. Não obstante, essa política conseguiu ser difundida nacional e internacionalmente, inspirando outras iniciativas semelhantes na Itália. Além disso, aponta-se como a institucionalização da participação foi necessária para criar e sustentar a PTPS, mas mostrou-se insuficiente para levar adiante a ideia de transformar a participação em forma ordinária de governo.

Por fim, a terceira parte deste trabalho é composta por um único capítulo, de caráter conclusivo. O capítulo 7 retoma sinteticamente as principais conclusões e os argumentos em torno da discussão entre as vertentes da teoria democrática, e utiliza tal base teórica para analisar, de forma comparada, os casos gaúcho e toscano. Por serem muito diversos entre si, a comparação efetuada entre os casos é feita de forma não linear, a partir de uma seleção de dimensões de análise passíveis de serem estudadas em ambas as experiências.

Assim sendo, passa-se a discutir como os casos do Rio Grande do Sul e da Toscana reproduzem algumas características de uma tradição distinta em torno da implementação de processos participativos e deliberativos, tanto no Sul quanto no Norte global. O caso gaúcho tem objetivos de inclusão política, de redistribuição de recursos e de promoção de justiça social. Além disso, consiste em um processo

que cruza fronteiras entre Estado e sociedade civil, com presença de mecanismos de representação no interior de experiências de participação, bem como conta com alto grau de mobilização social.

Já o caso toscano tem ênfase em reconstruir os vínculos entre Estado e sociedade civil e em aumentar a eficiência em torno de temas conflituais da agenda política, como as grandes obras de infraestrutura. Nesse estudo de caso, a mobilização social é menor, não há tanto envolvimento da sociedade civil e os processos participativos e deliberativos têm geralmente perfil tecnificado, com forte preponderância de profissionais da participação, acadêmicos e burocratas.

A continuação do capítulo aborda em que medida os casos estudados podem constituir-se em sistemas deliberativos. Conclui-se que a teoria sistêmica ainda apresenta alto grau de abstração, não podendo ser diretamente aplicada para a análise dos casos empíricos. Não obstante, a partir de propostas recentes de reformulação da teoria sistêmica, tais como a delimitação de subsistemas deliberativos e a ênfase em escalas intermediárias e no papel dos conectores, torna-se possível uma análise mais acurada dos limites e das potencialidades do *scaling-up*. Se não podem ser considerados sistemas deliberativos plenos, os casos gaúcho e toscano têm características de subsistemas deliberativos, com potencial de desenvolvimento incremental a partir de uma maior ênfase nos mecanismos de conexão entre escalas e arenas.

O capítulo 7 também analisa comparativamente os casos no que se refere aos seus modelos de institucionalização. Argumenta-se que a institucionalização por meio de leis contribui decisivamente para aumentar a resiliência das políticas quando confrontadas com conjunturas críticas, tais como mudanças de governo. Conclui-se também que a institucionalização formal não reduz a flexibilidade das experiências e nem promove a cooptação de tais iniciativas por parte de políticos e burocratas. Por sua vez, a institucionalização, por si só, não garante nem a efetividade da política, nem a sua incorporação no interior do aparato estatal e nem uma maior influência das novas formas democráticas em decisões centrais na agenda política. Para tanto, é fundamental que a experiência conte com uma coalizão de defesa ativa, articulada e que consiga mobilizar a lei no sentido de impulsionar sua implementação.

Por fim, a obra é concluída com algumas considerações sobre temas que merecem ser explorados em investigações futuras, nomeadamente: a contradição entre a lógica das boas práticas e a estruturação de políticas públicas participativas e deliberativas; e a necessidade de perceber a institucionalização e o *scaling-up* a partir de uma perspectiva incremental, orientada pela ideia da deliberação possível (*good enough*).



PRIMEIRA PARTE  
BASE TEÓRICA



## **ESCALA E INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO: OS LIMITES DA LITERATURA SOBRE TEORIAS DA DEMOCRACIA NO SÉCULO XX**

### **1 INTRODUÇÃO**

O salto de escala e a institucionalização de experiências supralocais de participação podem ser entendidos a partir de uma trajetória histórica tanto no campo teórico como no empírico. No entanto, é possível perceber o processo de *scaling-up* desde o acúmulo das experiências empíricas de participação, sendo o salto de escala um passo natural da cultura participativa, ao mesmo tempo que surge como resposta às limitações que a prática identificou nas experiências locais.

A institucionalização da participação, por sua vez, corresponde a uma tentativa de reduzir a vulnerabilidade das experiências participativas e aumentar sua perenidade, visto que, muitas vezes, tais experiências terminam por ser dependentes da vontade política do gestor e são frequentemente afetadas por mudanças de governo. Em contrapartida, os processos de salto de escala e de institucionalização da participação nas sociedades modernas também equivalem a uma trajetória no campo das teorias da democracia, marcada por um intenso debate teórico.

Os objetivos centrais deste capítulo são compreender como a escala e a institucionalização da participação são tratadas por vertentes da teoria democrática em voga na segunda metade do século XX – democracia representativa, democracia participativa e democracia deliberativa. Ademais, evidenciam-se os limites que tais vertentes apresentam ao pensar processos participativos e deliberativos que ocorrem em escalas supralocais e de forma institucionalizada.

Os debates sobre crise e renovação da democracia remontam, ao menos, à década de 1970, quando teóricos de países centrais propuseram a revitalização de instrumentos, como a participação direta dos cidadãos nos assuntos públicos, em contraposição a um modelo de democracia representativa que se tornou hegemônico e que teria reduzido à democracia ao seu caráter procedimental, concentrado em processos eleitorais para a escolha de governos. Essa primeira proposta alternativa de revitalização democrática foi denominada democracia participativa.

Desde então, o campo teórico em torno do tema tem sido prolífico em quantidade e qualidade da produção acadêmica no âmbito das ciências sociais. Em acréscimo aos desenvolvimentos teóricos das concepções representativa e participativa, os

anos 1980 e 1990 viram emergir uma nova proposta teórica intitulada democracia deliberativa, que foca processos de argumentação racional e a revitalização da esfera pública como alternativas ao esvaziamento democrático.

O desenvolvimento teórico ocorreu simultaneamente à implantação de experiências empíricas de participação, que procuravam traduzir – da teoria para a prática – os ideais participativos e deliberativos. O acúmulo e a análise de experiências empíricas de participação evidenciaram a existência de limitações nos modelos teóricos puros que buscavam revitalizar a democracia: a vertente participativa e a vertente deliberativa.

As mudanças teóricas também influenciaram o campo empírico e novas experiências concretas de participação surgiram como respostas aos desenvolvimentos teóricos no campo democrático. As experiências de institucionalização de mecanismos supralocais de participação são um exemplo de retorno ao debate teórico e empírico que marcou as teorias democráticas nas últimas décadas.

Dessa forma, este capítulo centra-se na resposta à seguinte pergunta de pesquisa: como a institucionalização e o *scaling-up* da participação social são tratados no âmbito das teorias da democracia em voga na segunda metade do século XX? Além disso, o capítulo versará, de modo crítico, sobre os limites desta literatura na abordagem dos problemas da escala, da representação e da institucionalização da participação. Mostrará, também, como as soluções aportadas por teóricos das democracias representativa, participativa e deliberativa não tratam adequadamente do problema da escala e da institucionalização da participação social no âmbito das políticas públicas.

Para tanto, o capítulo será dividido em seções nas quais serão discutidas as soluções dadas pelas vertentes teóricas supracitadas, explicitando suas limitações para analisar experiências supralocais e institucionalizadas de participação social. Após esta introdução, a seção 2 apresentará, de maneira resumida, o contexto de surgimento e os principais pressupostos teóricos de três vertentes democráticas, em voga desde a segunda metade do século XX: a democracia representativa hegemônica, a democracia participativa e a democracia deliberativa.

A subseção 2.1 aborda a democracia representativa de cunho procedimental – que se tornou hegemônica no período posterior à Segunda Guerra Mundial – analisando como essa visão reduz o espaço para a manifestação de uma cidadania ativa e participativa e, conseqüentemente, para a institucionalização de mecanismos participativos, sobretudo em escalas supralocais. A partir de uma análise da contribuição de autores como Joseph Schumpeter (1961), Robert Dahl (2001; 2006; 2012), Robert Dahl e Edward Tufte (1973), e Norberto Bobbio (1997), a subseção mostrará como a visão representativa de democracia, que foi consolidada no período posterior à Segunda Guerra Mundial, esvazia a democracia de seu conteúdo substantivo de promoção da

cidadania, enfatizando tão somente os procedimentos para a escolha e a formação de governos em processos eleitorais pensados a partir da analogia a mercados de consumo político. Para essa perspectiva, quanto maior for a escala, menor será a intensidade do processo democrático.

Na sequência, a subseção 2.2 discutirá duas propostas de revitalização democrática: a democracia participativa e a democracia deliberativa. Embora compartilhem boa parte das críticas à democracia representativa de cunho procedimental e diversos outros elementos no que tange às proposições para a revitalização democrática, essas duas vertentes foram consideradas modelos distintos e protagonizaram um interessante debate teórico nas últimas décadas do século passado.

A vertente da democracia participativa critica a redução da intensidade democrática acarretada pela vertente representativa, propondo revitalizar enfoques que promovam a busca do bem comum, a ampla inclusão política e a cidadania ativa a partir da visão da democracia como um processo educativo. Essa vertente surgiu em um contexto que valorizava experiências de autogoverno e a autonomia da sociedade civil. Assim sendo, é natural que sua prática política valorize os níveis locais e as experiências democráticas em pequena escala, bem como que tenha uma visão predominantemente negativa do Estado como estrutura autoritária. Apesar de seu foco na pequena escala, a visão da democracia como processo educativo implica que somente é possível o alcance de uma sociedade verdadeiramente democrática no momento em que as novas experiências contribuam para repensar o sistema político mais amplo, em larga escala.

A vertente da democracia deliberativa, por sua vez, pretende ser um avanço tanto em relação à vertente representativa quanto à democracia participativa. Tal perspectiva assume boa parte das críticas feitas por sua predecessora ao modelo hegemônico, mas critica a democracia participativa por sua insuficiente força empírica, na qual não são claramente propostas metodologias para colocar em prática o ideal de aprofundamento democrático. Desse modo, a democracia deliberativa surge com base em um esforço mais teórico que empírico, com ênfase no desenvolvimento de metodologias que permitissem ampliar a intensidade democrática, pautada pelo debate na esfera pública. Tal debate deve ser orientado pela argumentação racional envolvendo indivíduos livres e iguais. O conflito seria reduzido a partir de soluções baseadas na força do melhor argumento.

Se, por um lado, a ênfase em elaborar soluções metodológicas induziu a promoção de novas experiências democráticas, por outro lado, tais experiências continuaram a privilegiar o nível local, na medida em que era necessário que tais experiências fossem acompanhadas, de modo mais rigoroso, para garantir maior controle metodológico e evitar distorções. Um efeito colateral da ênfase nos pequenos fóruns deliberativos foi negligenciar estruturas sociais e políticas em maior escala,

que terminaram por reduzir a efetividade dessas experiências. Em outra frente, a postura conciliadora e pró-inclusão dos deliberativistas percebeu, de forma positiva, o envolvimento de especialistas e de agentes do Estado nos fóruns deliberativos, abrindo espaço para tentativas de institucionalizar a participação e a deliberação.

Na seção 3 deste capítulo, discutir-se-á, em maior detalhe, como as vertentes em voga no século XX trataram alguns pontos relevantes para a análise de experiências institucionalizadas supralocais. Os efeitos do foco excessivo no nível local serão discutidos, de maneira detalhada, na subseção 3.1, intitulada *Os perigos do localismo*. A partir de uma análise da difusão internacional de experiências participativas e deliberativas com ênfase na pequena escala, a subseção mostrará como tornou-se predominante a tendência de romantizar o nível local, obscurecendo relações de poder e relegando, a um segundo plano, a reprodução de desigualdades internas aos pequenos grupos e aos fóruns participativos e deliberativos. O pressuposto de que a pequena escala é intrinsecamente mais democrática que escalas mais amplas é questionado, fundamentado em uma percepção de que os processos políticos nas diversas escalas estão profundamente imbricados e são mutuamente influenciáveis.

Com base no questionamento feito anteriormente, a subseção 3.2 abordará a ideia de *scaling-up* como limite democrático, na qual argumenta-se que as bases de sustentação da vertente representativa hegemônica – que indica a inadequação de instrumentos de democracia direta e de cidadania ativa em sociedades grandes – não foram adequadamente enfrentadas pelas vertentes deliberativa e participativa que, por motivos distintos, optaram por focar no nível local. Para escapar dos dilemas do localismo, as vertentes puras precisam ir além das proposições teóricas e empíricas até então trabalhadas, abrindo espaço para novas formas de compreensão da participação e da deliberação institucionalizadas em nível supralocal. Em adição a este foco excessivo no nível local, a subseção 3.3 discutirá brevemente a questão da representação.<sup>1</sup> Considera-se que as teorias participativas e deliberativas em voga no século XX pouco produziram sobre o tema da representação, para além de criticar suas limitações e distorções.

Por fim, a subseção 3.4 discute a institucionalização da participação a partir da análise de como as diversas correntes percebem o papel do Estado e a relação entre técnica e política. Enquanto a vertente representativa hegemônica aponta que cabe aos especialistas e aos burocratas – e não aos cidadãos – um papel central na escolha e na gestão das políticas públicas, a vertente participativa tende a perceber o Estado como intrinsecamente autoritário e como um obstáculo para o aprofundamento democrático. A democracia deliberativa, por sua vez, busca romper esse dualismo ao propor uma complementaridade de saberes entre

---

1. A dimensão da representação será discutida em mais detalhes no capítulo 2 deste livro, no qual novas vertentes democráticas abordam o fenômeno da representação no interior de espaços participativos.



burocratas, especialistas e cidadãos comuns, promovendo parcerias na promoção de novas experiências democráticas.

A conclusão faz uma síntese do conteúdo discutido neste capítulo, mostrando os principais limites das vertentes puras em tratar adequadamente os processos de salto de escala e de institucionalização da participação social, o que abre espaço para o surgimento de vertentes híbridas.

## **2 TEORIA DEMOCRÁTICA EM DEBATE NA SEGUNDA METADE DO SÉCULO XX: UM BREVE RESUMO**

### **2.1 Democracia representativa: a democracia limitada**

A democracia, enquanto conceito e prática, tem no modelo da *polis* grega seu ideal. Isso quer dizer um modelo de governo exercido por e para o povo, o *demos*. O povo, nas deliberações coletivas, teria como norte orientador o bem comum. Embora existam relatos de que as democracias, nas cidades-estados da Grécia antiga, não seriam tão igualitárias, livres e abertas, como o conceito indica (Bernal, 1987), a sua ideia-força continua presente na contemporaneidade (Finley, 1985).

No entanto, após mudanças nas teorias e práticas democráticas ao longo do tempo, o modelo de democracia que se tornou hegemônico no século XX foi denominado como democracia representativa. Nesse modelo, os cidadãos não decidem diretamente e não participam plenamente das escolhas e decisões públicas.

Embora algumas formas diretas de participação possam estar presentes nas democracias representativas, a participação direta tem sido a exceção, e não a regra. Nesse modelo, o momento em que o cidadão realmente influencia as decisões públicas está centrado nas eleições. Em intervalos de tempo determinados (e relativamente raros), o cidadão é chamado para escolher um grupo de indivíduos que agirá como representante do povo, a partir de um instrumento formal que delega e autoriza alguns cidadãos para agir em nome de outros.

Um dos principais argumentos que justificaria o predomínio da representação em detrimento da participação direta dos cidadãos seria a larga escala que predomina no sistema de Estados-nação e cidades contemporâneas. Para autores como Dahl (2001; 2006; 2012), Bobbio (1997) e Schumpeter (1961), a democracia direta de inspiração grega seria inviável nos agrupamentos sociais contemporâneos, tendo em vista a impossibilidade de reunir todos os cidadãos simultaneamente e dar voz a todos os interessados em todos os assuntos e campos da política.

Além disso, segundo tais autores, os cidadãos em si não seriam todos igualmente interessados pela política e teriam, muitas vezes, conhecimentos superficiais sobre assuntos públicos. Assim, a atuação dos representantes eleitos

seria uma forma de minorar os problemas advindos do aumento de escala e das diferentes e contraditórias aptidões e interesses dos cidadãos. O instrumento da representação e o funcionamento da democracia representativa implicam, necessariamente, uma diferença entre o conceito original de democracia da *polis* e o das democracias reais.

Embora tenha havido uma distância significativa entre o ideal e a prática democrática, alguns autores, tais como Bobbio (1997), argumentam que essa distância é um *mal necessário* para que a democracia seja viável. Contudo, há casos em que o norte teórico da democracia grega deixa de servir como conceito inspirador para a prática democrática, fazendo com que esta adquira um caráter fundamentalmente procedimental. Com base em uma breve análise das perspectivas de Joseph Schumpeter, Robert Dahl e Norberto Bobbio, é possível compreender melhor como os teóricos da democracia representativa veem a relação entre participação, escala e representação.

#### 2.1.1 Schumpeter e a democracia hegemônica

A democracia representativa de caráter procedimental foi defendida por Joseph Schumpeter em seu livro *Capitalismo, socialismo e democracia*, originalmente publicado em 1942. Essa visão questiona alguns valores da concepção original grega de democracia, mas também elementos presentes em outras formulações posteriores, tais como as teorias contratualistas e o republicanismo dos Estados Unidos.

Embora a visão schumpeteriana tenha elementos em comum com as visões republicanas norte-americanas expostas em *O federalista* (Hamilton, Madison e Jay, 2009),<sup>2</sup> a teoria procedimental do autor defende que não há um *bem comum* na política. Para Schumpeter, a vontade coletiva enquanto tal não existe e não seria possível de ser racionalizada e utilizada no âmbito da política. Nessa perspectiva, a maioria dos cidadãos teria interesses sobre assuntos coletivos e conhecimentos políticos de tal forma superficiais e primários que beirariam a irracionalidade.

Schumpeter percebe as escolhas democráticas a partir de analogias com a ideia de um mercado político-eleitoral. Ou seja, seria apresentado aos cidadãos um conjunto de alternativas políticas, entendidas como ofertas dentro de um mercado político. Caberia ao cidadão-consumidor escolher uma alternativa dentre as várias oferecidas por esse mercado eleitoral. Assim, esse autor não percebe o papel do povo como sendo o de escolher representantes. Para que tal escolha ocorresse, seria necessário que os cidadãos tivessem uma consciência clara sobre seus interesses e quais cidadãos representariam melhor tais interesses na arena política. Como isso

---

2. Notadamente em questões relacionadas ao pluralismo político, às visões em que a política seria formada por indivíduos e grupos com interesses particulares e à necessidade de controlar as facções.

não ocorreria, tanto a escolha racional de representantes quanto o controle dos líderes políticos pelo povo seriam prejudicados. O papel do povo seria centrado na tarefa prática de formar o governo, a partir da oferta eleitoral disponível.

Conforme acentuado pelo autor, “o método democrático é um sistema institucional, para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor” (Schumpeter, 1961, p. 321). Essa definição, na qual a coletividade é vista como um ser politicamente irracional e os indivíduos são percebidos como incapazes de decidir racionalmente na esfera pública, é central na perspectiva schumpeteriana, cujo cerne é composto pelo procedimento para a escolha de líderes políticos: o voto.

Tal sistema foi alvo de crítica por parte de Boaventura de Sousa Santos, quando foi denominado por este autor de *democracia de baixa intensidade* (Santos, 2002). Na democracia de baixa intensidade, há um abismo entre as vontades dos indivíduos e dos grupos e aquilo que é decidido pelos governantes. A participação social e a deliberação coletiva seriam inviáveis e mesmo indesejadas. O envolvimento do cidadão na política seria reduzido ao mínimo necessário para que a escolha dos representantes seja feita de modo competitivo. O elemento competitivo (e não de diálogo ou discussão pública) seria, segundo Schumpeter, a própria essência da democracia.

Apesar de tal visão sobre a democracia ser radicalmente diferente da concepção originária de inspiração grega e, por isso, inadequada para ser tomada discursivamente como ideal democrático, muitos elementos da perspectiva schumpeteriana reverberaram no pensamento sobre democracia nas décadas seguintes do século XX. Talvez o principal expoente da defesa da democracia representativa na segunda metade do século seja Robert Dahl. Algumas concepções schumpeterianas serão refinadas e retrabalhadas pelo autor.

#### 2.1.2 Robert Dahl: a escala como elemento fundamental da democracia representativa

O trabalho de Robert Dahl é crucial no debate teórico sobre a relação entre escala e democracia. Livros como *Size and democracy* (1973), *On democracy* (2001) e *Democracy and its critics* (2012) reformularam as bases teóricas da democracia representativa, tomada como único modelo democrático possível para as grandes nações e cidades contemporâneas. Alguns de seus argumentos são atualizações daqueles existentes na perspectiva schumpeteriana. Entre estas retomadas teóricas, Dahl também afirma que não há um bem comum na política.

Para Dahl (2001), os cidadãos não são homogêneos e, a partir dos interesses particulares e da visão de mundo de cada indivíduo, cada um terá uma visão diferente sobre o bem comum, fazendo com que este seja uma abstração e não algo passível de ser um elemento orientador das decisões públicas. Dessa forma, é o

conflito político e não a harmonia, a competição e não o diálogo e o consenso que consubstanciam a marca do Estado democrático moderno. O conflito é aspecto inevitável à vida política.

O conflito como central na política determina a visão pluralista da qual Dahl é um dos principais expoentes. Essa perspectiva aponta a impossibilidade de se alcançar o consenso na política, a partir da percepção de que os interesses dos atores sociais não são harmoniosos, mas são múltiplos e, muitas vezes, opostos e irreconciliáveis.

Além disso, Dahl é crítico a diversos pressupostos encontrados, conforme o autor, nas vertentes da teoria democrática de inspiração grega. Entre os vários exemplos, o autor considera que o cidadão geralmente não seria íntegro, a política não seria uma atividade natural para os indivíduos, e o governo e o Estado seriam entidades alheias e remotas para grande parte da população.

Baseado nessa perspectiva, Dahl considera que a democracia na qual os cidadãos participariam ativamente da vida pública seria exclusiva a pequenas comunidades, com número de cidadãos bastante reduzido e com uma população muito homogênea. Para que haja algo inspirado na democracia em uma sociedade complexa e em escala maior, o envolvimento dos cidadãos na política deve ser feito de uma maneira diferente da utopia democrática, reduzindo a participação do cidadão ao mínimo que é necessário para a escolha de representantes. Esse novo modelo, talhado especificamente para as sociedades de larga escala, Dahl (2006, p. 63-89) chamará de *poliarquia*.

Tal modelo, como mencionado anteriormente, é assentado na premissa de que não há como promover assembleias coletivas de cidadãos nas quais todos possam ter voz e debater coletivamente os assuntos públicos, em sociedades grandes. O autor aponta que mesmo em coletivos do tamanho de municípios modernos tal fórmula de decisão seria inviável.

De acordo com Dahl (2001; 2012), o mecanismo da representação permitiu a transferência da democracia para sociedades em maior escala. Por um lado, o representante torna-se responsável pela condução da vida pública, não requerendo que os cidadãos se reúnam a todo momento para debater em público. Por outro lado, o representante seria mais capacitado para atuar na arena pública do que o cidadão comum. Nas democracias modernas, os representantes substituiriam por completo o instrumento da assembleia de cidadãos. Assim, a função apropriada do povo não seria governar, mas fundamentalmente escolher cidadãos competentes para tal atuação.

É importante ressaltar que Dahl (2012) e Dahl e Tufte (1973) não acreditam que o mecanismo da representação em larga escala atende ao critério da sociedade profundamente democrática, tal como preconizado pelo ideal grego. Na verdade,

o modelo representativo seria uma espécie de *second best*, ou seja, o único modelo democrático possível de ser aplicado na realidade, tendo em vista a impossibilidade prática em estender o ideal democrático para a larga escala. Trata-se da única forma de manter a lógica da igualdade em um sistema político amplo e complexo.

O aumento de escala cria, portanto, um contraste agudo entre o Estado democrático moderno e os ideais e as práticas antigas dos governos democráticos e republicanos. Esse contraste é de tal monta que Dahl (2006; 2012) denomina o modelo representativo moderno de poliarquia, em substituição à democracia. Segundo o autor,

poliarquia é uma ordem política que, em âmbito mais geral, distingue-se por duas características amplas: *i*) a cidadania é extensiva a um número relativamente alto de adultos; e *ii*) os direitos de cidadania incluem não apenas a oportunidade de opor-se aos funcionários mais altos do governo, mas também a de removê-los de seus cargos por meio do voto (Dahl, 2012, p. 350).

O voto torna-se, então, a ferramenta fundamental da participação política, em substituição à assembleia de cidadãos enquanto fonte de legitimidade democrática. O cerne da poliarquia, em linha similar ao schumpeteriano, é a escolha competitiva de funcionários eleitos, que atuarão como representantes e líderes políticos de uma determinada sociedade. A participação direta seria substancialmente limitada e o seu fator limitador fundamental seria a escala.

### 2.1.3 Norberto Bobbio: democracia ideal *versus* democracia real

Norberto Bobbio, em *O futuro da democracia*, conceitua a democracia moderna como o “conjunto de regras que estabelece quem está autorizado a tomar decisões coletivas e com quais procedimentos” (Bobbio, 1997, p. 18). Seguindo Schumpeter e Dahl, Bobbio vê a democracia limitada por uma sociedade intrinsecamente pluralista, com muitos interesses conflituosos e com a presença de oligarquias. A democracia pluralista é assentada sobre o princípio eleitoral, no qual a gestão dos interesses em conflito requer o mecanismo da representação que, em nome da governabilidade, implica a renúncia ao princípio da liberdade como autonomia. O representante eleito juntamente com os especialistas burocráticos que constituem o corpo do Estado são os atores necessários para lidar com uma sociedade cada vez mais complexa em larga escala. A renúncia ao ideal grego de democracia é vista por Bobbio como uma adaptação natural de princípios abstratos – o modelo da *polis* – para a realidade, em que o interesse individual é sempre posto à frente dos coletivos.

Se é com certo pesar que Bobbio percebe a limitação da democracia, este mesmo aponta que tal limitação é preferível ao excesso de democracia. Para o autor, “o excesso de participação (...) pode ter como efeito a saciedade da política e o

aumento da apatia eleitoral. O preço que se deve pagar pelo empenho de poucos é frequentemente a indiferença de muitos. Nada ameaça mais matar a democracia que o excesso de democracia” (Bobbio, 1997, p. 26).

O excesso de participação, em que o cidadão seria recorrentemente chamado a debater e decidir coletivamente na arena pública, geraria um sentimento de saciedade de política e uma apatia eleitoral, com redução progressiva no envolvimento dos cidadãos comuns na política. O excesso de participação – que leva à apatia política – também estaria envolvido em uma crítica de que a participação não levaria a um processo de educação para a cidadania. Conforme o autor, tal possibilidade de educação cidadã não existe, já que a complexidade inerente às sociedades modernas exige um conhecimento técnico que estaria além do alcance do cidadão comum, envolvido em suas atividades cotidianas.

Mesmo que o cidadão contemporâneo seja, em média, exposto a um número maior de anos de escolaridade e fontes de informação, a forma de educação promovida tem perfil especializado e os indivíduos não são envolvidos em um supostamente irrealizável processo de educação cidadã. Isso faz com que os cidadãos se mantenham desinteressados pelo que acontece na arena política, reproduzindo uma situação de apatia. No entanto, e de maneira simultânea, os aspectos de gestão pública tornaram-se cada vez mais especializados e complexos.

Tal complexidade demanda uma tecnocracia, na qual uma burocracia altamente especializada – em parceria com os representantes eleitos – seria responsável pela gestão das políticas e das escolhas públicas. Assim sendo, “tecnocracia e democracia são antitéticas: se o protagonista da sociedade industrial é o especialista, é impossível que venha a ser o cidadão qualquer” (Bobbio, 1997, p. 34). Em um modelo caracterizado pelo aumento do aparato burocrático, hierárquico e não democrático, instrumentos como as assembleias de cidadãos passam a ser impossíveis, sobretudo em larga escala.

## **2.2 Democracia participativa e democracia deliberativa: revitalizar a democracia**

Apesar da hegemonia que a concepção representativa manteve – e ainda mantém – na sustentação dos governos em sociedades de larga escala na contemporaneidade, o modelo da democracia de baixa intensidade vem sendo sistematicamente criticado por teorias e experiências empíricas que visam resgatar elementos cuja vertente hegemônica julga desatualizados ao mundo moderno, ao mesmo tempo que propõe uma nova relação entre os cidadãos, os Estados e a política. Ainda que o campo de crítica à concepção hegemônica seja múltiplo e diverso por natureza, com elementos sobrepostos e diálogos e influências mútuas, é possível distinguir duas correntes predominantes na segunda metade do século XX: a da democracia participativa e a da democracia deliberativa.

Embora haja muitas semelhanças entre essas duas correntes, sobretudo com relação às críticas à concepção hegemônica e à necessidade de revitalizar a democracia, existem diferenças no foco de análise e nas propostas de soluções para o aprofundamento democrático.

### 2.2.1 Democracia participativa: a utopia possível

A corrente participativa surge como uma reação ao esvaziamento da democracia – sob a égide do procedimentalismo – identificado nos países centrais após a Segunda Guerra Mundial. Com seu auge situado entre os anos 1970 e início dos anos 1980, autores como Pateman (1970), Macpherson (1977) e Barber (2003) retomam preceitos, cujas origens remontam à *polis* grega, retrabalhados por autores clássicos como Jean-Jacques Rousseau e John Stuart Mill, que focam a soberania popular, o papel do indivíduo enquanto cidadão ativo e a busca pelo bem comum. Os argumentos fundadores da democracia participativa também são apoiados em experiências de autogoverno em nível local então nascentes naquele período histórico, levadas a cabo por movimentos populares (Pateman, 1970; 2012).

As principais teses da democracia participativa são, em sua maioria, a antítese do modelo hegemônico da democracia representativa. Enquanto autores como Schumpeter (1961) não acreditavam na existência de um bem comum na política, os autores participativos colocam-no como primordial em suas teorias. Se, por um lado, a concepção hegemônica afirma que a participação ativa dos cidadãos ameaça a estabilidade da democracia, por outro lado, os participativos apontam a cidadania ativa como essencial para o alcance de uma democracia plena.

O cerne da vertente participativa da democracia é a inclusão política. Não há como ter democracia sem o *demos* e uma sociedade democrática deve permitir e incentivar a participação cotidiana de seus cidadãos nas escolhas públicas e na implementação de políticas. Nesse sentido, a participação permeia toda a política e a ação responsável é efeito direto da participação (Pateman, 1970).

Além da inclusão de atores, então excluídos do processo político, os primeiros teóricos da democracia participativa enfatizam o caráter educativo da participação social. Só se aprende a participar participando e é pelo ato de participar que o indivíduo ganha consciência de seu papel enquanto cidadão e pode contribuir ativamente para a promoção do bem comum (Barber, 2003; Macpherson, 1977; Pateman, 1970).

Para que a participação social seja ato contínuo e aberto a todos os cidadãos, é fundamental que as oportunidades para participar sejam múltiplas tanto no espaço como no tempo. Desse modo, as formas participativas devem estar presentes em múltiplas arenas, seja no Estado ou na sociedade civil, em suas múltiplas acepções. Pateman (1970) e Barber (2003) enfatizam, por exemplo, a importância da participação no mundo do trabalho. Em termos temporais, é essencial que os momentos de participação sejam recorrentes, ocorrendo com regularidade.

A participação também deve estar presente em múltiplos níveis. Se o mundo do trabalho é um *locus* legítimo, também o é o âmbito comunitário, ou o âmbito de um governo local, regional, nacional e mesmo global (Barber, 2003; Pateman, 2012). Se, no entanto, a participação pode e deve ser promovida em múltiplos níveis, é no âmbito local que ela primeiro se manifesta: o nível local garante sua base de sustentação e legitimidade.

O cidadão apenas será capaz de participar de forma plena e eficaz em nível supralocal se ele o fizer em níveis locais. A própria ênfase que a vertente da democracia participativa dá para o papel da educação na constituição de uma sociedade participativa necessita de um forte enraizamento no nível local, pois “é no nível local que o real efeito da participação ocorre” (Pateman, 1970, p. 31). É nesse nível que o cidadão aprende a participar e adquire os conhecimentos para exercer a cidadania em escalas maiores. Conforme aponta Barber (2003), a democracia participativa assenta-se na ideia de uma comunidade que se autogoverna, na qual cidadãos são unidos menos por interesses homogêneos e mais por educação cívica e são capazes de ações comuns para propósitos comuns.

Outra característica importante exposta nos primeiros teóricos da democracia participativa é o reconhecimento da compatibilidade entre democracia e conflito. Para Barber (2003), o modelo de democracia participativa<sup>3</sup> seria compatível com as políticas de conflito e com a sociologia do pluralismo. Embora pouco seja dito nos escritos iniciais da vertente sobre como lidar com o conflito nas instituições participativas, a abertura e o reconhecimento desses autores quanto à possibilidade e mesmo quanto à inevitabilidade do conflito serão pontos divergentes à abordagem posterior deliberativa, como veremos adiante.<sup>4</sup>

Ademais, outro ponto relevante é a forma como a corrente participativa aborda a relação entre representação e participação. Aqui existe uma ambiguidade significativa. É compreensível que, tendo em vista o contexto comunitário e de autogoverno que marcou o surgimento das primeiras experiências de democracia participativa, exista, por parte de autores dessa vertente, uma reivindicação de autonomia por parte da sociedade civil e uma forte crítica à lógica estatal e às formas de escolha e atuação de representantes eleitos (Pateman, 1970). Todavia, não é proposta uma total eliminação das formas representativas. De fato, em muitos momentos, o instituto da representação continua sendo visto como necessário em diversos âmbitos e escalas.

3. Mais precisamente, o modelo participativo defendido por Barber foi denominado pelo autor de democracia forte (*strong democracy*), em contraposição aos vínculos fracos e frágeis entre cidadãos e políticas presentes nos modelos representativos hegemônicos.

4. De forma oposta, a concepção da democracia deliberativa, sobretudo na vertente proposta por Habermas (1992; 1997; 2002) e Cohen (1989; 1999), vinculará a manutenção e a reprodução do conflito a um atributo indesejável do processo deliberativo. Segundo os autores, os conflitos tendem a ser minorados e controlados mediante um consenso a ser alcançado pelos diversos atores sociais, por meio da argumentação racional, livre e igualitária.



Barber (2003), ao mesmo tempo que afirma que a representação destrói a participação, também indica que não se trata de substituir a democracia representativa, mas, sim, de fortalecê-la a partir do estabelecimento de múltiplas instituições participativas. Assim, embora existam diferenças entre os principais autores da corrente quanto ao nível de tolerância e papéis atribuídos à representação, a busca por complementaridade (e não oposição) entre participação e representação é existente no discurso ao mesmo tempo que a representação é amplamente criticada.

Isso também ocorre com o debate sobre as relações entre Estado e sociedade civil. A busca por autonomia da sociedade civil, bem como uma certa avaliação negativa da ação do Estado e da burocracia estatal serão características recorrentemente citadas por autores participativos. Não obstante, o Estado também é visto como ator central para o processo de mudança estrutural da sociedade, sendo fundamental o trabalho para a sua reformulação (Pateman, 2012; Santos, 1999).

Em resumo, o nível de amplitude no espaço e no tempo, defendido pela vertente participativa, indica a ênfase em uma mudança substantiva e radical no modo como a democracia é exercida. Não basta apenas a criação de fóruns participativos e a inclusão de alguns cidadãos nas decisões públicas. É fundamental caminhar em direção a uma sociedade participativa, em que a participação seja não somente um aspecto da vida, mas um modo de vida em si (Pateman, 2012). Isso implica uma ampla democratização em diversos campos da política e da vida, em um processo que extrapola o âmbito do Estado, da criação de instituições participativas e do aumento da soberania popular no processo decisório.

Os elementos de inclusão política e o papel educativo da participação – tão centrais em seus primeiros teóricos – tornaram-se símbolos da vertente participativa ao longo dos anos de debate teórico, mas é primordial não esquecer que uma real democracia participativa vai muito além dessas características e exige mudanças estruturais, uma ampla reformulação da democracia e uma democratização de estruturas de autoridade em todos os sistemas políticos (Pateman, 1970).

### 2.2.2 Democracia deliberativa: legitimidade a partir do melhor argumento

Se a questão da inclusão e da reforma ampla dos sistemas políticos são preocupações centrais da vertente participativa, a vertente deliberativa tende a enfatizar elementos em torno do debate e dos momentos de deliberação pública em si. Nesse sentido, essa democracia objetiva promover uma decisão que seja legitimada pelo intercâmbio de argumentos, construídos em base racional, em um contexto em que os atores sejam livres e atuem em condições de igualdade e respeito mútuo (Calhoun, 1996; Cohen, 1999; Habermas, 1992; 1997; 2002; Silva, 2001).

Em princípio, não há nesta corrente uma negação de grande parte dos princípios norteadores presentes na vertente participativa. No entanto, existem diferenças significativas na escolha dos focos e das preocupações teóricas e empíricas. Tais diferenças serão refletidas em distintas propostas de reformulação e revitalização da democracia (Floridia, 2013; Pereira, 2007).

Aquilo que hoje é denominado democracia deliberativa ganha importância no meio acadêmico a partir dos anos 1980 e pretende ser, ao mesmo tempo, uma expansão da democracia participativa e da democracia representativa (Chambers, 2003). O avanço em torno da vertente participativa se daria por meio de uma maior postura propositiva da teoria, que defende a implementação de um conjunto de fóruns, nos quais os vários indivíduos e grupos poderiam deliberar sobre assuntos relacionados ao bem comum. O momento deliberativo envolveria o intercâmbio de argumentos e a conformação de soluções socialmente legítimas e, por vezes, consensuais (Calhoun, 1996; Habermas, 1992). A ideia de força, que guia o pensamento dos primeiros teóricos deliberativos, gira em torno de como os cidadãos podem justificar e legitimar uma ordem política (Cohen, 1989).

Existe, pois, uma centralidade do processo de diálogo, em que cidadãos, com múltiplas perspectivas, poderiam chegar racionalmente a uma solução que possa ser aceita pela coletividade. Isso é visto como um passo adiante em relação às propostas da vertente participativa, uma vez que uma das principais críticas que a democracia deliberativa faz em relação à sua predecessora é que o foco excessivo desta última na participação e na inclusão faz com que seus defensores negligenciem aspectos relacionados com a qualidade da deliberação em si.

Desse modo, para os defensores da democracia deliberativa, um elemento fundamental é a garantia de decisões, deliberadas entre os participantes, que sejam racionais, bem informadas, igualitárias e livres de restrições. O foco, então, situa-se mais na qualidade do processo deliberativo em si do que na quantidade de cidadãos que foram incluídos no mecanismo.

A ênfase na qualidade da deliberação fez com que um modelo ideal de deliberação fosse teoricamente buscado por autores da vertente. Nesse modelo, seria fundamental que as deliberações fossem resultado do confronto de argumentos racionais em um contexto de encontros face a face, já que encontros não presenciais não permitiriam adequadamente a aceitação ou mesmo a construção coletiva de decisões. Seria essencial, também, que quaisquer vieses de escolha dos participantes fossem eliminados antes do procedimento deliberativo (Fishkin, 2009; Fishkin e Luskin, 2005). Desigualdades materiais, de conhecimento ou mesmo de tempo livre não poderiam contaminar o processo deliberativo, que deveria garantir uma amostra efetiva dos diversos grupos sociais, bem como zelar para que o fórum deliberativo contivesse uma representação dos múltiplos e variados discursos existentes na sociedade.

A vertente deliberativa propõe o convívio e a complementaridade entre as novas formas de participação social e as instituições e os atores típicos da democracia representativa de uma maneira diversa à sua predecessora, a vertente participativa. Embora os primeiros teóricos participativos não propusessem a extinção do instituto da representação e das próprias instituições representativas, tal corrente apontava como central em sua teoria uma reformulação ampla e multinível da democracia, do Estado e da sociedade como um todo. Para tal concepção, a democracia representativa hegemônica e o papel central dos especialistas seriam incompatíveis com a necessária reformulação democrática.

Em contraponto, a centralidade do diálogo e da transformação de preferências, na teoria deliberativa, faz com que esta corrente veja uma compatibilidade entre a reforma democrática e a manutenção das instituições representativas em formas aproximadas do que existe na contemporaneidade. O principal elemento empírico de inovação frente às concepções hegemônicas é justamente o estabelecimento de fóruns de diálogo, que poderiam ser constituídos por representantes eleitos, burocratas e especialistas, bem como por grupos da sociedade civil e cidadãos em geral. A democracia deliberativa é conciliadora por excelência, a partir da visão de que a deliberação, por meio da cooperação e da força do melhor argumento, pode mudar mentes e transformar opiniões (Calhoun, 1996; Chambers, 2003; Habermas, 1992).

Assim, apesar de muitos teóricos deliberativos proporem a inclusão ampla de setores marginalizados no processo político como forma de garantir a justiça e a legitimidade social, o cerne da questão passa a ser menos uma proposta em torno da inclusão de setores marginalizados e mais um foco em experimentos e ações para garantir as condições deliberativas ideais.

Isso é exemplificado pela proposta de que o que deve ser garantido nos fóruns de diálogo é que todos os discursos – e não todos os cidadãos –, presentes em determinada sociedade, estejam representados nos fóruns (Dryzek e Niemeyer, 2008). Além disso, o peso excessivo de atores socialmente excluídos poderia desequilibrar a representatividade social do fórum de diálogo, reduzindo sua potencialidade democrática (Fishkin, 2009; Fishkin e Luskin, 2005). A inclusão política seria controlada para não sobrecarregar a própria instituição deliberativa.

Na busca por garantir a existência do modelo ideal para deliberação e ao mesmo tempo para analisar – do ponto de vista empírico – os pressupostos teóricos em torno do modelo deliberativo, seus teóricos focaram paulatinamente o estudo intensivo de pequenos fóruns deliberativos denominados minipúblicos (Grönlund, Bächtiger e Setälä, 2014a).

Os minipúblicos são fóruns “pequenos o suficiente para serem genuinamente deliberativos e representativos o suficiente para serem genuinamente democráticos” (Goodin e Dryzek, 2006, p. 220). Esses fóruns são usualmente organizados por

atores estatais e consistem no *locus* onde cidadãos representam diversos pontos de vista e são levados a deliberar conjuntamente sobre uma questão particular de interesse público (Grönlund, Bächtiger e Setälä, 2014a). Os minipúblicos obtiveram significativa difusão em países do Norte global – como Reino Unido, Dinamarca e Canadá – e são vistos como promotores de um reengajamento do cidadão na arena política e potenciais redutores da apatia eleitoral, contribuindo para a renovação da democracia (Grönlund, Bächtiger e Setälä, 2014a).

Ryan e Smith (2014) apontam que o crescimento e a atuação dos minipúblicos é resultado da virada institucionalizada que é possível perceber na prática deliberativa, a partir do momento que os esforços teóricos da vertente tiveram maior repercussão em práticas empíricas. O autor acentua o papel fundamental que atores governamentais têm na decisão de criar e implementar esses fóruns<sup>5</sup> e seu objetivo de complementar a democracia representativa.

Também podem ser enquadrados na definição de minipúblicos os fóruns denominados de *deliberative polls*. Tais fóruns consistem em experimentos deliberativos levados a cabo por James Fishkin, professor da Universidade Stanford. Esses experimentos empírico-teóricos já tiveram lugar em mais de setenta oportunidades, em diversos países e continentes (CDD, 2015). O *deliberative poll* é formado a partir de uma amostra aleatória de cidadãos, que são incitados a deliberar – em encontros presenciais – sobre determinados assuntos de interesse público. Os cidadãos participantes têm, então, acesso a um conjunto de informações sobre o tema em debate. Posteriormente, e a partir de discussões e diálogos entre os participantes, estes tendem a chegar – por meio de argumentações e votos – a soluções finais que sejam consideradas satisfatórias para os membros do fórum (Fishkin e Luskin, 2005).

O pressuposto teórico subjacente ao *deliberative poll* é replicar a perfeita esfera pública (Ryan e Smith, 2014), garantindo que os elementos que poderiam prejudicar a qualidade do debate sejam evitados. O primeiro elemento diz respeito à escolha dos representantes, que deve ser aleatória para prevenir que determinados grupos sociais estejam sobre-representados ou sub-representados. Elementos que previnem as desigualdades de poder e de conhecimento também são utilizados, evitando *lobbies*. A garantia da igualdade é condição fundamental para o sucesso do *deliberative poll*. Por fim, as decisões finais pós-deliberação são cotejadas com as opiniões dos participantes antes do experimento. O objetivo é verificar a transformação de preferências e a construção de soluções compartilhadas a partir do debate face a face, em contexto racional, livre e igualitário.

---

5. A forma de criação e institucionalização dos minipúblicos nos países do Norte global é fundamentalmente diferente da criação dos fóruns participativos em países do Sul, a partir dos anos de 1980 e 1990. Nestes últimos, a maior parte desses fóruns são originários de reivindicações de atores da sociedade civil por meio de alianças com atores estatais. Para mais informações sobre a participação em países do Sul global, ver o capítulo 2 deste livro.

O *deliberative poll* pode ser considerado um tipo ideal da democracia deliberativa, a partir do estabelecimento de minipúblicos. Ele representa a implantação empírica de um conjunto de pressupostos teóricos defendidos por boa parte dos autores da corrente. Contudo, como qualquer tipo ideal, o modelo dificilmente será transposto em sua totalidade para o mundo real e muitos autores criticam vários pontos desse modelo, assim como o próprio instrumento dos minipúblicos.

Goodin e Drizek (2006), por exemplo, indicam que não há evidências de que os minipúblicos tiveram impacto em políticas públicas. Nesse contexto, após as discussões no âmbito dos processos, mesmo com a participação e a deliberação, quase sempre o essencial da política é mantido (Blondiaux e Sintomer, 2004). Pateman (2012) faz uma série de críticas ao instrumento dos minipúblicos e – por extensão – aos próprios experimentos empíricos da democracia deliberativa. Para a autora, o foco dos minipúblicos na deliberação dentro dos fóruns – esquecendo seu contexto mais amplo – fez com que os fóruns não se tornassem parte do ciclo de vida das comunidades e não representassem uma mudança estrutural na sociedade mais ampla. Na maior parte dos casos, seus resultados têm sido muito limitados e, muitas vezes, servem apenas para legitimar os interesses e as decisões já tomadas previamente por burocratas. Apesar das críticas, os minipúblicos têm angariado muitos defensores ao redor do mundo e sido importante guia de pequenos projetos deliberativos, sobretudo nos países centrais. A seguir, a seção 3 versará sobre algumas implicações das vertentes teóricas anteriormente apresentadas na discussão a respeito de escala e institucionalização da participação.

### **3 A FALTA DE UMA TEORIA DO SCALING-UP E DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO E DA DELIBERAÇÃO**

Conforme é possível perceber baseado na análise da constituição da vertente hegemônica da democracia representativa (Bobbio, 1997; Dahl, 2012; Dahl e Tufte, 1973; Schumpeter, 1961), a questão da escala é argumento central para a alegada necessidade de limitar a democracia ao seu conteúdo procedimental, ou seja, à realização periódica – e pouco frequente – de eleições para a escolha de representantes. A escala seria um dos fundamentos principais que limitam os modelos democráticos de inspiração grega, focados na assembleia de cidadãos. O argumento central é que, apenas em comunidades muito pequenas e pouco complexas, a democracia direta seria viável.

O reduzido tamanho da comunidade seria essencial para que os cidadãos pudessem debater e decidir conjuntamente na arena pública, sem que houvesse uma sobrecarga participativa para os indivíduos. Já a reduzida complexidade seria necessária para que os objetos em discussão fossem simples o suficiente para que o cidadão comum pudesse compreender e debater a respeito do tema. Tais autores

ainda limitam o alcance da participação a meios com pouca diferenciação social entre os cidadãos, em que não haja uma polarização de interesses irreconciliáveis entre indivíduos e grupos.

Ao mesmo tempo que tais autores apontam a necessidade de um contexto bastante específico para o ideal teórico da democracia de tipo grego existir, esses afirmam que tais contextos são utópicos e não encontram reflexo na realidade contemporânea, cuja escala e dimensão territorial e populacional não são adequadas ao vigor participativo inspirado na *polis* grega. Para tais autores, a participação social no mundo real deve ser limitada ao ato de votar e a alguns mecanismos periféricos que atuariam como auxiliares e suplementares à atuação dos representantes eleitos.

Assim, parte substantiva do pilar conceitual da democracia representativa erigida no pós-guerra apoia-se na questão da escala como uma justificativa para uma redução de intensidade democrática que as grandes democracias contemporâneas deveriam ser submetidas, em nome da estabilidade política.

A partir desse diagnóstico, no qual a questão da escala ocupa papel central, seria razoável supor que as novas propostas de revitalização democrática questionariam o pressuposto que apresenta a escala como limite democrático, propondo maneiras de renovar o ímpeto democrático nas sociedades contemporâneas que levassem em conta o problema da escala.

No entanto, se olharmos os modelos teóricos de democracia participativa e de democracia deliberativa em voga entre as décadas de 1960 e 1990, é possível afirmar que a discussão sobre escala sempre ocupou um papel marginal em ambas as perspectivas, que, por vários motivos, optaram por focar novas formas democráticas em nível local.

Argumenta-se que a escolha em focar o nível local – em um mundo cada vez mais globalizado e interdependente – pode ter contribuído para importantes limites observados nas experiências concretas de políticas participativas e deliberativas. Tais limites apenas começaram a ser enfrentados – tanto do ponto de vista teórico quanto empírico – no início dos anos 2000 e ainda estão em estágio reflexivo inicial. Entretanto, antes de entrar nos efeitos concretos da escolha da perspectiva local como privilegiada para a revitalização democrática, convém analisar o porquê de tal escolha.

Em primeiro lugar, é importante compreender o contexto de surgimento de tais correntes, a começar por aquele da democracia participativa. Conforme é possível perceber nos escritos de Pateman (1970; 2012), o modelo da democracia participativa surgiu em um contexto de experiências de participação e autogoverno em países centrais, em pequena escala. Segundo a autora, a participação em nível local – no ambiente de trabalho, em pequenas comunidades e em governos locais –

permitiria a realização do caráter educativo da participação. Ou seja, ao participar em dinâmicas locais de proximidade, o cidadão exercitaria seu comportamento cívico, para que um dia ele pudesse participar em outras escalas. Assim, toda a energia teórica e empírica das primeiras experiências de democracia participativa foi direcionada ao nível local.

Os defensores da corrente deliberativa, por sua vez, também privilegiaram a escala local. Diferentemente da vertente participativa, que teve sua origem ligada a movimentos sociais e experiências de autogoverno em pequena escala, a teoria deliberativa teve sua origem em uma empreitada mais teórica que empírica (Florida, 2017). A busca por justificação e legitimação pública das decisões (Cohen, 1989; Habermas, 1997) levou à postulação da necessidade de retomada de elementos como a exposição pública de discursos e a promoção de processos argumentativos racionais entre indivíduos livres e iguais que tenha lugar no espaço público.

Em diversos momentos, o espaço público implica a interação face a face entre os indivíduos, o que invariavelmente privilegiaria a redução da escala para contextos locais e de proximidade. Na busca por aplicação empírica da teoria, os deliberativistas voltaram-se para os fóruns e as assembleias locais de cidadãos – que, muitas vezes, já existiam, então baseados em uma orientação participativa – e, de forma mais pura, para a implementação de novas metodologias tais como os minipúblicos e o *deliberative poll*, que são experimentos rigorosamente controlados, em escala muito reduzida, buscando o alcance das condições deliberativas ideais.

Assim sendo, tanto a vertente participativa quanto a deliberativa elegeram a escala local como *locus* principal de sua formulação teórica e, sobretudo, de experimentação empírica. O problema da escala era muitas vezes percebido e reconhecido por estudiosos dessas correntes, mas, seja por interesses teóricos, seja por reais desafios que a questão da escala impõe a processos com maior intensidade democrática em sociedades contemporâneas, a questão foi pouco abordada nos teóricos participativos e deliberativos do século XX. Esses autores preferiram deixar os espinhosos dilemas da escala na tangente de seus modelos e suas proposições, em detrimento de focar a questão da inclusão política e da cidadania ativa – para os defensores da vertente participativa –, ou a argumentação racional em esferas públicas e a busca por condições ideais de deliberação – como visto em muitos deliberativistas.

Mas quais teriam sido os efeitos de não tratar, de maneira adequada, a questão da escala nos modelos de revitalização democrática no século XX? Uma das possíveis respostas está na pouca atenção dada aos potenciais problemas e aos limites à efetividade de experiências locais de participação social e deliberação, que foram sintetizadas, por Mohan e Stokke (2000), como perigos do localismo.

### 3.1 Os perigos do localismo

Para uma melhor compreensão dos limites nas experiências locais de participação, que irão contribuir para voltar o foco de atenção para a questão da escala em desenvolvimentos teóricos e empíricos recentes, já no século XXI, é útil perceber como se deu a transição entre teoria e prática dos experimentos democráticos nas últimas décadas no século XX.

Em primeiro lugar, conforme apontado por autores como Sanyal (2005), Mohan e Stokke (2000) e Dagnino (2002), os conceitos de participação e, em menor grau, de deliberação foram adotados tanto por atores e grupos da nova esquerda quanto da nova direita como um elemento importante para a promoção de políticas públicas, ainda que por razões diversas.

Na visão da esquerda, a participação e a deliberação tendem a ater-se mais diretamente aos ideais de revitalização e aumento da legitimidade democrática, assim como de inclusão política, redução de desigualdades e cidadania ativa. Nesse contexto, o foco nos atores locais estaria relacionado com a celebração da sua diversidade e das suas diferenças da mesma maneira que na relação comum com o meio circundante e em experiências de vida compartilhadas (Mohan e Stokke, 2000).

Por sua vez, o olhar da direita tende a enfatizar o potencial efeito da participação no aumento da eficiência das políticas e na redução de conflitos em torno de intervenções privadas e públicas (tais como a implementação de grandes obras de infraestrutura). A escolha dos atores locais como atores centrais recai na crença de que a sociedade civil pode exercer pressão em Estados autocráticos e ineficientes, promovendo boa governança e estabilidade democrática (Mohan e Stokke, 2000).

A divisão anterior é esquemática, simplificadora e muito variável caso a caso. No entanto, permite ressaltar a aura consensual e politicamente correta que os conceitos e as metodologias participativas e deliberativas alcançaram em nível global nas últimas duas décadas do século XX. Isso fez com que alguns autores críticos associassem a participação a uma *buzzword*,<sup>6</sup> servindo como uma panaceia para políticas de desenvolvimento em países do Sul (Cooke e Kothari, 2001; Cornwall e Brock, 2005; Wong, 2003), mas também como a alternativa principal para a crise de legitimidade política e social do modelo da democracia liberal em países do Norte (Allegretti, 2010; Allegretti, 2012; Blondiaux e Sintomer, 2004; Grönlund, Bächtiger e Setälä, 2014b; Sintomer e Allegretti, 2009).

---

6. *Buzzword* é uma expressão, em língua inglesa, que representa uma palavra ou uma expressão que estaria na moda, mas cujo significado original foi perdido e cujo uso corrente foi banalizado. A utilização de uma *buzzword* tem mais efeito no nível da retórica do que na aplicação prática.



O múltiplo consenso em torno da necessidade de participação, aliado à revitalização teórica de modelos de alta intensidade democrática – tais como o ideal deliberativo –, a uma necessidade cada vez maior de experimentação dos pressupostos teóricos e ao surgimento de experiências pioneiras bem-sucedidas em nível local<sup>7</sup> e que se tornaram modelos para práticas replicadas em diversos contextos na última década no século XX, viu aumentar exponencialmente o número de experimentos democráticos inspirados – em graus diversos e com adaptações – tanto na corrente participativa quanto na deliberativa. Entretanto, apesar das múltiplas diferenças entre essas novas experiências ao redor do mundo, no início do século, um elemento de aproximação é constante: o predomínio do caráter local dos experimentos e seu foco na pequena escala.

Nos países do Sul, os experimentos foram promovidos tanto por governos de esquerda, em parceria com movimentos e organizações sociais, muitas vezes em contextos pós-redemocratização (Avritzer, 2002; Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006; Santos, 2002), quanto por intermédio de organizações não governamentais e agências internacionais de financiamento ao desenvolvimento (Blair, 2000; Cooke e Kothari, 2001; Cornwall e Brock, 2005; Wong, 2003), com base na agenda retórica da promoção da boa governança (Evans, 2003; Grindle, 2004; 2007; 2010).

Nos países do Norte, os primeiros experimentos tenderam a ser inspirados naqueles exemplos emblemáticos do Sul, como os orçamentos participativos (Allegretti, 2003; Allegretti e Herzberg, 2004), mas também em novas experiências natas no contexto dos países ricos e, muitas vezes, com inspiração direta no nascente ideal deliberativo, tais como o júri de cidadãos (Coote e Lenaghan, 1997), os minipúblicos e os *deliberative polls* (CDD, 2015; Fishkin, 2009; Fishkin e Luskin, 2005; Grönlund, Bächtiger e Setälä, 2014b).

O rápido crescimento no número e na difusão territorial das experiências locais foi realizado, em muitos casos, por meio de replicação ou inspiração direta de boas práticas, promovidas com o apoio de órgãos internacionais de financiamento, tais como o Banco Mundial, tendo em vista que os fóruns participativos locais foram incluídos, por essas agências, como componente central de uma agenda de boa governança (Drake *et al.*, 2002; Fonseca e Bursztyn, 2009; Grindle, 2004; 2010; Santiso, 2001; Wong, 2003). Ao olhar dados de difusão global do orçamento participativo (Sintomer *et al.*, 2010), instrumento cuja grande parte das experiências é de caráter local, percebe-se a velocidade com que tal inovação democrática foi replicada e adaptada globalmente, em um intervalo de cerca de vinte anos após suas origens, no município brasileiro de Porto Alegre. Para Blondiaux e Sintomer (2004), seguiu-se um período em que os ideais deliberativos e participativos foram vistos como imperativos em políticas públicas que envolviam ação coletiva.

7. Tais como o orçamento participativo de Porto Alegre. Para estas e outras experiências pioneiras, ver Allegretti (2003), Allegretti e Herzberg (2004), Avritzer (2002), Fung e Wright (2003) e Santos (2002).

O crescimento vertiginoso no número e na intensidade de experiências locais foi acompanhado pela retomada e pelo aprofundamento das propostas participativas e deliberativas no âmbito da teoria política. Nesse contexto, Dryzek (2007) afirmou que as discussões em torno da democracia deliberativa a transformaram na área mais ativa de toda a teoria política.

No entanto, e apesar de as ambiguidades em torno dos conceitos de participação e deliberação não terem impedido a multiplicação de experiências (Blondiaux e Sintomer, 2004), alguns componentes de tais ambiguidades geraram problemas teóricos e empíricos, que terminaram por implicar um novo giro na teoria democrática no início do século XXI.<sup>8</sup>

Um desses componentes está relacionado ao que Cleaver (2001) chama de modelo solidário de comunidade. A já citada convergência entre a nova esquerda e a nova direita, potencializada pelo suporte de agências internacionais de promoção do desenvolvimento e sustentada por perspectivas teóricas baseadas na diversidade e na valorização comunitária (Chambers, 1994; Putnam, 2005), fez com que o local e a comunidade fossem romantizados. Nesses modelos, as comunidades são vistas como internamente harmônicas e socialmente igualitárias. Os objetivos perseguidos pelos membros das comunidades seriam idênticos para todos os indivíduos e não haveria conflito entre eles sobre acesso a recursos, distribuição de poder, entre outros. Todavia, perceber a comunidade como harmônica contribui para manter o *status quo* desigual local, refletindo e aprofundando uma tendência de elitização da participação, em que fóruns participativos são dominados por elites locais, servindo, assim, aos seus interesses (Kapoor, 2002; Tatagiba, 2005).

A questão da manutenção do *status quo* leva à mais delicada, citada e problemática característica de algumas abordagens participativas e deliberativas: o obscurecimento das relações de poder. Tais abordagens tendem, por diversos motivos, a desconsiderar as relações de poder, sejam elas internas à comunidade ou na relação entre elas e outras instâncias em maior escala. Para Mohan e Stokke (2000, p. 249), a concepção dominante de participação e empoderamento é baseada em um modelo harmônico de poder e “isto implica que o empoderamento dos ‘sem poder’ poderia ser alcançado dentro da ordem social existente, sem nenhum efeito negativo significativo sobre o poder dos poderosos”. Na mesma linha, Kothari (2001, p. 146) assevera que, quanto mais a participação é promovida conforme este modelo – falsamente – harmônico, sem questionar as relações desiguais locais, “mais seu resultado mascarará a estrutura de poder da comunidade”.

---

8. Para uma análise mais aprofundada das novas propostas teóricas que surgem ao alvorecer deste século, ver o capítulo 2 deste livro.

A reflexão orientada empiricamente, a partir de experiências participativas e deliberativas promovidas no contexto de sua rápida expansão do final do século XX, questionou a visão romantizada da comunidade. Cleaver (2005), em estudos sobre a Tanzânia, indica que, mais realisticamente, podemos ver a comunidade como o *locus* de solidariedade e conflito, alianças inconstantes, poder e estruturas sociais. Uma série de estudos, muitos deles feitos a partir de experiências democráticas em países em desenvolvimento, aponta que a comunidade não é harmônica, mas, sim, heterogênea, permeada por relações de poder, e pode, inclusive, reproduzir características geralmente relacionadas com escalas superiores, tais como o clientelismo, a dominação dos fóruns participativos por elites locais e sua reprodução no interior do processo político (Cleaver, 2005; Milani, 2006; Tatagiba, 2005).

Mohan e Stokke (2000) apontam também dois tipos de limitações recorrentes de modelos localistas. Em primeiro lugar, em muitos casos, a delimitação de quem está dentro ou fora de uma comunidade é arbitrária, tendo em vista as múltiplas relações de indivíduos e grupos. Em segundo lugar, muitas abordagens participativas terminam por isolar a suposta comunidade das estruturas econômicas e políticas de maior escala, em níveis regionais, nacionais e transnacionais. A participação, então, é promovida em nível comunitário, sem grandes vínculos com contextos de maior escala, o que implica pouca efetividade na discussão de políticas públicas mais amplas. Não obstante, os efeitos das decisões políticas de maior escala continuam a ter impactos sobre o nível local, ao mesmo tempo que as desigualdades de poder, que se manifestam em nível local, também alimentam e são alimentadas por sua contraparte em nível supralocal.

A partir desse diagnóstico, seria de se esperar que as vertentes participativa e deliberativa enfrentassem, de forma mais contundente, o problema da escala. Mas, como será mostrado a seguir, essa ação parece não ter ocorrido dentro dessas vertentes, e tais limitações abriram espaço para um novo giro na teoria democrática.

### **3.2 Democracia participativa e democracia deliberativa: o salto de escala como limite democrático?**

Como mencionado anteriormente, o pressuposto de que modelos baseados em alta intensidade de participação são inviáveis em sociedades grandes e complexas está na origem da construção das teorias hegemônicas da democracia. Assim sendo, seria de se esperar que suas alternativas teóricas enfrentassem diretamente o problema da escala, elaborando propostas conceituais e empíricas para compatibilizar escala, participação e deliberação.

Na contramão dessa expectativa, um dos argumentos centrais deste capítulo é que, nas formulações teóricas da democracia participativa e deliberativa das últimas décadas do século XX, o problema da escala foi pouco abordado e, quando isso

ocorreu, não foram propostas concretas e viáveis de realização do salto de escala. Contudo, existem diferenças significativas entre as vertentes no que se refere à relação entre as experiências locais – eleitas pelas duas correntes como foco central de atuação – e as estruturas mais amplas.

Nesse sentido, é importante ressaltar que, apesar de não propor claramente modos de realização do *scaling-up*, teóricos iniciais da corrente participativa visualizavam o salto de escala como algo necessário e natural no processo de reformulação democrática, que seria alcançado por meio de uma evolução gradual da prática cidadã, impulsionado pelo potencial educativo das práticas em pequena escala.

Por sua vez, o modelo da democracia deliberativa, de acordo com o proposto nas últimas décadas do século XX, não consegue incorporar, de forma satisfatória, a questão da escala em suas teorias. Isso ocorre visto que não é possível obter um modelo ideal de deliberação em sociedades grandes, nas quais não há mecanismos que permitam a interação face a face entre todos os cidadãos, bem como torna-se cada vez mais difícil, conforme amplia-se a escala, o confronto público e racional de argumentos, sem que haja interferências de relações de poder e reprodução de desigualdades presentes nas sociedades complexas.

Em artigo recente, escrito mais de quarenta anos após seu livro fundador *Participation and democratic theory*, Carole Pateman (2012) retoma o objetivo ambicioso inicial dos teóricos da corrente: a criação de uma sociedade participativa. Segundo a autora, a base da democracia participativa contempla dois elementos centrais. O primeiro assevera que os indivíduos aprendem a participar, participando; o segundo, retomando o conceito de Boaventura Santos (2002), aponta que a democracia participativa é um processo que versa sobre como democratizar a democracia, ou seja, de como a participação pode ser um ato cotidiano, contínuo, que tem por objetivo transformar a vida.

Dessa maneira, o processo de *scaling-up* é ato natural e mesmo necessário à emergência de uma sociedade participativa. O grande limite dos argumentos iniciais da vertente participativa reflete-se na discrepância entre o fim proposto e os métodos utilizados na proposição de experiências concretas, que tendem a ser locais e, por vezes, demasiado circunscritas. Na aplicação prática, pouco se diz para além da democracia na microescala, em processos decisórios internos em fábricas, escolas, bairros, municípios.

A aposta no elemento educativo – cuja participação na fábrica iria ganhando escala até chegar ao nível nacional e societário –, apesar de conter algum elemento lógico, é demasiado otimista, pois não conta com as reações contrárias ao salto de escala. Relações de poder, estruturas institucionais rígidas e mesmo a complexidade jogam contra esse suposto processo natural e progressivo que faria o referido salto de escala ocorrer.

Barber, em seu livro *Strong democracy*, datado de 1980, aponta as então nascentes tecnologias da informação como aliadas na busca pelo necessário *scaling-up*, no intuito de “facilitar a democracia forte em sociedades de massa onde a interação face a face é impossibilitada pela escala” (Barber, 2003, p. 14). No entanto, em prefácio à nova edição de seu livro, em 2003, o próprio Barber recua nessa posição, ao reavaliar o potencial democrático das tecnologias da informação. Para o autor, debates via internet – por questões de acessibilidade e da impossibilidade em discutir, de forma lenta e próxima, os temas em debate – promoveram menos uma receita para uma democracia forte e mais a promoção de uma tirania plebiscitária. No fim,

porque as tecnologias tenderam a espelhar e reforçar ao invés de transformar as sociedades em que emergiram, as tecnologias digitais e eletrônicas proto-democráticas que pareciam tão promissoras 25 anos atrás tornaram-se, de fato, parte do problema – e não da solução – que os ‘democratas fortes’ confrontam (Barber, 2003, p. 15).

Em suma, os primeiros teóricos da democracia participativa – que atuaram em um contexto em que as reformulações democráticas eram requeridas por movimentos sociais em países ricos (Pateman, 2012) – não conseguiram propor uma forma concreta de promoção do salto de escala. Apesar de visto como necessário, os primeiros teóricos da corrente ficaram presos ao seu contexto fundador, baseado na pequena escala.

Os teóricos da democracia deliberativa, por sua vez, optaram – em escolhas teóricas, empíricas e metodológicas – por relegar à tangente de seus modelos a questão da escala, de modo ainda mais acentuado que seus predecessores da vertente participativa. Uma das possíveis razões dessa escolha está em uma ambição reduzida dos deliberativistas no que tange à transformação social, enfatizando o processo de deliberação dentro de fóruns deliberativos e não manifestando uma preocupação com características estruturais que implicariam transformações amplas no contexto social e político.

Conforme aponta Faria (2007), em leitura da posição de Jürgen Habermas, autor que está na origem e é a principal inspiração do ideal deliberativo, as esferas públicas teriam um papel importante na democratização social, mas seu efeito para tanto seria indireto, uma vez que sua principal função seria influenciar o sistema administrativo, por meio da presença ou ausência de legitimidade social nas decisões. Ou seja, mesmo que houvesse a presença de fóruns deliberativos operando em condições ideais, as decisões finais caberiam à administração. Dessa forma, segundo essa interpretação de Habermas, nem todas as áreas da vida e da política devem ser democratizadas; a complexidade social e a escala continuariam sendo limites para um amplo processo de democratização (Faria, 2007).

Essa dificuldade originária em lidar com o problema da escala, aliada a uma tendência natural em enfatizar a busca por condições – ou procedimentos – ideais

de deliberação<sup>9</sup> em fóruns sociais dentro da esfera pública fizeram com que os deliberativistas cada vez mais investissem em experimentos democráticos em pequena escala. Conforme enunciado anteriormente, a concepção deliberativa surge sobretudo de uma empreitada teórica, a partir da exploração conceitual e proposição empírica da aplicação de elementos teóricos disponíveis em obras de autores oriundos da filosofia do direito, tais como Jürgen Habermas e John Rawls.<sup>10</sup> A sua experiência empírica ocorre *a posteriori* pela introdução de elementos deliberativos em fóruns participativos já existentes,<sup>11</sup> mas também pela elaboração de instrumentos metodológicos que ressaltavam as condições ideais de deliberação.

Entre esses instrumentos, foi bastante difundido o já mencionado modelo dos minipúblicos.<sup>12</sup> Modelos como esses, para favorecer o intercâmbio igualitário e livre de argumentos e impedir a manifestação de relações de poder e desigualdades entre os participantes, fecharam-se em si mesmos, desconectando-se das estruturas de maior escala, certamente contaminadas por política e desigualdades cotidianas.

Rigorosamente controlados, esses experimentos são muito criticados por seus reduzidos impactos, que têm relação direta com sua reduzida escala e sua falta de conexões com os centros de poder (Pateman, 2012; Vieira e Silva, 2013). A deliberação asséptica promovida por esses fóruns serve, no máximo, para o teste empírico de algumas hipóteses acadêmicas sobre o contexto argumentativo, mas, apesar de toda a sua difusão, sobretudo em países centrais, são raros os casos em que produziram resultados concretos em âmbito político (Goodin e Dryzek, 2006).

Como reação à avaliação crescente de não efetividade do instrumento, e na tentativa de ampliar sua escala, James Fishkin, um de seus principais promotores, e Bruce Ackerman propõem a criação do dia da deliberação nos Estados Unidos (Ackerman e Fishkin, 2002; 2004). A ideia consiste em criar um feriado nacional,<sup>13</sup> duas semanas antes das eleições presidenciais. Nesse dia, “os eleitores registrados seriam reunidos em reuniões de bairros, em pequenos grupos de quinze e grupos maiores de quinhentas pessoas, para discutir questões centrais da campanha eleitoral. Cada ‘deliberador’ seria pago US\$ 150 pelo dia de trabalho cidadão” (Ackerman e Fishkin, 2004, p. 34).

Estimada nos Estados Unidos em US\$ 1.206.741.000 por ciclo de quatro anos, envolvendo trinta milhões de pessoas, tal proposta teria alto custo econômico. Além dos custos, seria necessário contar com alta capacidade logística envolvida

---

9. Para um bom resumo das condições ideais de deliberação, ver Cohen (1989).

10. Para uma leitura da origem e do desenvolvimento do conceito de democracia deliberativa, ver Floridia (2017).

11. Esta tendência é bem ilustrada pela introdução de elementos deliberativos em fóruns participativos nos países do Sul global, a partir dos anos 1990. Os resultados desta empreitada vão levar a um processo de hibridização entre as concepções participativa e deliberativa, que será tratado, em maior detalhe, no capítulo 2 deste livro.

12. As características e os objetivos dos minipúblicos já foram objeto de análise no item 2.2.2 deste capítulo.

13. Que, nos Estados Unidos, substituiria o Dia do Presidente.

na promoção dessa tarefa que, somada à percepção contestável de que os cidadãos norte-americanos se sentiriam confortáveis em trocar um feriado tradicional por um dia de trabalho deliberativo, faz com que autores como Friedman (2006) avaliem a proposta como altamente improvável no mundo real.

Ressalta-se aqui que, mesmo se fosse implementada, essa tentativa de realizar o salto de escala poderia ter os mesmos erros que os tradicionais minipúblicos. Ou seja, nada garantiria que as discussões públicas realizadas em tal proposto feriado teriam alguma influência na campanha eleitoral ou nas políticas adotadas pelo governo vencedor. Mais uma vez, a busca central dos autores é pela qualidade da deliberação em si – na discussão racional e ampla de argumentos – e menos pela sua influência em processos decisórios.

De acordo com Miguel (2005, p. 13), “o problema da escala é uma faceta do irrealismo que contamina boa parte da teoria deliberativa. Ao postular determinadas condições ideais e trabalhar com elas, obstáculos do mundo real somem como em um passe de mágica”. A crítica de Carole Pateman (2012) reflete bem as críticas que os autores participativos fazem ao ideal deliberativo como ferramenta para mudança social. Segundo a autora, enquanto a democracia participativa prevê uma mudança ampla na sociedade, refletida pela busca de uma sociedade participativa, as propostas deliberativas – e suas experiências empíricas – deixam intactas as estruturas institucionais convencionais e não alteram o significado político do termo democracia.

Conforme declarado anteriormente, tais limitações da práxis deliberativa podem remontar a Habermas e sua percepção limitada de uma ampla democratização em todos os âmbitos decisórios. Essas limitações podem, também, referir-se ao contexto de surgimento e apoio para a implementação das experiências deliberativas, que se situou no mencionado momento histórico de consenso em torno dos ideais de participação e deliberação, e à visão de parte dos agentes promotores e financiadores das experiências, que percebem, nos experimentos deliberativos, um papel auxiliar ao governo representativo, com o objetivo de impulsionar decisões mais eficientes.

Ora, se os fóruns deliberativos são meros auxiliares às estruturas tradicionais, é improvável que eles tenham força suficiente para transformar as velhas instituições políticas. Não obstante, podem ter efeitos perversos de relegitimar decisões já tomadas em outras instâncias, podendo ser usados como ferramenta de despolitização (Miguel, 2005; Pateman, 2012; Vieira e Silva, 2013; Williams, 2004).

Em resumo, nem a vertente participativa, nem a deliberativa parecem confortáveis com o problema da escala. Apesar de diferenças na resposta ao problema – com uma maior inadequação da parte dos deliberativistas –, as

duas vertentes privilegiaram o contexto local e pouco apresentam em termos de proposta concreta para o aumento de escala e, conseqüentemente, para o alcance de uma sociedade participativa e deliberativa.

Mas nem tudo está perdido. Apesar das limitações e dos usos instrumentais dos fóruns participativos e deliberativos, essa lacuna na teoria democrática abriu espaço para outras propostas híbridas entre participação e deliberação que parecem ser mais adequadas para lidar com o problema da escala.<sup>14</sup> No entanto, antes de explorar essas outras propostas que surgem no alvorecer do século XXI, é importante mencionar como a questão da escala está intimamente ligada à questão da representação política, bem como as vertentes democráticas lidam com o mecanismo representativo.

### 3.3 Representação e participação: uma (falsa) oposição

A dimensão da representação é ponto crucial para a compreensão da relação entre escala e democracia. Conforme Pitkin (2006), os federalistas americanos já apontavam que o instrumento da representação era o principal mecanismo que permitia expandir a prática republicana e democrática para sociedades de grandes dimensões, posto que superaria os obstáculos em torno da impossibilidade de reunir muitas pessoas em um único lugar. A representação seria, então, um substituto para o encontro pessoal dos cidadãos e seria, inclusive, superior à democracia direta, pois asseguraria a busca pelo bem público, em detrimento de motivações particularistas de cidadãos isolados e de facções.

A tradição originária dos escritos federalistas no que tange à escala foi incorporada e refinada pelos atores da vertente hegemônica, que apontam que tal instrumento eliminou antigos limites ao tamanho dos Estados democráticos (Dahl, 2012; Dahl e Tufte, 1973). A representação consistiu, então, na principal solução para o espinhoso problema da escala nas grandes democracias.

O instrumento da representação foi incorporado não apenas como elemento da democracia moderna, mas, muitas vezes, confundido com a sua própria essência, visto que a própria fonte da legitimidade democrática seria personificada pelo processo de escolha de representantes. Nesse contexto, o mecanismo da autorização ocupa papel central. Como definido por Pitkin (2006), remetendo aos escritos de Hobbes, o representante seria alguém que recebe autoridade para agir por outro, que fica então vinculado pela ação do representante como se tivesse sido a sua própria.

Por meio desse mecanismo, os representantes substituíram quase que por completo a assembleia de cidadãos (Dahl, 2012), já que a representação permitiria tornar presente o cidadão ausente, fazendo-se desnecessária a presença deste (Pitkin, 1967).

---

14. Mais informações no capítulo 2 deste livro.



Nesse sentido, a própria fonte da legitimidade democrática passou a ser remetida ao processo de escolha de representantes e à autorização (Almeida, 2013a).

No entanto, é importante mencionar que a ideia de representação pessoal foi construída historicamente e triunfou sobre outras alternativas, tais como a representação de interesses fixos defendida por Edmund Burke. Além disso, teóricos que tinham concepções alternativas à ideia de representação pessoal, territorial e por autorização, como Jean-Jacques Rousseau e John Stuart Mill, também foram relegados a um segundo plano no momento em que a concepção representativa ganhou caráter hegemônico (Pitkin, 2006).

É com base na retomada e na releitura de elementos teóricos desses autores historicamente renegados<sup>15</sup> que a proposta da democracia participativa surge nos países do Norte, nos anos 1960 e 1970. Assim sendo, o diagnóstico inicial desse movimento aponta o instrumento da representação como responsável pelo aumento de passividade dos cidadãos, perda de poder do cidadão comum e despolitização da sociedade moderna.

É importante ressaltar que os autores fundadores da corrente da democracia participativa não advogam pela supressão do mecanismo da representação, mas simplesmente indicam a insuficiência deste para enfrentar os desafios políticos modernos. Todavia, como aponta Lavallo e Vera (2011), a forte crítica ao instrumento da representação – sobretudo da parte de autores como Barber (2003) – fez com que a democracia participativa fosse, em alguns casos, recebida em um registro antirrepresentativo. Contudo, e conforme é possível perceber fundamentado na discussão sobre as correntes participativa e deliberativa efetuadas ao longo deste capítulo, tal registro de potencial polarização e oposição entre participação e representação não é sustentado a partir da análise de suas propostas teóricas.

O que é diverso entre as abordagens é a forma como percebem a relação entre representação e participação. Se a vertente participativa concentra seus esforços no ativismo social e comunitário em pequena escala – pouco mencionando a relação com os representantes eleitos, a não ser para mostrar as deficiências do mecanismo representativo –, a vertente deliberativa apoia-se na importância das esferas públicas de inspiração habermasiana e em seu papel consultivo e influenciador que tais arenas poderiam ter sobre os representantes e as decisões públicas.

O crescimento das experiências empíricas, no campo democrático, desempenhou papel fundamental na problematização de como combinar representação e participação. Pensar em como são promovidas tais combinações torna-se ainda mais

---

15. E, também, no desenvolvimento de uma postura crítica aos defensores da concepção representativa, especialmente em relação a Joseph Schumpeter.

útil em casos nos quais as novas instâncias democráticas vão além do nível local, posto que a antiga impossibilidade de reunir simultaneamente todos os cidadãos continua sendo um limitador relevante.

Após uma lacuna identificada em seus atores fundadores sobre como tratar a representação a partir do campo da democracia participativa, experiências concretas como o orçamento participativo de Porto Alegre, no Brasil, abriram espaço para um novo olhar na relação representação/participação baseado na vertente participativa. Trata-se de um caso emblemático, pois, desde o início, a experiência foi erigida incorporando representantes eleitos – do Poder Executivo e, posteriormente, do Legislativo – em sua arquitetura institucional (Allegretti, 2003; Baiocchi, 1999; Santos, 1998).

O orçamento participativo e outras experiências originárias no Sul global<sup>16</sup> são experiências centrais para a compreensão de uma releitura e transformação da vertente participativa, pois permite uma forma inovadora de se pensar o *scaling-up* da participação social, a partir da presença do mecanismo da representação no interior das experiências de participação (Lavalle, Houtzager e Castello, 2006b; Lüchmann, 2007). Tal transformação será discutida no capítulo posterior deste livro, no qual as novas experiências participativas no Sul global contribuem para reelaborar a noção de representação (Avritzer, 2007).

Antes disso, vale a pena mencionar algumas formas com as quais a vertente deliberativa propõe tratar a questão da representação, apontando algumas de suas implicações e dificuldades. A primeira delas – utilizada em muitas experiências de minipúblicos, sobretudo aquelas inspiradas na metodologia do *deliberative poll* – consiste na metodologia de escolha aleatória de participantes (CDD, 2015; Fishkin e Luskin, 2005). Ao visar garantir uma amostra representativa da população – e evitar a predominância de um grupo sobre outro, na busca pela igualdade ideal na deliberação –, muitos minipúblicos trabalham com a premissa da aleatoriedade.

Apesar de interessante como premissa, a aplicação prática da metodologia enfrenta obstáculos concretos para sua realização. O primeiro deles é a complexa metodologia de seleção e convencimento dos potenciais participantes, que, pela sua execução e pelo alto número de desistências, terminam por gerar um alto custo financeiro e tempo de preparação elevado. O segundo é que, na busca por garantir a inclusão de todos os grupos e perspectivas sociais, a seleção aleatória pode ter o efeito colateral de excluir grupos e atores centrais, ou seja, promover a realização de um processo deliberativo sem a presença dos atores mais interessados ou afetados pela política. Tal circunstância dá argumentos para aqueles que veem nos minipúblicos um risco de despolitização e de domesticação dos espaços participativos.

---

16. Ver, por exemplo, Avritzer (2000), Santos (2002) e Dagnino, Olvera e Panfichi (2006).

Por último, a abordagem da seleção aleatória sofre do impulso de fechar-se em si mesmo. Ao internalizar o problema da representação no âmbito do minipúblico, seus defensores esquecem-se de pensar em maneiras eficazes de promover a interação entre os participantes e os representantes eleitos em fóruns convencionais da democracia representativa. Além de não contribuir para aumentar a probabilidade de efetividade dos fóruns – onde nada garante que as decisões tomadas pela amostra representativa da população terão efeitos políticos –, a tentativa de resolver o problema da representação dentro do minipúblico não atua sobre a questão da autorização ou da representação de interesses dentro dos fóruns. Em suma, a tendência deliberativista de incorporar a questão da representação em suas metodologias, sem abdicar da premissa da imprescindibilidade da interação face a face, não resolve o problema da escala (Miguel, 2005).

Voltaremos à questão da representação no próximo capítulo, em que as abordagens teóricas híbridas proporão novas formas de lidar com o mecanismo da representação. Mas, antes disso, é essencial compreender como as vertentes representativas, deliberativas e participativas percebem a relação entre técnica e política, bem como as correntes percebem a capacidade do cidadão comum em compreender e influenciar decisões de alto teor técnico, que se tornam cada vez mais comuns ao aumentar-se a escala da política.

### **3.4 O governo dos técnicos é inevitável? Institucionalização e papel do Estado nas vertentes puras**

Segundo a versão aportada pela democracia representativa hegemônica, o aumento de escala na política traz consigo o aprofundamento da complexidade e, para enfrentar tal complexidade, é fundamental que exista uma burocracia especializada para atuar em contextos nos quais o cidadão comum não tem capacidade técnica ou nos quais este mesmo não pode atuar a partir de uma política de proximidade. Assim, a lógica do Estado moderno requereria a atuação de especialistas, em um modelo que pode ser denominado por tecnocracia (Bobbio, 1997).

Para Schumpeter (1961, p. 300), a administração de grande parte dos assuntos públicos “requer qualidades e técnicas especiais e terá, conseqüentemente, de ser confiada aos especialistas”. Como mencionado anteriormente, na democracia procedimental schumpeteriana, o monopólio de decidir nas democracias seria do indivíduo eleito, com o auxílio da burocracia estatal especializada, estando o cidadão comum fora do processo decisório em si.

Já Bobbio aponta que o projeto político democrático foi idealizado para uma sociedade muito menos complexa que a contemporânea. À medida que a sociedade se torna mais complexa – tal como no advento da economia de mercado –, aumentam os problemas políticos que requerem competências técnicas. E, gradativamente,

“os problemas técnicos exigem, por sua vez expertos, uma multidão cada vez mais ampla de pessoal especializado (...) a exigência do assim chamado governo dos técnicos aumentou de maneira desmesurada” (Bobbio, 1997, p. 34).

O autor sustenta a inevitabilidade do governo dos técnicos em democracias complexas. Os problemas da democracia tendem a ser inexoravelmente mais técnicos e requerer mais conhecimentos especializados. Tais conhecimentos especializados podem ser de diversas naturezas, estando o crescente aumento do uso de matemática, estatística na gestão de políticas públicas entre os mais relevantes.

Ao mesmo tempo que a tecnificação da política tem como consequência limitar o acesso do cidadão comum às informações necessárias para a tomada de decisão, o aparato burocrático das democracias tende a ser cada vez maior, mais complexo e mais técnico. Para Bobbio, a evolução do Estado democrático está intrinsecamente ligada à ampliação e à complexificação do Estado burocrático, visto que a própria burocratização foi em boa parte uma consequência do processo de democratização.

Bobbio e Schumpeter concordam que a interação entre cidadãos e expertos é mínima nas democracias modernas. A falta de compatibilidade entre conhecimentos técnicos e leigos cria um abismo entre a política pública tecnificada e o cidadão comum. Isso reduz ainda mais o protagonismo do cidadão comum na vida política para além das eleições e do voto. Assim, na perspectiva hegemônica, não é identificada uma abertura para que a decisão estatal seja influenciada diretamente pelos cidadãos. Nesse sentido, institucionalizar fóruns participativos no âmbito do Estado não faz sentido para os autores dessa vertente, a qual a escala e a complexidade tornam os assuntos de governo de responsabilidade exclusivamente compartilhada entre os representantes eleitos e a burocracia especializada.

Em registro oposto, os teóricos da democracia deliberativa têm geralmente uma visão de complementaridade entre Estado e sociedade civil e são favoráveis à presença de fóruns de participação institucionalizados e, muitas vezes, coordenados por atores estatais. Já os primeiros teóricos da vertente participativa tendem a enfatizar a autonomia da sociedade civil, a partir de propostas que giram em torno do autogoverno comunitário.

A postura conciliadora dos teóricos deliberativos está assentada, entre outros fatores, em duas premissas: *i*) a da complementaridade entre saberes técnicos e leigos, que permitiria uma interação de soma positiva entre os diversos atores, sejam membros do Estado ou da sociedade civil (Calhoun, 1996; Freitag, 1993; Habermas, 1992; 2002); e *ii*) a forma histórica sob a qual as experiências empíricas da democracia deliberativa foram postas em prática, tendo sido muitas vezes promovidas em uma postura de cima para baixo, coordenadas por burocratas do Estado (Grönlund, Bächtiger e Setälä, 2014a).

Os teóricos deliberativos propõem uma saída conciliadora entre especialistas e leigos. Essa saída é parte constitutiva da teoria da ação comunicativa habermasiana, que visa renovar e ampliar a democracia a partir da interação entre múltiplos atores na esfera pública livre e com base dialógica (Habermas, 1992; 1997; Silva, 2001).

O debate entre técnicos e não técnicos seria mediado pela esfera pública, por meio de uma linguagem comum e compartilhada entre os diversos atores. Tal foco na linguagem e no diálogo garantiria a extensão da comunicação livre entre os cidadãos, promovendo um processo de emancipação social. Em tal contexto, não seria a ação racional tecnicamente complexa que condicionaria a política, mas, sim, a interação entre os atores. O agir comunicativo teria o potencial de reverter “a despolitização da massa da população, que foi legitimada pela consciência tecnocrática” (Habermas, 1986, p. 99).

Assim sendo, a concepção ligada à democracia deliberativa tende a olhar com certo otimismo a relação entre os *experts* e o restante dos cidadãos. Se bem conformada por instituições comunicativas na esfera pública, a relação de distanciamento e dominação oriundos da *expertise* pode ser convertida em complementaridade. Tanto o cientista, o burocrata e o cidadão comum podem contribuir para a renovação democrática. Cada um desses atores possui uma gama de conhecimentos e formas de influência na política distinta e baseada em sua experiência pessoal e social.

Dessa maneira, a deliberação poderia institucionalizar-se nos procedimentos jurídicos e nas instituições representativas (Blondiaux e Sintomer, 2004). Tal visão pró-institucionalização pode ser remetida aos teóricos iniciais da vertente. Já em Cohen (1989), estão explícitas proposições para institucionalizar procedimentos deliberativos, por meio de fundos públicos, isto é, a partir de uma postura ativa dos atores governamentais.

Para além dessa postura teórica, é importante notar que as experiências empíricas deliberativas – notadamente os minipúblicos – são muitas vezes promovidas e coordenadas por atores pertencentes às estruturas estatais. Isso tende a ser mais claro em experiências participativas promovidas nos países centrais (Pateman, 2012). Nesses países, há uma tentativa por parte de setores progressistas da burocracia de se reaproximar dos cidadãos e, assim, de reduzir o distanciamento e a apatia dos indivíduos em relação à política. Teria também um efeito de aumentar a transparência e a publicidade das ações estatais e, também, a responsabilidade dos formuladores de política perante a opinião pública, bem como serviria como fonte de legitimação para as políticas governamentais. Assim, dentro dessa visão conciliadora, o servidor público pode ser visto como um facilitador do engajamento público; como o criador de comunidades de participação (Fischer, 2009; Fischer e Gottweis, 2013).

O problema principal dos defensores da perspectiva deliberativa com relação à institucionalização da participação social está na possibilidade de que tal institucionalização seja não transformadora das estruturas existentes, e a tão propagada complementaridade entre técnicos e não técnicos possa traduzir-se em subordinação dos últimos em relação aos primeiros. A literatura empírica sobre instituições participativas é rica em exemplos nos quais técnicos e burocratas dominam os debates e condicionam os resultados dos fóruns (Fuks e Perissinotto, 2006; Wendhausen e Caponi, 2002; Wendhausen e Cardoso, 2007).

Além disso, a então mencionada tendência em buscar o ideal deliberativo dentro dos fóruns deixa em segundo plano questões como a centralidade da instituição participativa dentro do Estado, e, muitas vezes, os deliberativistas contentam-se com o papel complementar (e não protagonista) desses fóruns e com sua função de exercer influência indireta sobre as decisões públicas. Nessas condições, a forma de institucionalização da participação promovida pela vertente deliberativa abre espaço para críticas sobre a possível despolitização desses espaços, na medida em que o uso das instituições participativas para legitimar de decisões tomadas previamente por burocratas e representantes eleitos é um risco relevante.

Já a democracia participativa segue um caminho diferente. Tal perspectiva tende a ter uma avaliação negativa do papel dos burocratas governamentais, que representariam uma das principais facetas da democracia procedimental hegemônica (Barber, 2003). Os burocratas personificariam o discurso da *expertise*, responsável direto pela exclusão de grande parcela de cidadãos da arena política e legitimador da baixa intensidade democrática encontrada nos modelos contemporâneos de democracia representativa.

A relação conflituosa com o papel das burocracias na revitalização democrática também tem relação com o contexto social e político onde surgiram as primeiras experiências de democracia participativa. Estas foram promovidas a partir da iniciativa de movimentos sociais em países ricos (Pateman, 1970; 2012) e focavam o autogoverno comunitário e a rejeição à lógica estatal.

Assim, embora os primeiros teóricos da vertente tenham visões divergentes quanto ao papel do Estado na democracia participativa, os discursos da autonomia da sociedade civil e da redução da *expertise* enquanto linguagem central na política constam nas bases dos argumentos da corrente. Barber (2003) afirma, por exemplo, que cada cidadão é seu político, sem necessitar a intermediação da *expertise*. O modo como os primeiros teóricos participativos referem-se à institucionalização da participação encontra paralelo no argumento de Avritzer (2002), que aponta a existência histórica de uma contradição entre mobilização social e institucionalização da participação em países ricos, sendo a autonomia da sociedade civil uma bandeira central nesse contexto.

A abordagem da autonomia da sociedade está em linha com estudos sobre sociedade civil, tais como o de Arato e Cohen (1994), que tendem a enfatizar que o Estado seria um ente coeso, dotado de ideologia e objetivos claros, agindo conforme tais propósitos para o alcance de fins determinados. Para esses autores, a dualidade era conformada pelos polos opostos do Estado e da sociedade civil. Para que houvesse uma institucionalização de fóruns participativos no âmbito do Estado, seria necessário que tal institucionalização viesse acompanhada de uma reforma ampla das instituições democráticas, a partir de uma transformação relevante das estruturas de autoridade (Barber, 2003; Pateman, 1970).

O problema dessa visão é sua reduzida aplicabilidade empírica. Apesar de que a aposta exclusiva na educação para a cidadania possa ser uma alternativa em longo prazo, a tentativa de trazê-la para o contexto empírico necessita ser feita – ao menos inicialmente – a partir do diálogo com os burocratas e representantes eleitos, dentro das estruturas políticas tradicionais. Além disso, o pressuposto da autonomia da sociedade civil a partir de sua dualidade com o Estado é questionável, como mostrarão algumas experiências participativas desenvolvidas em países do Sul global dos anos 1990 em diante.<sup>17</sup>

De todo modo – e apesar de propor uma integração das instituições da democracia participativa dentro de um transformado modelo representativo, e de alguns representantes da vertente apontarem como fundamental o papel do Estado (Pateman, 1970) –, a tônica do discurso dos autores da corrente participativa é vincular o Estado e sua burocracia como fontes de dominação. Ademais, tentativas de institucionalizar a participação no âmbito do Estado não adquiriram muitos admiradores no alvorecer teórico da vertente.

#### **4 SÍNTESE: A ESCALA E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO NAS TEORIAS DEMOCRÁTICAS NA SEGUNDA METADE DO SÉCULO XX**

Um dos pilares das teorias procedimentais da democracia representativa que se tornaram hegemônicas no período posterior à Segunda Guerra Mundial está assentado no problema da escala. A crítica à não adequação de instituições democráticas inspiradas em modelos gregos, em um mundo marcado por sociedades organizadas em larga escala, reduziu a democracia a uma dimensão pragmática. A democracia real – em oposição ao ideal democrático – não teria no ativismo dos cidadãos e na deliberação coletiva sua força. Pelo contrário, a participação ativa dos cidadãos foi considerada uma ameaça à estabilidade democrática.

Pela impossibilidade física em promover assembleias e arenas de participação pública plenas em sociedades de larga escala, juntamente com uma avaliação de

---

17. Os pressupostos de tais experiências serão abordados, com mais detalhes, no capítulo 2 deste livro.

inaptidão e irracionalidade dos cidadãos para promover o bem comum, a democracia real passou a ser cada vez mais centrada no procedimento do voto. Nesse caso, a democracia tornou-se quase que exclusivamente um método para escolher representantes, para constituir governos. A participação pública ideal para a democracia procedimental representativa não vai muito além de eleições relativamente raras. A partir do momento eleitoral, os representantes eleitos são autorizados a governar em nome do povo, sem a sua participação direta. O instrumento da representação foi adotado pela corrente como solução para o problema da escala.

O aumento de escala e de complexidade da sociedade moderna também fortaleceu o papel dos burocratas em um processo de tecnificação da política. Especialistas não autorizados diretamente pelo conjunto dos cidadãos passaram a ter papel predominante na gestão administrativa e nas políticas públicas. Sua legitimidade advém dos conhecimentos técnicos que esses indivíduos possuem e que seriam essenciais para lidar com o problema de administrar sociedades grandes e complexas.

A partir dos dilemas aportados pelos problemas de escala e de complexidade técnica, os esforços de salto de escala e de institucionalização da participação social são vistos pela democracia representativa de cunho procedimental como ineficazes e, por vezes, perniciosos. Se já há pouco espaço para a participação social em nível local, esse espaço é ainda mais reduzido conforme aumenta a escala de governo. Nesse sentido, esse crescimento de escala traz consigo um aumento de complexidade, aumentando o peso dos conhecimentos técnicos e reduzindo o espaço para a participação do cidadão comum na política. Dessa forma, a posição hegemônica é refratária à institucionalização de mecanismos de participação social, sobretudo em nível supralocal.

A formulação originária da democracia participativa, proposta entre as décadas de 1970 e 1980 em países ricos, foi a primeira resposta teórica e empírica ao consenso em torno da democracia representativa. O foco da perspectiva foi resgatar elementos históricos da democracia que foram considerados inadequados pela concepção hegemônica. A ideia de bem comum foi revitalizada, assim como a crença na capacidade do cidadão em decidir sobre seu próprio futuro, por meio de uma participação ativa, que vai muito além do processo eleitoral.

Experiências empíricas e teóricas relacionadas à vertente participativa valorizaram a democracia local de cunho comunitário e os processos de autogoverno centrados no ativismo da sociedade civil. Como alicerces da corrente participativa, é possível citar o foco na inclusão política de todos os cidadãos, o papel educativo do processo democrático e uma reforma ampla da sociedade, que envolve a democratização de diversas estruturas de autoridade.



A questão da escala na vertente participativa pode ser analisada a partir de uma ambiguidade. Se, por um lado, as proposições teóricas e empíricas da corrente têm forte enraizamento no nível local, por outro lado, o seu foco no processo educativo e na mudança societária faz com que o ideal da democracia participativa só possa ser completamente alcançado quando tal democratização atingir escalas maiores. Dessa forma, existe uma contradição entre o ideal democrático proposto pela democracia participativa e os métodos e as técnicas defendidos pelos seus autores para reformar a democracia. Apesar de a teoria participativa indicar a possibilidade do *scaling-up*, os métodos e as ações propostas pelos seus primeiros teóricos não atingem tal objetivo, e o foco no nível local é predominante.

Quanto à institucionalização da participação e às relações entre Estado e sociedade civil, a corrente participativa também é contraditória. Autores da corrente apontam que o Estado é agente importante na mudança societária e a democratização de estruturas de autoridade implica, também, uma redemocratização do Estado. No entanto, a democracia participativa enquanto teoria foi originada no seio da sociedade civil, a partir de experiências que valorizavam sua autonomia e experiências de autogoverno.

Nesse sentido, existe, na corrente participativa dos anos 1970 e 1980, uma tendência a reforçar a divisão entre Estado e sociedade civil. A partir disso, é possível perceber em escritos da vertente uma tendência em vincular o Estado a estruturas intrinsecamente autoritárias. Dessa forma, a corrente participativa tende a olhar com desconfiança para experiências que visam institucionalizar a participação social, com medo de que o papel ativo do Estado reduza o potencial democrático dos mecanismos de participação.

A democracia deliberativa, por sua vez, pretende ser um avanço tanto em relação à democracia representativa de cunho procedimental quanto à própria democracia participativa. Experimentando amplo desenvolvimento teórico nas décadas de 1980 e 1990, a corrente deliberativa assumiu boa parte das críticas direcionadas à concepção hegemônica já feitas pela vertente participativa. Mas os deliberativos muitas vezes criticam a democracia participativa por considerar que esta última teria pouca força propositiva, posto que seu desenvolvimento – seja no âmbito de técnicas empíricas ou formulações teóricas – seria insuficiente para revitalizar por completo o ideal democrático.

Segundo o olhar deliberativista, a qualidade da deliberação, a argumentação racional em contexto igualitário, uma esfera pública ativa e a busca por legitimidade coletiva das decisões públicas seriam elementos-chave para um processo político verdadeiramente democrático. O grande problema é que, na busca por promover condições ideais de deliberação, o desenvolvimento teórico e os experimentos empíricos deliberativos entraram em um ciclo vicioso de encerramento em si mesmo,

e os necessários vínculos dos fóruns participativos com a política mais ampla foram negligenciados. O resultado disso pode ser ilustrado por uma certa artificialidade e um certo isolamento dos fóruns deliberativos em relação ao contexto de maior escala e críticas de que instituições – tais como os minipúblicos – teriam tido pouco impacto nas decisões e nas políticas públicas.

Assim sendo, a corrente deliberativa terminou por aprofundar o vínculo entre os mecanismos de participação e os contextos locais, reafirmando a dificuldade dos novos modelos democráticos em atuar em larga escala. A perspectiva deliberativa reforça a necessidade da troca de argumentos racionais em contexto face a face, no qual desigualdades de poder e de informações deveriam ser evitadas, com objetivos de transformação de preferências e alcance de consensos motivados pelo reconhecimento do melhor argumento. Contudo, tal esforço por uma deliberação ideal – que já é difícil em contextos locais – torna-se hercúleo e mesmo inviável em larga escala.

Não obstante, o foco no diálogo e na busca pela interação são centrais no modelo deliberativo, o que favorece a institucionalização da participação social. O Estado e a sociedade civil são vistos como complementares – e não antagônicos –, bem como existe uma aposta no diálogo de saberes, cujos técnicos e não técnicos poderiam dialogar e chegar juntos a melhores soluções coletivas.

Conforme visto anteriormente, as propostas de mecanismos supralocais de participação social não se adequam plenamente nem à vertente participativa, nem à deliberativa. As duas correntes, por motivos históricos e teórico-empíricos, terminaram por não enfrentar diretamente o problema da escala e da representação, deixando esses elementos fundamentais na tangente de seus modelos e suas proposições, preferindo a aposta no nível local, que atingiu nível quase consensual nas propostas teóricas e nos experimentos empíricos.

Destino diverso teve as questões de institucionalização de mecanismos participativos no âmbito do Estado. Os autores fundadores da corrente participativa davam maior atenção à autonomia da sociedade civil, enquanto o Estado e seus burocratas eram vistos como elementos intrínsecos a uma lógica de dominação, em uma abordagem que frequentemente reforçava a polarização entre Estado e sociedade civil. Os deliberativistas, por sua vez, sempre mantiveram uma postura favorável ao diálogo de saberes, vendo a interação entre burocratas e cidadãos comuns como salutar. Desse modo, os autores da vertente tendem a ser favoráveis à institucionalização da participação e ao envolvimento de burocratas e representantes eleitos nos fóruns deliberativos.

A limitação da vertente deliberativa tem relação com uma maior aceitação das estruturas tradicionais de poder, nas quais os fóruns de deliberação teriam uma função secundária e complementar de influenciar os atores do Estado. Essa visão,

aliada à tendência dos seus defensores em buscar as condições ideais de deliberação no interior dos fóruns – e não de pensar os fóruns dentro de seu contexto político e social mais amplo – deram margem a críticas que afirmaram que os fóruns deliberativos seriam pouco efetivos em influenciar decisões políticas, podendo servir, em alguns casos, como ferramentas de despolitização, a partir da predominância de atores estatais no âmbito desses mecanismos.

No entanto, as diversas críticas feitas a essas duas vertentes, somadas aos novos desenvolvimentos teóricos e empíricos originários de países periféricos e semiperiféricos do Sul global levaram ao surgimento de perspectivas híbridas, compostas por elementos oriundos de democracia participativa, democracia deliberativa e, também, por elementos típicos de concepções pluralistas. Tal quadro deu ensejo a uma nova etapa de discussão dentro das teorias da democracia, cuja discussão sobre as dimensões de escala, representação e institucionalização de fóruns participativos foi analisada a partir de novos olhares.

Como será tema de análise no próximo capítulo, essas novas vertentes podem ser consideradas híbridas, incorporando elementos múltiplos de suas predecessoras. Entre os modelos híbridos, destacam-se a democracia participativa do Sul e a abordagem dos sistemas deliberativos. Diferentemente das abordagens puras, as vertentes híbridas são mais propícias e adequadas para refletir sobre a institucionalização da participação em larga escala.



## MODELOS HÍBRIDOS: O SALTO DE ESCALA E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO E DA DELIBERAÇÃO COMO NOVAS FRONTEIRAS DEMOCRÁTICAS

### 1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento teórico e a proliferação de experiências empíricas ao redor do mundo deram origem ao que Dryzek (2007) e Fischer e Gottweis (2013) chamaram de viragem deliberativa ou argumentativa na teoria democrática. Com tal viragem, as discussões sobre democracia participativa e deliberativa recolocaram a teoria democrática no centro das atenções no âmbito das ciências sociais (Blondiaux e Sintomer, 2004). No entanto, a partir das críticas e dos debates teóricos, em conjunto com análises mais aprofundadas das experiências empíricas, os princípios básicos e as metodologias em torno do novo campo democrático complexificaram-se, indo além do binômio democracia participativa *versus* democracia deliberativa. Elstub (2010) dividiu os teóricos deliberativos em três gerações, cada qual com novos aportes e olhares sobre a questão. Segundo tal visão, a primeira geração seria composta por autores com perfil marcadamente teórico e normativo, como John Rawls e Jürgen Habermas. A segunda geração, que seria composta por nomes como James Bohman, Amy Gutmann e Dennis Thompson, trabalhou no sentido de fundir as teorias de Habermas e Rawls, ao mesmo tempo que as tornavam mais complexas. Por fim, a terceira geração, que tem origem já no século XXI, dá maior atenção a promoção de experiências empíricas e possui um perfil teórico que caminha em direção a uma maior institucionalização das experiências.

Outra possível divisão pode ser feita a partir da diferenciação entre países *do norte* e *do sul* global. Em países do sul, as novas experiências democráticas obtiveram avanços empíricos importantes, com redes complexas de instituições participativas operando em estreita conexão com o Estado (Avritzer, 2002; Dagnino, 2002; Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006). Os desenvolvimentos teóricos também foram diversos nesses países, onde fatores como a inclusão sociopolítica de atores excluídos e o combate à desigualdade são elementos centrais. Por sua vez, as experiências empíricas em países *do norte* tenderam a ser mais controladas e, em geral, tiveram menos impacto em políticas públicas que os seus congêneres da parte sul global. Não obstante, o desenvolvimento teórico da vertente deliberativa tornou-se cada vez mais complexo, e autores dos países centrais contribuíram de forma importante para a centralidade alcançada pelas teorias deliberativas e participativas, tanto no âmbito acadêmico quanto nas agências internacionais de desenvolvimento (Drake *et al.*, 2002; Grindle, 2010; Santiso, 2001).

Apesar do quadro geral apontar diferenças entre as vertentes *do norte e do sul* global, um olhar mais atento mostra que o desenvolvimento de ambas está interligado. Para além de diferenças e oposições, é possível perceber um processo de hibridização entre as várias abordagens. As experiências empíricas complexas em países do sul são – cada vez mais – influenciadas pelos desenvolvimentos teóricos da vertente deliberativa *do norte*, ao mesmo tempo que as experiências participativas do sul global inspiraram o surgimento de casos empíricos que foram rapidamente difundidos e replicados em países centrais, tais como o orçamento participativo – OP (Allegretti e Herzberg, 2004; Sintomer *et al.*, 2010; Sintomer e Allegretti, 2009). Os desenvolvimentos metodológicos oriundos das experiências participativas do sul foram incorporados ao arcabouço teórico conceitual de autores deliberativistas (Fung e Cohen, 2008; Fung e Wright, 2003).

O avanço de casos empíricos de democracia participativa e deliberativa, em que se percebeu a emergência do fenômeno da representação do interior de experiências de participação (Almeida, 2013; Avritzer, 2007; 2012; Lavallo e Vera, 2011; Lavallo, Houtzager e Castello, 2006b; Lüchmann, 2006; 2007; Miguel, 2000), gerou um novo interesse no tema clássico da representação (Mansbridge, 2003; 2011; Urbinati, 2000; Urbinati e Warren, 2008), fazendo com que elementos até então criticados pelas vertentes deliberativa e participativa – por serem centrais no modelo hegemônico – fossem revitalizados.

O processo de hibridização também se beneficiou de uma orientação mais pragmática, que emergiu da presença recorrente de dificuldades em atingir os padrões ideais de deliberação propostos por autores das primeiras gerações de deliberativistas.<sup>1</sup> A análise das falhas e limitações das experiências empíricas de deliberação e de participação dotaram o desenvolvimento teórico subsequente de uma orientação menos idealizada e mais adequada aos processos políticos complexos (Elstub, 2010; Elstub, Ercan e Mendonça, 2016).

Nesse contexto, os elementos da escala e da institucionalização da participação atingem relevância central, pois constituem-se simultaneamente limitações para o alcance das ambições teóricas das vertentes “puras” participativas e deliberativas, mas também elementos-chave na tentativa de fazer com que as novas experiências de participação e de deliberação possam – de fato – ter impactos relevantes e duradouros nas políticas e decisões públicas, contribuindo assim para uma renovação no âmbito das democracias contemporâneas.

Este capítulo está dividido da seguinte forma. Inicialmente, a seção 2 apresenta uma análise dos fatores que levaram ao processo de hibridização entre as vertentes democráticas. Argumenta-se que dois elementos centrais contribuíram para esta

---

1. Tais como Cohen (1989), Gutmann e Thompson (1996) e Habermas (1992).

mudança: *i*) a crítica teórica às condições ideais (e utópicas) de deliberação; e *ii*) o reconhecimento de limitações práticas de algumas experiências empíricas pioneiras no campo deliberativo e participativo em lidar com os dilemas da escala e da (reduzida) influência em políticas públicas. Na busca por superar tal quadro, os teóricos ampliaram seus objetos de análise e de intervenção, chegando a um ponto no qual as fronteiras entre as abordagens tornaram-se a tal ponto fluidas que falar de duas vertentes distintas tornou-se impreciso e, ao mesmo tempo, estéril do ponto de vista analítico.

Na sequência, a seção 3 trata dos desenvolvimentos teóricos e empíricos oriundos do sul global, sendo a primeira das vertentes híbridas aqui abordadas. Tendo suas origens nas concepções participativas das décadas de 1960 e 1970 (Barber, 2003; Macpherson, 1977; Pateman, 1970), alguns países do sul global, especialmente os latino-americanos e a Índia, promoveram importantes experiências empíricas no campo da renovação democrática (Abers, 2000; Avritzer, 2002; Baiocchi, 1999; Isaac e Heller, 2003; Santos, 2002; 1998). Apesar de algumas dessas experiências terem surgido no fim dos anos 1980 e início dos anos 1990 – quando a teoria deliberativa ainda estava em estado embrionário – suas análises teóricas e as metodologias utilizadas ao longo dos anos 1990 e 2000 foram fortemente influenciadas pelo desenvolvimento teórico deliberativo que teve lugar em países do norte global. Construída a partir da interação entre Estado e sociedade civil, a vertente participativa do sul global compreende experiências em vários níveis de governo, e com elementos de institucionalização e de conexão com políticas públicas que tendem a ser maiores do que aqueles oriundos das experiências baseadas nos minipúblicos,<sup>2</sup> muito em voga em países do norte.

A partir do desenvolvimento empírico de suas experiências, teóricos do sul global viram reemergir o conceito de representação no interior das experiências de participação (Lüchmann, 2007). Este fenômeno representa um importante ganho na busca por ampliar a escala das experiências participativas e deliberativas, já que permite superar as limitações que os teóricos das vertentes “puras” enfrentam ao vincular a participação e a deliberação ideal a contextos de debates face a face, que não podem ir além da microescala.

A seção 4 trata da abordagem híbrida dos sistemas deliberativos, que surgiu em países do norte como reação às críticas que os modelos ideais de deliberação sofreram tanto por autores que propõem uma democracia radical de cunho agonista (Mouffe, 1999; 2000; 2013; Purcell, 2008) quanto por autores oriundos da vertente deliberativa sensíveis às falhas que as experimentações empíricas da vertente – sobretudo os minipúblicos – apresentaram (Chambers, 2003; Goodin e Dryzek, 2006; Mansbridge, 1999).

---

2. Para uma análise mais aprofundada sobre o conceito, as formas de implementação e as críticas aos instrumentos dos minipúblicos, ver capítulo 1 deste livro.

A abordagem sistêmica é uma tentativa de pensar a deliberação para além da pequena escala, retomando a proposta de uma transformação significativa das instituições democráticas em nível macro que se tornou secundária na vertente deliberativa tradicional. Para tanto, o caminho a ser seguido não é buscar as condições deliberativas ideais, mas sim a deliberação possível, na qual o que importa é a resultante deliberativa e não a *performance* de cada instituição pensada de forma isolada (Bächtiger *et al.*, 2010; Chambers, 2009; Goodin, 2005; Hendriks, 2006; Mansbridge *et al.*, 2012).

Apesar de ser uma construção predominantemente oriunda dos países centrais, a abordagem sistêmica também é híbrida, pois inclui elementos metodológicos que já foram testados (sobretudo) em experiências empíricas do sul global, notadamente o sequenciamento de momentos deliberativos (Bächtiger *et al.*, 2010; Goodin, 2005; Pogrebinschi, 2013) e seu olhar renovado para o instrumento da representação política (Almeida, 2013; Avritzer, 2007; 2012; Lavallo e Vera, 2011; Lavallo, Houtzager e Castello, 2006a; Lüchmann, 2006; 2007). Sua sensibilidade maior às desigualdades sociais e políticas, bem como o reconhecimento – como inevitável – da presença de relações de poder no âmbito das novas instituições democráticas (Mansbridge *et al.*, 2010) também são pontos de aproximação (e de hibridização) entre as correntes.

Na sequência, a seção 5 mostra como as bases teóricas e metodológicas das abordagens participativas do sul global e dos sistemas deliberativos podem ser utilizadas – de forma complementar – para potencializar o estudo das experiências supralocais e institucionalizadas de participação. Apesar de serem herdeiras de um conflito teórico que durou décadas,<sup>3</sup> bem como possuírem origens geográficas e motivações teóricas e empíricas distintas, as abordagens híbridas não só apresentam potencial relevante para explicar e enfrentar os novos desafios democráticos, mas tornam contraproducente a divisão teórica que se tornou dominante nas últimas décadas no século XX.

Para tanto, a subseção 5.1 mostra como as vertentes híbridas podem auxiliar a enfrentar – teórica e empiricamente – o problema da escala que aflige as novas experiências democráticas. O uso combinado das vertentes híbridas permite reconciliar perspectivas de análise que historicamente dividiram-se entre níveis micro e macro. Além disso, a complementaridade entre as vertentes possibilita pensar em formas mais concretas e empiricamente aplicáveis de promoção do salto de escala das novas formas democráticas, a partir da ênfase em níveis intermediários de participação e deliberação, bem como da identificação de fatores que podem promover a conexão entre escalas e instituições no âmbito dos sistemas deliberativos.

---

3. Entre as vertentes da democracia representativa, democracia participativa e democracia deliberativa. Para um retrato mais aprofundado dessas vertentes e seus conflitos, ver capítulo 1 deste livro.



A subseção 5.2 aborda um renovado interesse no conceito e nas práticas de representação política. O avanço dos casos empíricos viu emergir a questão da representação no interior das experiências de participação e deliberação (Lüchmann, 2007). Os teóricos das vertentes híbridas, juntamente com teóricos oriundos do próprio campo representativo, debruçam-se sobre o fenômeno da ampliação e da reconfiguração da ideia de representação política. Esse fenômeno é de grande importância para a promoção e interpretação das experiências supralocais, pois permite um novo olhar sobre as experiências que vão além da interação face a face entre os participantes.

A subseção 5.3 mostra como a complementaridade entre as vertentes híbridas pode reconfigurar a análise do papel do Estado em um contexto marcado por uma maior tendência de institucionalização da participação e da deliberação. A partir do entendimento de que as fronteiras entre Estado e sociedade civil são fluidas, a interpretação de que a institucionalização da participação tende a ser negativa para o aprofundamento democrático – em que a inclusão da participação e da deliberação no aparato estatal inexoravelmente geraria padrões de dominação e despolitização – é questionada. Em um contexto no qual o Estado é visto como campo de disputa, a institucionalização da participação e da deliberação tem o potencial de promover e fortalecer capacidades estatais, bem como de atuar na democratização das estruturas internas do Estado.

O argumento de que as vertentes híbridas podem acomodar a tensão entre conhecimentos técnicos e não técnicos, que tende a ser acentuada conforme se ampliam as escalas da política, é central na subseção 5.4. Tende a ser consensual na literatura especializada que o aumento da escala e da complexidade dos processos e das decisões públicas é acompanhado de uma maior necessidade de conhecimentos técnicos, científicos e burocráticos. No entanto, e com base em inovações metodológicas tais como a divisão do trabalho deliberativo e o sequenciamento de momentos de deliberação, as vertentes híbridas caminham em direção a soluções que compatibilizam as especificidades das formas de atuação de técnicos e não técnicos em novos arranjos democráticos transcalares.

Por fim, a seção 6, que conclui o capítulo, faz uma síntese dos principais argumentos discutidos e aponta como o processo de hibridização é útil para pensar as experiências supralocais e institucionalizadas de participação e de deliberação. Após a elaboração da síntese, a seção contém um breve descritivo dos temas que serão tratados nas próximas partes deste trabalho.

## **2 QUANDO A OPOSIÇÃO É ESTÉRIL: O SURGIMENTO DAS VERTENTES HÍBRIDAS**

A vertente da democracia participativa surgiu como crítica ao modelo representativo hegemônico e teve um sucesso relativo nos anos 1970 e 1980, mas foi com os autores deliberativistas nos anos 1990 e 2000 que o questionamento ao modelo

hegemônico tornou-se central no âmbito das teorias da democracia. No entanto, desde muito cedo criou-se um abismo (mais analítico que empírico) entre as vertentes participativa e deliberativa. Os autores deliberativistas muitas vezes apresentavam suas ideias como uma evolução/superação dos ideais participativos, que consideravam simples e pouco aprofundados teoricamente. A reação participativa, por sua vez, criticava a vertente deliberativa por seu foco excessivo nas (utópicas) condições ideais de deliberação e pela sua reduzida ambição transformadora (Pateman, 2012).<sup>4</sup> Entretanto, com o foco excessivo na dicotomia entre participação e deliberação, diversos autores propuseram-se a pontuar as diferenças entre os modelos, não raramente expressando sua preferência por um ou outro (Florida, 2013; Miguel, 2005; Pereira, 2007).

Argumenta-se que as diferenças que existem entre os modelos não implicam uma superioridade de um enfoque sobre o outro. Na verdade, o binômio participativo *versus* deliberativo não fez mais que refletir as diferenças de contexto dos arcabouços teóricos e empíricos das experiências de revitalização democrática.

As experiências “participativas” do sul global tiveram um caráter maior de intervenção social, onde os desenvolvimentos empíricos aconteciam muitas vezes anteriormente à sua completa teorização e respondiam mais a uma necessidade empírica que teórica. Questões como inclusão política de atores excluídos, redução de desigualdades sociais e a importância das trajetórias de atores sociais que transitavam entre a sociedade civil e o Estado são o marco de uma geração de experiências latino-americanas (Avritzer, 2002) e do sul global (Santos, 2002) que colocaram em prática – ainda de que forma diferenciada – os ideais participativos herdeiros de autores como Pateman (1970) e Macpherson (1977).

Apesar disso, essas experiências são historicamente radicadas e fruto de contextos políticos e sociais muito próprios, tal como o caso da redemocratização em países latino-americanos. Goldfrank e Schneider (2006), por exemplo, mostram que o orçamento participativo de Porto Alegre – experiência replicada internacionalmente – foi em maior parte fruto de condições políticas específicas (a necessidade de formar uma base de sustentação política para o recém-eleito governo do Partido dos Trabalhadores – PT) do que de um desenvolvimento teoricamente enraizado nos autores fundadores da democracia participativa.

As experiências do norte global tiveram geralmente um caráter e direcionamento mais teórico que empírico, a partir de uma renovação teórica identificada em autores como Jürgen Habermas e John Rawls, tais como a promoção da legitimidade social e de critérios de justiça sobre as decisões públicas (Florida, 2017). É claro que existiam preocupações objetivas importantes, mas estas tinham um

---

4. No capítulo 1, foram abordadas, com mais atenção, as diferenças e complementaridades entre as correntes.

caráter mais geral que específico, tais como a necessidade de reconexão entre a classe política e o eleitorado e a reversão do quadro crescente de apatia política e eleitoral nas democracias centrais.

No entanto, é um erro crer que os desenvolvimentos do norte e do sul global (ou mesmo das vertentes participativa e deliberativa) seguiram caminhos independentes. Desde muito cedo, os teóricos deliberativistas foram influenciados pelas experiências do sul, em especial pelo orçamento participativo brasileiro e – em menor grau – por experiências diversas, tais como a dos *panchayats* do Estado de Kerala, na Índia (Allegretti, 2003; Baiocchi, 1999; Chathukulam e John, 2002; Franke, 2008; Fung e Wright, 2003; Isaac e Heller, 2003).

A multiplicação e o desenvolvimento teórico das experiências do sul, por sua vez, foram muito influenciados pelas teorias habermasianas das esferas públicas e da busca por critérios ideais de deliberação. A teoria deliberativa foi uma das principais referências com as quais os acadêmicos e burocratas dos países do sul trabalharam na análise e na promoção de suas experiências de participação social.

Importante também mencionar que experiências oriundas do sul global – a partir de contextos sociopolíticos próprios – foram replicadas em outros países do sul (notadamente africanos e asiáticos), mas de forma *top-down*, a partir da promoção realizada por agências internacionais de financiamento para o desenvolvimento, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) (Drake *et al.*, 2002; Grindle, 2010; Santiso, 2001). No entanto, esta transferência *sul-sul* de metodologias participativas só foi possível por meio do trabalho de teóricos e burocratas de países centrais, que contribuíram para incluir a participação e a deliberação como um dos critérios de boa governança necessários para garantir a transferência de recursos para países em desenvolvimento (Blair, 2000; Grindle, 2004; 2007; 2010).

O próprio norte global foi “colonizado” por experiências do sul, em especial pelo orçamento participativo (Allegretti e Herzberg, 2004; Sintomer *et al.*, 2010; Sintomer e Allegretti, 2009), que foi difundido ao redor do mundo, com presença notável na Europa. Tais experiências passaram a ser analisadas conjuntamente com formas típicas no norte global, tais como os minipúblicos e os júris de cidadãos (Fung e Wright, 2003). Em outra frente, questões como as desigualdades sociais passaram lentamente a ser uma preocupação de autores do norte, em especial após a recessão global das primeiras décadas do século XXI (Allegretti, 2010).

Assim sendo, é possível afirmar que, embora partindo de origens diversas e possuidoras de identidade própria, as correntes participativa e deliberativa sempre exerceram mútua influência entre si. Além disso, a diferença entre as correntes é cada vez menor, na medida em que metodologias e teorias são internacionalizadas

e que países do norte e do sul começam a reconhecer como comuns seus desafios democráticos. Nessa linha, recentemente autores como Fung e Cohen (2008) passaram a propor uma fusão entre os princípios participativos e deliberativos.

Argumenta-se, ao longo deste capítulo, que as primeiras décadas do século XXI são caracterizadas por um cenário onde a oposição entre as duas vertentes (participativa e deliberativa) já não fazem mais sentido para a análise das transformações teóricas e empíricas no campo democrático. As teorias que surgem no início deste novo século são híbridas por natureza. Incorporam elementos tanto das raízes participativas quanto deliberativas, tanto do norte quanto do sul global. Ademais, seus desenvolvimentos recentes revalorizam o elemento da representação, que foi muito criticado por ambas as correntes no seu alvorecer teórico. Para ilustrar tal argumento, apresentaremos a seguir duas abordagens híbridas que são úteis para analisar os novos desafios de institucionalização e de *scaling-up* das novas experiências democráticas: a abordagem participativa do sul global e a proposta dos sistemas deliberativos.

### 3 AS VERTENTES HÍBRIDAS: A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA DO SUL

Com base em inovações empíricas que ocorreram a partir do final dos anos 1980, em países periféricos como o Brasil e a Índia, o discurso da democracia participativa – cujas origens remontam as décadas de 1960 e 1970, em países centrais (Macpherson, 1977; Pateman, 1970) foi atualizado e modificado. Tal esforço acentuou seu caráter de inclusão e de justiça social, formulando questionamentos ainda mais incisivos em relação ao caráter excludente do sistema político consubstanciado pela democracia representativa hegemônica.

De forma similar à primeira formulação da teoria participativa *do norte*, a concepção originária do sul global teve início a partir do ativismo de movimentos e grupos sociais, cuja base de sustentação encontrava-se no nível local e comunitário. Porém, diferentemente da primeira formulação, as experiências de participação *do sul* envolveram, desde o início, burocratas estatais e indivíduos eleitos em moldes representativos enquanto atores fundamentais na implementação das novas institucionalidades. A partir do desenvolvimento teórico e empírico da nova vertente, o problema da escala pôde ser repensado, e experiências pioneiras de participação foram implementadas em nível supralocal.

É importante mencionar também que o surgimento de formas pioneiras de participação social no sul global – tais como o orçamento participativo em Porto Alegre, (Abers, 2000; Allegretti, 2003; Baiocchi, 1999; Santos, 1998) no Brasil e as experiências de planejamento descentralizado em Kerala, na Índia (Chathukulam e John, 2002; Franke, 2008; Isaac e Heller, 2003) – ocorreram simultaneamente às formulações teóricas que deram origem à vertente da democracia deliberativa

(Cohen, 1989; 1991; Gutmann e Thompson, 1996; Habermas, 1992). Isso fez com que as novas experiências de democracia participativa incorporassem muitos elementos que fazem parte do arcabouço teórico da vertente deliberativa. Assim, tal inovação torna-se um exemplo de hibridismo entre a vertente participativa e a deliberativa.

Por último, vale ressaltar que as experiências *do sul* também inspiraram e “colonizaram” o *norte* global, levando a implementação de experiências participativas – com destaque para os orçamentos participativos – em países centrais, na Europa e na América do Norte (Allegretti, 2003; Allegretti e Herzberg, 2004). Diversos teóricos de países centrais também foram influenciados pelas inovações geradas no sul a partir do final dos anos 1990 (Blondiaux e Sintomer, 2004; Fung e Wright, 2003; Santos, 2002; Sintomer e Allegretti, 2009).

Diversos autores consideram a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre, no Brasil, como o marco fundador desta nova perspectiva. O surgimento do OP foi possível devido ao crescimento do ativismo social no Brasil no período de combate à ditadura e de redemocratização do país entre 1960 e 1980. A participação social foi reconhecida e institucionalizada na nova constituição brasileira, aprovada em 1988 (Avritzer, 2002). Nesse período, ocorreu a ascensão de governos democraticamente eleitos, sendo que partidos políticos de esquerda – notadamente o PT – obtiveram mandatos representativos.

A eleição de um representante do PT para a prefeitura de Porto Alegre, capital do estado do Rio Grande do Sul, revelou um padrão interessante no Brasil da época: a forte aliança entre os membros dos partidos políticos de esquerda e representantes dos movimentos sociais pró-redemocratização. Por iniciativa do governo municipal e com apoio dos movimentos sociais, Porto Alegre deu início a uma experiência participativa que desde o seu princípio foi fruto de uma articulação entre Estado e sociedade civil.

Com sucesso ímpar na inclusão de grupos e atores tradicionalmente excluídos do processo político e na promoção de justiça social e redistributiva, o caso de Porto Alegre rapidamente chamou a atenção de estudiosos sobre a democracia. O OP de Porto Alegre tornou-se um caso modelo, amplamente estudado por acadêmicos do norte e do sul global (Abers, 2000; Allegretti, 2003; Baiocchi, 1999; Santos, 1998).

Embora exista uma imprecisão nos dados, estima-se que o orçamento participativo foi então difundido em mais de trezentos municípios no Brasil (Wampler e Avritzer, 2006; Wampler, 2008) e também em continentes como Europa, Ásia e África, o que faz com que existam ao menos 795 experiências que clamam o reconhecimento enquanto OP em nível global (Sintomer *et al.*, 2010; Sintomer e Allegretti, 2009).

Avritzer (2002) e Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) mostram que o caso brasileiro não foi o único a dar origem a novos modelos democráticos promovidos conjuntamente pelo Estado e pela sociedade civil. Outros países latino-americanos – tais como a Argentina e o México – também desenvolveram arranjos participativos a partir de experiências de redemocratização e de uma nova forma de relação entre atores do Estado e da sociedade civil. Na mesma linha, diversos trabalhos disponíveis em coletânea organizada por Boaventura Santos, em 2002, e denominada *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*, apontam que as experiências latino-americanas foram seguidas por múltiplas experiências de revitalização democrática em países periféricos e semiperiféricos ao redor do mundo, tais como Índia, África do Sul e Moçambique.

O conceito de públicos participativos (Avritzer, 2002) representa uma síntese das características dessa nova forma de relação entre Estado e sociedade civil. Segundo o autor (2002, p. 7), os públicos participativos envolvem: *i*) formação de mecanismos de deliberação face a face, livre expressão e livre associação no espaço público; *ii*) associações e movimentos sociais que introduzem práticas alternativas de lidar com questões políticas conflituosas; *iii*) opinião pública informal é transformada e consubstanciada em fóruns para a tomada de decisões públicas e administrativas; e *iv*) deliberações são levadas a cabo por formatos institucionais capazes de institucionalizar e implementar as questões conflituosas manifestadas no espaço público.

A definição de públicos participativos contempla elementos que estão no cerne da concepção participativa, tais como a inclusão política, a justiça social e o papel fundamental de atores da sociedade civil e do Estado, mas também características usualmente ligadas ao modelo deliberativo, tais como as práticas deliberativas face a face, a questão da legitimidade das decisões públicas e a noção de esfera pública habermasiana.

Assim como nas primeiras formulações teóricas da democracia participativa dos anos 1970 e início dos anos 1980, as demandas pela inclusão de atores tradicionalmente excluídos do processo político são vistas como chave nesta reinvenção da democracia participativa nos países do sul (Santos e Avritzer, 2002). No entanto, os modelos *do sul* tendem a aprofundar a ênfase na busca por justiça social e por melhores condições materiais para parcela da população não apenas excluída politicamente, mas também economicamente. A reinvenção democrática *do sul* é atrelada a um projeto amplo de emancipação social e de crítica ao modelo neoliberal e de busca por melhores condições de vida para populações marginalizadas (Dagnino, 2002).

Na reinvenção da democracia participativa em países do sul (Santos e Avritzer, 2002), destaca-se uma nova abordagem do papel do Estado. Para autores desta vertente, existiria uma compatibilidade entre ativismo social, deliberação pública

e administração complexa (Avritzer, 2002). O Estado pode (e deve) ter papel ativo na promoção da democracia participativa a partir de uma reformulação da tradicional divisão entre Estado e sociedade civil.

As lógicas de ação e de pensamento da sociedade civil podem colonizar o Estado, a partir do trânsito de indivíduos e grupos sociais entre as arenas estatais e não estatais (Abers e Von Bülow, 2011; Dagnino, 2002; Santos, 1999; 2004). O diálogo e a cooperação entre atores estatais e da sociedade civil também podem contribuir para a reformulação e o estabelecimento de uma nova qualidade de Estado, a qual Santos (1999) denomina de Estado novíssimo-movimento-social. Esta nova qualidade de Estado constitui uma “articulação privilegiada entre os princípios do estado e da comunidade (...) o Estado é o articulador e integra um conjunto híbrido de fluxos, redes e organizações em que se combinam e interpenetram elementos estatais e não estatais, nacionais, locais e globais” (Santos, 1999). Para além de um ente uno e indivisível, o Estado torna-se ele próprio uma entidade política não coesa, não coerente. Torna-se um fluxo e um campo de lutas políticas (Abers, Serafim e Tatagiba, 2014; Dagnino, 2002; Dagnino e Tatagiba, 2007; Migdal, 2004; Santos, 1999).

Abers e Keck (2009) apontam um dado interessante oriundo das inovações participativas do sul global, especialmente no que se refere ao caso brasileiro: para além de democratizar e aumentar a transparência do Estado, a participação institucionalizada pode ter o efeito de aumento da capacidade estatal, em situações nas quais a estrutura de intervenção do Estado é frágil. Dessa forma, uma das principais inovações da democracia participativa *do sul* tem relação não só com a coexistência e integração com o Estado – tal como também está presente, por exemplo, na vertente da democracia deliberativa – mas sobretudo na transformação e na própria construção do aparato estatal.

Por fim, cabe ressaltar o argumento de que a vertente participativa *do sul* teve uma influência não só empírica – exemplificada pela difusão de práticas como o OP – mas também teórica nas perspectivas desenvolvidas no norte global. Uma dessas claras influências pode ser identificada no conceito de governança participativa empoderada (empowered participatory governance – EPG), cunhado por Fung e Wright (2003) e consubstanciada do livro *Deepening democracy: institutional innovations in empowered participatory governance*.

A EPG foca em uma renovação democrática com destaque para a busca pelo aumento da eficiência administrativa a partir da promoção de formas participativas institucionalizadas. Os modelos de revitalização da democracia baseados no norte global tendem a enfatizar o aumento da eficiência administrativa e a redução do distanciamento da política dos cidadãos comuns como seus objetivos centrais.

A EPG não é diferente neste sentido. No entanto, argumentos diretamente originários das inovações teóricas e empíricas *do sul* são aqui mesclados com elementos tradicionais *do norte*.

Empiricamente, a EPG aborda conjuntamente – ainda que reconhecendo as particularidades contextuais – casos do norte e do sul global. O OP de Porto Alegre e o planejamento participativo, em Kerala, são vistos como representantes do mesmo movimento que promove casos como as experiências de governança e deliberação em políticas de educação e segurança pública em Chicago, nos Estados Unidos.

Do ponto de vista da teoria, na EPG, elementos de deliberação democrática, como a busca por legitimidade das decisões públicas e foco em argumentos e discursos racionais, são tratados conjuntamente com características como justiça social, o reconhecimento da presença de conflitos e dificuldades em evitar a manutenção de desigualdades de relações de poder nas experiências de participação, que são típicos da abordagem participativa *do sul* (Abers, 2010; Fonseca, 2010; Fuks e Perissinotto, 2006; Milani, 2006; 2008; Sayago, 2008). Também é ressaltado o foco na institucionalização dos fóruns participativos, no papel central do Estado, e na possibilidade de o Estado ser colonizado pela lógica da sociedade civil por meio dos novos fóruns compostos por atores estatais e não estatais.

Se questões como a institucionalização da participação, as fronteiras fluidas entre Estado e sociedade civil e o foco na inclusão política e redução de desigualdades estão presentes desde o início das experiências empíricas de participação e deliberação em países do sul, uma característica interessante oriunda dessas experiências empíricas tem sido recentemente alvo de teorizações inovadoras: o fenômeno da representação no interior de instituições participativas (Lüchmann, 2007). O argumento central defendido por esses autores é o de que as experiências institucionalizadas de participação social constituem, para além de espaços participativos, novas arenas de representação política (Avritzer, 2007; 2012; Lavalle e Vera, 2011; Lavalle, Houtzager e Castello, 2006a; Lüchmann, 2006; 2007; Souza, Lima e Teixeira, 2012). Nesse sentido, os atores da sociedade civil organizada agiram como representantes da coletividade, em diálogo direto com burocratas e demais representantes eleitos.

Em resumo, os avanços empíricos das múltiplas arenas participativas latino-americanas caminharam naturalmente para um estado em que: *i*) a institucionalização da participação social e da deliberação tornaram-se a regra e não a exceção; *ii*) a multiplicidade de experiências locais e o trânsito de atores do Estado e da sociedade civil em múltiplas esferas de governo deram origem a instituições participativas e deliberativas em escala supralocal, o que representou um avanço frente ao predomínio local de experiências que marcaram as vertentes “puras” deliberativas e participativas; e *iii*) o conceito de representação, amplamente cri-



ticado pelas vertentes “puras”, deixa de ser considerado externo às experiências de participação e deliberação. A própria representação passa a ser um componente das novas instituições participativas e deliberativas.

Na seção 5 deste capítulo, voltaremos a abordar com mais detalhe os três pontos antes elencados. Para o momento, o importante é ressaltar que o surgimento de propostas teóricas como a EPG e a difusão de experiências participativas originárias do sul global em países *do norte* – tais como os orçamentos participativos – mostram que a democracia participativa *do sul* não mais pode ser confinada aos espaços geográficos onde foi originada. As inovações democráticas dos países periféricos lograram influenciar a teoria e a prática democrática em países centrais. No século XXI, em contextos marcados por crises econômicas e por políticas de austeridade que levam ao aumento de desigualdades sociais e exclusão política, a vertente originária no sul global está viva e ganha espaço em continentes como o Europeu e o norte-americano. Esta ampliação das experiências e inovações teóricas *do sul para o norte* será enriquecida por uma nova abordagem denominada de sistemas deliberativos e que se mostra complementar para compreender o novo percurso teórico e empírico que está sendo desenhado no campo das teorias da democracia.

#### 4 AS VERTENTES HÍBRIDAS: OS SISTEMAS DELIBERATIVOS

No alvorecer do século XXI, surge uma nova proposta no campo das teorias da democracia e que busca o estabelecimento de *sistemas deliberativos*. Autores como Mansbridge (1999; Mansbridge *et al.*, 2010; 2012), Dryzek (2012), Goodin (2005), Hendriks (2006), Parkinson (2003) e Niemeyer (2011; 2014) estão na linha de frente de um modelo que também pode ser considerado um híbrido entre as vertentes participativa e deliberativa. Entretanto, existem diferenças entre os dois modelos híbridos.

Conforme discutido anteriormente, a abordagem participativa do sul global trata-se de uma revitalização e aperfeiçoamento das primeiras formulações teóricas da vertente participativa dos anos 1970, em conjunção com elementos da vertente deliberativa e com características próprias do contexto social e político dos países periféricos e semiperiféricos. É relevante também notar que, diferentemente das outras vertentes que visam renovar a democracia e cujo desenvolvimento teórico é anterior e maior que o empírico, a vertente originária do sul global deve boa parte de seu acúmulo e desenvolvimento teórico à análise e ao acompanhamento de experiências empíricas de mecanismos de participação, impulsionados por governos e sociedade civil.

Já a vertente dos *sistemas deliberativos* tem raízes na democracia deliberativa e teve, desde o seu início, maior força teórica que empírica (Beste, 2016; Mendonça, 2016; Moore, 2016). O conceito de sistemas deliberativos pode ser traduzido como

um conjunto de partes distinguíveis, diferenciadas, mas em algum grau interdependentes, frequentemente com funções distribuídas e uma divisão do trabalho, conectado de maneira a formar um todo complexo. O sistema requer tanto a diferenciação quanto a integração entre suas partes. Requer uma divisão funcional de trabalho, em que algumas partes façam o trabalho que outras não possam fazer. E também requer uma independência relacional, ou seja, uma mudança em um componente trará mudanças em outros. Um sistema deliberativo engloba uma abordagem baseada no diálogo para a resolução de problemas e conflitos políticos – por meio da argumentação, demonstração, expressão e persuasão (Mansbridge *et al.*, 2012, p. 4-5).

A visão sistêmica visa uma atualização da perspectiva deliberativa a partir de quatro elementos principais: *i*) o reconhecimento de que uma democracia deliberativa isolada e em pequenas escalas – tais como os minipúblicos – pode ter pouca efetividade em influenciar políticas públicas e decisões políticas que geralmente são tomadas em escalas superiores (Chambers, 2009; Goodin e Dryzek, 2006; Hendriks, 2006; Mansbridge *et al.*, 2012); *ii*) a percepção de que é impossível a construção de uma esfera pública baseada em argumentos exclusivamente racionais e em que todos os indivíduos e grupos tenham as mesmas condições materiais e cognitivas para participar de forma livre e igualitária (Mansbridge, 1999; Mansbridge *et al.*, 2010); *iii*) o reconhecimento de que experiências deliberativas e de participação – locais ou supralocais – estão inseridas em contextos mais amplos, compostos por diversos atores, instituições e processos, cada qual com uma lógica própria de funcionamento (Chambers, 2009; Mansbridge *et al.*, 2012; Niemeyer, 2014); e *iv*) a formulação de propostas que indicam a possibilidade de combinar essas diferentes instituições e processos de forma sistêmica, ou seja, de uma maneira em que as relações entre os vários elementos possam ser coordenadas no sentido de produzir resultados benéficos e complementares para a democracia, nos diversos níveis de governo e escalas espaciais e temporais (Almeida, 2013; Goodin, 2005; Hendriks, 2006; Mansbridge *et al.*, 2012).

O cerne que dá origem a abordagem sistêmica é resultado de uma revisão de autores originários da vertente deliberativa a partir de críticas feitas por outras vertentes teóricas tais como a da democracia participativa (Pateman, 2012), da democracia de cunho agonístico (Mouffe, 1999; 2000; 2013; Purcell, 2008) e de uma crítica interna ao campo deliberativo a partir do reconhecimento das limitações de algumas experiências empíricas, notadamente os minipúblicos (Chambers, 2009; Goodin e Dryzek, 2006; Niemeyer, 2011). Essa revisão envolve a reafirmação de alguns postulados deliberativos, bem como a incorporação de elementos de outras vertentes, na tentativa de reduzir as vulnerabilidades e ampliar o alcance do ideal deliberativo em uma perspectiva de larga escala (Almeida, 2013).

Um dos primeiros elementos a serem revistos são as condições ideais para a deliberação, que são centrais na abordagem deliberativa “pura”. A partir de críticas de outras vertentes e de análises de experiências empíricas, elementos como o autointeresse, a barganha, o voto, a negociação e o uso do poder – então marginalizados e considerados muitas vezes perniciosos às práticas deliberativas – são revitalizados como atos legítimos dentro dos fóruns de participação e deliberação (Mansbridge, 1999; Mansbridge *et al.*, 2010).

As condições ideais de deliberação passam a ser vistas mais como um norte a ser alcançado do que como condições prévias e necessárias para o funcionamento dos fóruns. Essas condições não podem subverter a natureza intrinsecamente política dos mecanismos deliberativos já que, apesar de tudo, a política é sobre poder e interesses (Mansbridge *et al.*, 2012; 2010). Para além da discussão racional em torno da escolha do melhor argumento, a abordagem sistêmica reserva espaços para a manifestação de emoções, de paixões e de acordos entre os participantes cujo cerne não envolve necessariamente o consenso sobre uma alternativa. Na abordagem sistêmica, o centro deliberativo é deslocado da busca de consenso sobre uma alternativa para a busca por um acordo racionalmente motivado entre os atores (Faria, 2012).

No entanto, a inclusão de elementos políticos, conflituosos e pluralistas dentro da perspectiva deliberativa é feita sem aniquilar por completo com a busca por uma esfera pública capaz de produzir igualdade e gerar deliberações públicas (Bächtiger *et al.*, 2010). Um exemplo disso é, novamente, a dimensão do autointeresse. A vertente sistêmica abre espaço para a presença de autointeresse. Todavia, a manifestação do autointeresse deve ocorrer em processos não coercitivos. O processo de voto também é revitalizado, mas deve ser integrado a processos argumentativos racionais para ter maior potencial democrático. Dessa forma, e no que tange aos fundamentos deliberativos, a vertente sistêmica “advoga uma expansão do ideal deliberativo, e deve incluir o autointeresse e o conflito entre interesses para reconhecer e celebrar, no ideal deliberativo, a diversidade dos seres humanos livres e iguais” (Mansbridge *et al.*, 2010, p. 69).

Para além de uma reabilitação de características presentes nas abordagens pluralistas e participativas e que foram consideradas como não ideais pela vertente deliberativa, a abordagem sistêmica também toca em um outro gargalo típico das abordagens deliberativas: o problema da escala.

Conforme discutido anteriormente,<sup>5</sup> o foco na qualidade deliberativa implicou um processo de “encerramento em si mesmo” das experiências em pequenos fóruns locais, denominados minipúblicos, com um controle minucioso das formas de escolha

---

5. Ver capítulo 1.

dos participantes, da garantia de igualdade de condições entre estes e dos processos de argumentação e deliberação em si. O resultado foi, muitas vezes, uma perda de conexão entre os fóruns deliberativos e as estruturas de maior escala, gerando dúvidas quanto à influência dos minipúblicos nas decisões e políticas públicas (Chambers, 2009; Goodin e Dryzek, 2006; Niemeyer, 2014; Vieira e Silva, 2013).

Ao mesmo tempo, cresceram as críticas sobre a (não) utilidade de ter pequenos espaços democráticos isolados, já que as demais instituições políticas não seriam geralmente afetadas pelas novas experiências democráticas. Carole Pateman – autora que esteve na origem da vertente participativa – critica a abordagem deliberativa (e os minipúblicos) por não terem sido bem-sucedidos em promover uma democratização ampla no âmbito das diversas estruturas políticas e sociais. Para a autora, os experimentos deliberativos “não são integrados no sistema amplo de governo representativo e nas instituições democráticas, e nem se tornaram parte do ciclo político regular na vida das comunidades” (Pateman, 2012, p. 10).

A abordagem sistêmica, por sua vez, reconhece que a existência de fóruns deliberativos em pequenas escalas tem utilidade reduzida se as demais estruturas políticas e sociais não são também democratizadas e conectadas entre si. Como proposta de ação, Goodin (2005) indica que os momentos deliberativos não devem ser confinados à discussão face a face entre indivíduos e grupos, mas sequenciados em diversos tempos e estruturas políticas. Por questões pragmáticas, é impossível que todas as estruturas políticas contenham todas as condições ideais para a deliberação. Ao mesmo tempo, o foco nos minipúblicos é insuficiente para revitalizar a democracia em um mundo marcado pela política de larga escala, em que o debate face a face entre todos indivíduos e grupos não é empiricamente factível.

Assim, Goodin (2005) propõe que as diferentes condições para deliberação estejam difusas em várias instituições e estruturas políticas, cada uma delas exercendo um papel deliberativo adequado à sua forma, ao seu modo de funcionamento, às suas atribuições e à sua escala de atuação. Assim, se uma única instituição é incapaz de conter as condições ideais de deliberação, um conjunto de instituições pode sim realizar tarefas deliberativas. A deliberação exercida de forma sistêmica por este conjunto de instituições dificilmente será a deliberação ideal. No entanto, ela pode ser boa o suficiente (*good enough*) para gerar resultados democraticamente relevantes (Bächtiger *et al.*, 2010; Goodin, 2005). É sobre a deliberação possível – e não ideal – em larga escala que se assenta o conceito de sistemas deliberativos. Para Faria (2012), a abordagem sistêmica seria uma versão mais realista de democracia deliberativa.

A participação e a deliberação não se dão em um vácuo institucional, mas no interior de um sistema complexo. A abordagem sistêmica envolve “o deslocamento de uma perspectiva individual e microanalítica, com foco nos espaços e atores considerados isoladamente, para uma dimensão interativa e macroanalítica da

deliberação ao longo do tempo” (Almeida, 2013, p. 243). Dessa forma, o centro da perspectiva sistêmica seria menos a instituição participativa e deliberativa em si, e mais a interação entre os vários fóruns de participação entre si e com os demais componentes do sistema político. A divisão de trabalho deliberativo faz com que cada instância atue a partir de suas forças e fraquezas, na busca por um resultado positivo no conjunto das instituições e dos processos. É na análise do todo – e não das partes isoladas – que reside a complementaridade entre os mecanismos de deliberação e participação (Mansbridge *et al.*, 2012).

Nesse sentido, a abordagem sistêmica retoma um elemento proposto no momento de surgimento da vertente participativa e que foi relegado ao segundo plano pela vertente deliberativa: a necessidade de uma reforma ampla e de uma democratização estrutural das instituições de todo o sistema político, já que nenhum fórum individual teria capacidade deliberativa suficiente para legitimar a maioria das decisões sobre políticas (Mansbridge *et al.*, 2012). Assim, só uma democratização estrutural e em larga escala pode dotar o ideal deliberativo do nível de pragmatismo necessário para sua implementação de forma eficaz.

Assim, com a abordagem sistêmica, a vertente deliberativa ganha em aplicabilidade e complexidade. Neste esforço de atualização deliberativa, elementos de outras vertentes democráticas, tais como o pluralismo (Dryzek e Niemeyer, 2006; Goodin, 2005) e a necessidade de uma reforma estrutural do sistema político (Barber, 2003; Pateman, 1970; 2012; Santos, 2002), foram retomados a partir de um olhar mais realista. Mesmo que os esforços empíricos com base na abordagem sistêmica ainda sejam reduzidos, os desenvolvimentos teóricos permitem revitalizar a vertente deliberativa, rompendo o ciclo “fechado em si mesmo” experimentado pelas abordagens teóricas e experiências empíricas deliberativas recentes.

Assim sendo, a abordagem sistêmica foi amplamente bem recebida no seio da teoria deliberativa, pois permite ao mesmo tempo tratar de dois gargalos fundamentais desta vertente: o inescapável problema da escala e o caráter utópico de muitas das “condições ideais de deliberação”. Elstub, Ercan e Mendonça (2016) falam inclusive do surgimento de uma quarta geração da teoria deliberativa, na qual a abordagem sistêmica ocuparia papel central e conduziria a teoria deliberativa para uma nova fase teórica e empírica.

Contudo, estudos recentes têm feito diversas críticas à nova vertente. A principal delas está relacionada às dificuldades em promover experiências empíricas e analisá-las a partir da perspectiva de sistemas. Por trabalhar com as resultantes sistêmicas em nível macro e aceitar que algumas partes do sistema não pratiquem a “boa deliberação”, o caráter normativo desenvolvido pelos deliberativistas é posto a risco. Se os defensores da perspectiva sistêmica falam em deliberação possível, alguns críticos apontam que o alargamento daquilo que pode ser considerado parte

do sistema deliberativo – incluindo práticas políticas não igualitárias, não racionais e não transparentes – pode implicar o enfraquecimento da deliberação, ao invés de ampliar sua força teórica e empírica (Bächtiger *et al.*, 2010).

Outra crítica central tem relação com a reduzida força empírica da abordagem (Almeida e Cunha, 2016; Beste, 2016; Mendonça, 2016; Moore, 2016). Na tentativa de abarcar o nível macro, os autores sistêmicos trabalham com alto grau de abstração e generalidade, a partir de conceitos gerais como articulação de esferas discursivas e resultantes deliberativas. Pouco é proposto no sentido de mecanismos ou procedimentos práticos para favorecer tal articulação e analisar as resultantes sistêmicas.

As poucas propostas empíricas da abordagem tendem a replicar o foco deliberativista nos minipúblicos, na medida em que buscam replicar o efeito dos minipúblicos em escalas supralocais (Felicetti, Niemeyer e Curato, 2016; Goodin e Dryzek, 2006; Niemeyer, 2011; 2014). É importante ressaltar que, apesar de potencialmente importantes em um sistema deliberativo, os minipúblicos (em qualquer escala) não fazem frente aos complexos desafios deliberativos apontados pela vertente sistêmica. Pouco também é dito dos níveis intermediários ou “mesodeliberativos”. A perspectiva sistêmica tende a buscar a integração entre as perspectivas micro e macro de deliberação (Bächtiger *et al.*, 2010; Chambers, 2009; Hendriks, 2006), mas pouco é dito sobre processos e desafios situados em níveis intermediários. Os níveis meso apresentam relevância fundamental na busca por conectar pequenas e grandes escalas (Mendonça, 2016; Silva e Ribeiro, 2016).

Aqui, é possível perceber mais uma potencial vantagem do hibridismo entre as novas vertentes democráticas. Se é verdade que os teóricos sistêmicos – que são herdeiros diretos dos deliberativistas *do norte* – têm dificuldades em propor ferramentas metodológicas capazes de operacionalizar o conceito e a prática sistêmica, os estudiosos *do sul*, a partir de tentativas de aplicação dessas teorias à análise de casos concretos com maior nível de complexidade e escala, apresentam contribuições relevantes para o campo teórico. Este é o caso de autores como Almeida e Cunha (2016), Faria (2012), Ramos e Faria (2013) e Pogrebinschi (2013), ao analisar as conferências de políticas públicas brasileiras a partir do olhar sistêmico. O mesmo pode ser dito do estudo de Silva e Ribeiro (2016) sobre os conselhos de políticas públicas da cidade de Belo Horizonte.

Tais estudos, junto a outras contribuições relevantes, serão analisados com mais detalhe na próxima seção (e subseções) deste capítulo, que tratam de quatro aspectos centrais no âmbito das teorias da democracia e que são submetidos a um novo olhar a partir da emergência das perspectivas híbridas: São eles: *i*) o problema da escala; *ii*) a questão da representação política; *iii*) a institucionalização da participação e o papel do Estado na implementação das novas instituições participativas e deliberativas; e *iv*) o papel dos especialistas e do conhecimento técnico em experiências transcalares.

## 5 A COMPLEMENTARIDADE ENTRE OS MODELOS HÍBRIDOS PARA A ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO INSTITUCIONALIZADA EM NÍVEL SUPRALOCAL

### 5.1 A escala vista sob novos olhares

Conforme discutido no capítulo 1 deste livro, as vertentes “puras” deliberativas e participativas não conseguiram superar o problema da escala. Na falta de soluções satisfatórias para o dilema de como promover uma sociedade participativa e deliberativa, a ambição teórica e empírica foi sendo cada vez mais direcionada para a pequena escala. Este quadro começa a mudar no início do século XXI. Argumentamos aqui que tanto a vertente dos públicos deliberativos quanto a abordagem sistêmica são compatíveis com o salto de escala das novas experiências democráticas, abrindo espaço para um melhor tratamento da questão. As duas abordagens híbridas tratam o *scaling-up* de forma diferente, embora tais diferenças não impliquem oposições e incompatibilidades entre elas. Na verdade, não só as duas vertentes híbridas são compatíveis com o salto de escala, mas um olhar que incorpore conjuntamente as duas vertentes tende a ressaltar uma marcante complementaridade na forma como os modelos híbridos abordam a questão do salto de escala.

Em primeiro lugar, a perspectiva participativa do sul global advoga a necessidade de uma democratização ampla do sistema político e da atuação em rede de organizações da sociedade civil e do Estado, por meio de articulações contra-hegemônicas entre o local e o global (Santos e Avritzer, 2002). O objetivo é que boas práticas em nível local possam servir como modelo para que a democracia participativa atinja paulatinamente todo o sistema político. O foco inicia-se geralmente no nível local, para depois dar saltos de escala para níveis regionais, nacionais e globais.

Por sua vez, a abordagem do sistema deliberativo foca na relação entre os diversos componentes do sistema político, cada qual com uma função deliberativa. O foco é maior na interação entre os componentes do sistema e no resultado final da deliberação e menor nas instituições deliberativas específicas. Primeiramente pensa-se no sistema, nas diversas inter-relações entre as partes, na divisão do trabalho deliberativo e no resultado da interação entre os componentes. Posteriormente, focam-se mecanismos específicos de deliberação (Niemeyer, 2014).

Na participativa do sul global, o salto de escala é consequência natural do desenvolvimento das experiências empíricas de participação. A atuação dessas experiências cria relações entre integrantes do governo e da sociedade civil em nível local. Quando os atores da sociedade civil e do governo mudam seu foco de atuação para os níveis regionais e nacionais – a partir das trajetórias individuais de atores que transitam entre as esferas estatais e não estatais (Abers e von Bülow, 2014; Abers e Von Bülow, 2011; Cortes e Silva, 2010; Dagnino, 2002; Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006; Marques, 2006; Silva e Oliveira, 2011) – é natural que

a prática em níveis supralocais seja condicionada pelo aprendizado democrático prévio em nível local. Os próprios indivíduos e grupos sociais tornam-se portadores de uma ideologia participativa, apreendida muitas vezes de forma mais empírica que teórica.

Na abordagem sistêmica, por sua vez, trata-se sobretudo de uma reação teórica a um modelo de democracia deliberativa fechado em si mesmo e incapaz de sair do nível exclusivamente local e de busca das condições ideais de deliberação. A percepção dos teóricos sistêmicos – em linha com as críticas da vertente participativa e as de cunho agonístico – é que o foco estritamente local das experiências deliberativas fez com que estes mecanismos tivessem impacto político muito restrito. Trata-se de um renovado foco de atenção para a democracia de massa, então relegada a um segundo plano a partir do crescente foco nos minipúblicos e instrumentos semelhantes (Chambers, 2009) ou mesmo a retomada de uma aspiração potencial do campo deliberativo (Dryzek, 2016), consubstanciada em uma reação contra o cada vez maior fosso entre os objetivos macro e micro das teorias deliberativas (Hendriks, 2006) e a sua tímida presença em termos de impacto político, em um quadro no qual os pequenos fóruns deliberativos pouco contribuem para a tomada de decisões públicas e para a mudança social (Goodin e Dryzek, 2006).

Apesar das reduzidas experiências empíricas levadas a cabo pela abordagem sistêmica, a sua análise sobre a participação e a deliberação em larga escala tem um grau de adequação às sociedades amplas que grande parte do corpo teórico da democracia participativa *do sul* não tem. Como na vertente participativa *do sul global* a empiria muitas vezes precede a teoria, algumas experiências de *scaling-up* de mecanismos democráticos foram feitas a partir dos referenciais teóricos desenvolvidos para a democracia de proximidade, em escala local. Atuar em escalas regionais e nacionais a partir de métodos e técnicas orientadas para a escala local representa um desafio significativo (e um tanto inadequado) para as novas experiências supralocais de participação.

Nesse contexto, o corpo teórico da abordagem sistêmica pode atuar de forma complementar, aperfeiçoando a base teórica e as formas de atuação dos mecanismos supralocais de participação para que estas institucionalidades possam navegar de forma mais eficaz em níveis sociais e políticos marcados por formas diferentes de relação entre Estado, sociedade civil organizada, mídia e sociedade de massa, em altos níveis de complexidade (Elstub, Ercan e Mendonça, 2016).

Por sua vez, os complexos casos empíricos supralocais em países periféricos e semiperiféricos podem servir como exemplos e objetos de estudos privilegiados, dando à teoria sistêmica uma materialidade que esta não tem e contribuindo para afinar metodologicamente seus pressupostos analíticos, apontando algumas de suas potencialidades e limitações. Dentre essas limitações destaca-se o insuficiente desen-



volvimento de suas propostas empíricas de ação (Beste, 2016; Mendonça, 2016; Moore, 2016). A preocupação com a larga escala, em alto grau de abstração, não foi acompanhada por um foco nos mecanismos que induziriam o salto de escala do contexto local para o nível sistêmico, nem tampouco foram desenvolvidas indicações pragmáticas sobre como promover a conexão entre as diversas arenas e esferas, bem como sobre a forma de avaliar a presença e a efetividade do sistema deliberativo.

A vertente dos públicos deliberativos pode ajudar a superar tais limites da abordagem sistêmica de pelo menos duas maneiras. A primeira delas é pela revalorização do conceito de representação no interior das experiências participativas e deliberativas. Tal proposta constitui uma importante solução que permite o *scaling-up* e a conexão entre as arenas em níveis micro e macro, em que delegados do governo e da sociedade civil atuam na representação de discursos em várias arenas, viabilizando a participação e a deliberação em contextos que não é necessário contar com a presença física de todos os interessados na matéria em discussão.

A segunda forma gira em torno da proposição de novas metodologias para estudos acadêmicos e práticas empíricas, que aumentam o grau de concretude do conceito de sistemas deliberativos. Em mais uma etapa do processo de hibridização, autores vinculados à tradição acadêmica *do sul* rapidamente incorporaram o conceito de sistema deliberativo em suas análises sobre casos supralocais em países latino-americanos. Para além de dar maior aplicabilidade empírica para as aspirações teóricas, os estudos empíricos sobre experiências brasileiras (Almeida e Cunha, 2016; Avritzer e Ramos, 2016; Faria, Silva e Lins, 2012; Mendonça, 2016; Pogrebinschi, 2013; Ramos e Faria, 2013; Silva e Ribeiro, 2016) propõem novas formas metodológicas para aplicar o referencial teórico sistêmico para o estudo de casos concretos, apontando algumas potencialidades e limitações em traduzir os pressupostos teóricos desta “nova geração” de deliberativistas (Elstub, Ercan e Mendonça, 2016) em algo útil para a análise de casos empíricos supralocais.

Destacamos aqui três soluções metodológicas para lidar com a questão: *i*) o foco na deliberação realizada de forma sequencial (Faria, Silva e Lins, 2012; Pogrebinschi, 2013; Ramos e Faria, 2013); *ii*) a proposição do conceito de subsistemas deliberativos (Silva e Ribeiro, 2016); e *iii*) a ênfase em níveis intermediários como lócus adequado para a promoção de experiências participativas e deliberativas (Avritzer e Ramos, 2016).

Goodin (2005) aponta que o sistema deliberativo seria composto por várias arenas e momentos deliberativos atuando de forma sequenciada. Para o autor, em uma crítica à suposta necessidade do debate face a face defendido pelos deliberativistas puros, a deliberação possível de ser alcançada no mundo real não envolve a presença contínua e simultânea de todos os envolvidos, mas pode ser obtida a partir da interação e articulação entre vários componentes, atores e arenas, em que a resultante deliberativa seria alcançada a partir de uma sequência de momentos

deliberativos. O argumento central é que o ato de deliberar pode ser dividido entre diferentes agentes, que atuam em distintas escalas espaciais e temporais. A deliberação em pequenos grupos serviria como *input* para a deliberação em grandes grupos e em escalas maiores.

Adotando a perspectiva sistêmica aportada por Goodin (2005), Faria *et al.* (2012) e Pogrebinschi (2003) apontam alguns exemplos brasileiros, notadamente as conferências nacionais,<sup>6</sup> como sistemas integrados de participação e deliberação. Assim sendo, tais casos constituiriam evidências empíricas de que participação e deliberação podem ser objeto de salto de escala, superando as tendências das vertentes participativas e deliberativas ao localismo, indo além dos minipúblicos.<sup>7</sup>

No entanto, apesar de não poder ser considerado um sistema deliberativo em si, está claro que o exemplo brasileiro apresenta características sistêmicas inovadoras e extremamente úteis para pensar em formas metodológicas para superar o já mencionado *déficit* empírico da abordagem sistêmica. Talvez o ganho dessas experiências possa ser melhor avaliado a partir de uma segunda solução metodológica oriunda da reinterpretação da teoria sistêmica realizada por autores do sul global: a ideia dos subsistemas deliberativos (Silva e Ribeiro, 2016).

A proposta dos subsistemas tem como objetivo apresentar alternativas metodológicas válidas para reduzir o fosso entre a teoria e a prática que é evidente na abordagem dos sistemas deliberativos e, ao mesmo tempo, apresentar conceitos e métodos relevantes para analisar experiências empíricas de participação e de deliberação que já não podem ser confinadas à escala local, mas que ainda não atingiram o objetivo de uma transformação sistêmica nas formas de fazer política.

Em um registro teórico-metodológico de nível meso, a perspectiva dos subsistemas vai além das ferramentas válidas para o nível local (mas que se tornam inadequadas para a análise de processos supralocais), e apresenta um grau de concretude e de adequação à análise de casos empíricos que a vertente sistêmica ainda não alcançou. Neste esforço, os autores afirmam que é possível

---

6. As conferências de políticas públicas tratam de processos híbridos entre participação, deliberação e representação existentes no Brasil. Tais processos são definidos por temática ou área de política (saúde, meio ambiente, assistência social, política para mulheres, entre outras) e envolvem etapas participativas, deliberativas e representativas em múltiplas escalas, iniciando-se no nível local e geralmente terminando em um fórum representativo em nível nacional. Entre os resultados destes processos estão as eleições de prioridades, diretrizes e propostas de políticas a serem implementadas por governos em seus diferentes níveis.

7. No entanto, os casos das conferências nacionais no Brasil ainda não representam sistemas deliberativos plenos, por duas razões principais. A primeira é que embora diluídas entre uma série de espaços e temporalidades, as conferências são um processo único (composto por várias etapas ou fases) e não o resultado da interação de várias instituições e arenas independentes, como proposto pelos principais defensores da abordagem sistêmica (Mansbridge *et al.*, 2012). A segunda é que, apesar de promover uma dinâmica ímpar e articulada de deliberação entre diferentes níveis de governo, o processo de cada conferência tende a não ter o mesmo nível de integração com suas congêneres e demais instituições deliberativas em outras áreas de política, comprometendo assim o impacto que as conferências têm na resultante deliberativa do sistema e nas políticas públicas (Ramos e Faria, 2013).

definir um subsistema a partir de três categorias distintas: *i*) a temática em torno do subsistema; *ii*) a natureza das arenas; e *iii*) sua territorialidade.

Se há um certo exagero em considerar as conferências nacionais brasileiras como sistemas deliberativos plenos, tal experiência supralocal poderia ser melhor tratada a partir de um subsistema temático.<sup>8</sup> Sem a ambição de contemplar todo o sistema deliberativo, é possível aqui analisar as várias dinâmicas internas aos processos participativos e deliberativos, bem como a relação entre os fóruns e as demais instituições e atores da área de política em que o processo atua.

Para ilustrar seu argumento, Silva e Ribeiro (2016) apresentam como caso de estudo um subsistema de conselhos de políticas públicas da cidade de Belo Horizonte, que representaria uma segunda forma de definir um subsistema: a partir da natureza das arenas. O foco, então, situa-se nas dinâmicas e nos mecanismos de interação de um tipo de arena, fórum ou instituição específica, em diferentes áreas de política. Uma terceira forma de definição de um sistema seria àquela mais tradicionalmente ligada ao problema da escala: sua territorialidade. Analisar a interação entre múltiplas arenas e atores a partir de um corte territorial (um município, um estado, uma região) ainda apresenta um nível muito alto de complexidade, mas certamente representa um passo em direção à concretude e à empiria que ainda não está claro nos principais autores sistêmicos.

Por sua vez, Almeida e Cunha (2016) e Mendonça (2016) apontam uma limitação da perspectiva sistêmica. Se é fato que a abordagem sistêmica aposta na interação e conexão entre as arenas deliberativas, os autores concluem que ainda é incerto quais são os mecanismos e fatores que promovem a articulação entre tais arenas. Em conclusões baseadas também em instituições participativas brasileiras,<sup>9</sup> os autores mostram a importância de analisar os fatores que induzem (ou impedem) conexões entre as arenas, enfatizando quais seriam os atores e grupos responsáveis por esta articulação. Em propostas que apontam a importância em estudar atentamente as conexões entre os níveis micro e macro, ambos os autores chegam à conclusão que a trajetória pessoal e a circulação (entre níveis e arenas distintas) de burocratas e ativistas da sociedade civil organizada têm potencial de conectar os vários níveis<sup>10</sup> e atuar como mediadores entre os discursos presentes na esfera pública e o sistema político.

8. A classificação aqui seria a área de política pública sobre a qual a conferência atua (saúde, educação, assistência social etc.).

9. Almeida e Cunha (2016) analisam as instituições participativas brasileiras da área de assistência social (notadamente as conferências nacionais de assistência social e os conselhos gestores em diferentes níveis de governo. Mendonça (2016) analisa de forma mais geral as instituições participativas brasileiras, notadamente àquelas territorialmente concentradas no estado de Minas Gerais.

10. Na mesma linha, Silva e Ribeiro (2016) também apontam burocratas e ativistas da sociedade civil como responsáveis pela conexão entre as arenas participativas e deliberativas. Analisando os conselhos municipais de Belo Horizonte, os autores afirmam que os burocratas promovem a articulação entre os diversos conselhos institucionalizados, enquanto os ativistas da sociedade civil tendem a atuar diretamente na conexão entre tais arenas e a esfera pública mais ampla.

Além dessa conclusão em comum, Mendonça (2016) enfatiza o papel da mídia e Almeida e Cunha (2016) focam no desenho institucional das arenas como outros fatores capazes de influenciar tal conexão e articulação. A ênfase nos mecanismos de conexão está diretamente relacionada a formas concretas de promoção do *scaling-up*, contribuindo para testar a aplicação da teoria sistêmica como guia para a análise de casos concretos, evitando tratar o giro sistêmico (Elstub, Ercan e Mendonça, 2016) a partir de uma perspectiva laudatória, que serviria como panaceia para qualquer crítica sobre as teorias deliberativas (Mendonça, 2016).

Avritzer e Ramos (2016) também tratam o problema das escalas de forma original. Os autores questionam posições clássicas das literaturas sobre democracia, tal como a de que os níveis locais seriam os mais propícios a participação. Os dados apresentados pelos autores mostram que, na verdade, as experiências de participação e deliberação no Brasil tendem a apresentar maior qualidade democrática em escalas supralocais. Instituições participativas em níveis estaduais e nacionais seriam mais adequadas às inovações democráticas, pois apresentariam melhor estrutura e capacidade administrativa, teriam maior conexão com processos de tomada de decisão e seriam menos vulneráveis às manifestações de distorções democráticas típicas de níveis locais, tais como o clientelismo e o controle dos processos participativos por elites locais. Assim sendo, os autores concluem que “a participação pode desenvolver-se em territórios de grande extensão ou com quantidades altas de habitantes ou em níveis administrativos como o nacional” (Avritzer e Ramos, 2016, p. 13), abordando temas de alta complexidade.

Além disso, o estudo conduzido por Avritzer e Ramos (2016) mostra uma faceta interessante na relação entre participação, deliberação e escala. Segundo os autores, são as experiências em nível intermediário (estadual) – e não em nível local ou nacional – que apresentam maiores qualidades democráticas. Tal análise permite mostrar uma insuficiência em processos de teorização e estudos empíricos focados em experiências que atuem em escalas intermediárias (estaduais ou regionais). Se as vertentes puras sempre focaram sua análise nos processos locais, a abordagem sistêmica tende sempre a enfatizar o nível macro, a resultante deliberativa. Nesse contexto, escalas intermediárias ficam esquecidas. Os achados de Avritzer e Ramos (2016) clamam por centralidade às escalas intermediárias, a partir do papel fundamental de conexão entre a pequena escala e os níveis macro por elas desempenhados. Tal clamor é também sentido a partir do estudo de Pickering e Minnery (2012, p. 249) que, analisando o contexto canadense, apontam que “a participação é tão importante no contexto metropolitano como no contexto de vizinhança”.

Os resultados dessas investigações recentes sobre escala feita por autores cujo *background* teórico e empírico pode ser localizado no sul global não só enfatizam os limites em focar nos níveis locais (tal como também o faz a vertente sistêmica),

mas apontam que a abordagem sistêmica comete um erro em focar exclusivamente no nível macro, esquecendo-se de analisar o salto de escala enquanto processo, a partir dos elementos que permitem a conexão entre instituições diversas, bem como o papel fundamental exercido por escalas intermediárias, que constituem a ponte entre o micro e o macro. A necessidade de unir o micro e o macro já foi tratada por autores “sistêmicos” (Hendriks, 2006). No entanto, as propostas empíricas e metodológicas destes autores carecem de concretude e focam em elementos limitados e que não servem como alicerce para as promessas teóricas da teoria sistêmica, tais como as tentativas de replicar o resultado de minipúblicos em grandes escalas (Dryzek e Niemeyer, 2008; Felicetti, Niemeyer e Curato, 2016; Goodin e Dryzek, 2006; Niemeyer, 2011; 2014).

É importante ressaltar que, se os autores *do sul* têm recentemente apontado caminhos teóricos e metodológicos inovadores e profícuos para analisar a questão da escala, tal esforço só foi possível a partir do diálogo entre experiências empíricas multiescalares e o corpo teórico – cada vez mais numeroso e complexo – da abordagem sistêmica. As próprias inovações de autores *do sul* são fruto de um processo de hibridismo entre as vertentes, já que são construídas a partir de uma reinterpretação “enraizada empiricamente” da teoria sistêmica. Assim, se é possível falar em complementaridade das vertentes sistêmica e participativa do sul global no tratamento do problema da escala, também deve ser reconhecido que essas vertentes são híbridas por natureza, com fronteiras muito fluidas.

## 5.2 Articulando representação, participação e deliberação

Conforme discutido no capítulo 1 deste livro, as vertentes puras pouco trataram do instrumento da representação política. Por constituir-se em elemento central da concepção representativa hegemônica, os registros da vertente participativa e deliberativa tenderam a enfatizar as críticas e as limitações dos mecanismos representativos, deixando em segundo plano a reelaboração da representação enquanto componente dos esforços de revitalização democrática. E, nas raras ocasiões nas quais trataram diretamente do tema, as formulações das vertentes puras não parecem ter sido muito bem-sucedidas, como mostra a proposta de incorporar a representação do interior dos minipúblicos, por meio de estratégias de seleção aleatória, na tentativa de transformar tais fóruns em microcosmos representativos da sociedade (CDD, 2015; Fishkin, 2009; Fishkin e Luskin, 2005).<sup>11</sup> Após décadas de debate, o elemento da representação não foi adequadamente incorporado nas vertentes puras.

---

11. Para uma crítica da incorporação da representação em minipúblicos a partir da premissa da aleatoriedade, ver capítulo 1, seção 2.2.

As vertentes híbridas apresentam registros diferentes e – ao invés de focar nos limites e nas insuficiências do mecanismo da representação – passam a propor novas formas de articular representação e participação. Algumas formas vão inclusive além da simples articulação, ao tratar as novas formas de participação como renovadas formas de representação política. Esse novo olhar sobre o instrumento da representação permite abordar em outras bases o dilema da escala, que nunca foi superado pelas vertentes puras.

Em tal contexto, a vertente híbrida da democracia participativa *do sul* foi pioneira em reformular a relação entre participação, deliberação e representação, como apontado em tendência recente identificada na literatura brasileira (Almeida, 2013; Avritzer, 2007; 2012; Lavallo e Vera, 2011; Lavallo, Houtzager e Castello, 2006a; 2006b; Lüchmann, 2007; Miguel, 2000; Souza, Lima e Teixeira, 2012). Ao invés de focar exclusivamente na participação e na deliberação como conceitos-chave por trás das novas experiências democráticas, esse corpo de literatura desenvolveu um conjunto de análises, a partir dos casos empíricos, que revitaliza o conceito de representação política a partir da perspectiva de que participação e representação são complementares e que os novos fóruns e experiências democráticas não são apenas experiências de participação ou de deliberação, mas sobretudo instituições condicionadas por lógicas diversas de representação política, em um fenômeno que pode ser denominado de “representação no interior das experiências de participação” (Lüchmann, 2007).

Experiências empíricas originais como os orçamentos participativos, os conselhos e as conferências de políticas públicas no Brasil sempre contiveram no seu interior lógicas representativas. Atores da sociedade civil e burocratas governamentais não só participam das discussões e assembleias públicas, mas também são eleitos ou indicados para representar outros indivíduos, discursos e perspectivas no âmbito de tais fóruns. A evolução no seu estudo fez crescer o argumento de que essas experiências – que até então eram tratadas pela literatura internacional como casos típicos de novas instituições participativas – são, antes de tudo, espaços representativos (Abers e Keck, 2008; Lavallo e Vera, 2011; Souza, Lima e Teixeira, 2012).

Lüchmann (2007) faz bom resumo sobre a transformação teórica oriunda do desenvolvimento das experiências empíricas brasileiras. Segundo a autora, tais experiências mostram que é artificial a construção teórica que separa participação, deliberação e representação, e que as experiências empíricas na verdade enfatizam a articulação entre elas, na medida em que promovem o instrumento da representação do interior das experiências de participação e deliberação. Assim, “não existe oposição entre participação e deliberação; as experiências concretas estabelecem combinações e articulações que desenham um processo de concomitante inovação e reprodução das práticas político-institucionais” (Lüchmann, 2007, p. 140).

Desde o seu surgimento, o OP combinou a participação direta dos indivíduos em fases iniciais e a seleção de representantes (delegados) que atuariam nas fases seguintes do processo. Tal seleção e atuação de representantes nada mais seria que a reconstrução do instrumento representativo, ainda que sua fonte de legitimação deixasse de ser a autorização eleitoral por meio do sufrágio universal. O mesmo é válido para os conselhos de políticas públicas, que são compostos por representantes indicados ou eleitos pelo governo e por organizações da sociedade civil. Apesar de serem considerados por muitos como pertencentes às novas instituições de democracia participativa, é a democracia indireta – e não a direta – a base principal de atuação dos conselhos (Abers e Keck, 2008; Ipea, 2013; Tagatiba, 2005). Mais recentes, as conferências nacionais brasileiras possuem um desenho que combina participação direta na base, com participação indireta e representação (por meio de eleição ou indicação de delegados) conforme aumenta a escala de atuação do processo (Avritzer e Souza, 2013; Souza, Clóvis, 2012).

No entanto, para além das experiências empíricas, essas novas formas de participação ligadas à representação podem ser analisadas teoricamente, proporcionando interessantes inovações (Avritzer, 2007). Mas, para isso, é importante efetuar um movimento duplo composto tanto por dar nova centralidade à ideia da representação no debate sobre revitalização democrática, quanto por alargar as propriedades do conceito, já que o instrumento da legitimação por autorização eleitoral (Pitkin, 1967) não parece aplicar-se às novas formas de representação (Almeida, 2013; Avritzer, 2007; Urbinati e Warren, 2008).

Em mais um sinal de hibridismo, os esforços teóricos de autores do sul global foram acompanhados por autores do norte global que tratam da representação e que estariam incomodados com o reduzido espaço que a vertente deliberativa dava à noção de representação (Mansbridge, 2003; 2011; Saward, 2006; 2008; Urbinati, 2006; 2010; Urbinati e Warren, 2008). Urbinati (2010), por exemplo, aponta que teóricos deliberativistas – ao insurgirem-se contra a representação – muitas vezes adotam uma postura despolitizada ao apontar a deliberação como um antídoto a procedimentos intrinsecamente democráticos como o voto.

Juntos, autores desses dois campos teóricos argumentam que as experiências participativas e deliberativas podem contribuir para revitalizar, ampliar e reelaborar a noção de representação. Dentre as várias formulações, Lavallo, Houtzager e Castello (2006b) propõem o conceito de representação virtual. A partir de uma interpretação da obra de Edmund Burke, defendem a representação de interesses e perspectivas por atores da sociedade civil (e não a representação individual) como fundamento das novas experiências democráticas. Leonardo Avritzer, por sua vez, desenvolve a noção de representação por afinidade, que dissocia a representação do instrumento da autorização eleitoral para “associá-la a um vínculo simultâneo

entre atores sociais, temas e fóruns capazes de agregá-los” (Avritzer, 2007, p. 445). As organizações da sociedade civil representariam, por afinidade, grupos e interesses presentes na esfera pública, adotando a perspectiva da advocacia. A afinidade advém do compartilhamento de experiências, situações vividas e visões de mundo entre diversos atores pertencentes ao mesmo campo de atuação. Assim, a legitimidade do representante seria fornecida pelos outros atores da sociedade civil organizada (seus pares), por meio de uma autorização não eleitoral (Avritzer, 2007; 2012).

A partir do olhar deliberativo *do norte*, Dryzek e Niemeyer (2008) propõem o estabelecimento da representação discursiva, que são os vários discursos presentes na esfera pública (e não os indivíduos) que devem ser representados. A representação discursiva permite trazer ao debate político uma série de discursos marginalizados, que não encontram espaço de expressão pela via eleitoral. Apesar da perspectiva de Dryzek e Niemeyer ainda ser muito vinculada ao limitado instrumento dos minipúblicos,<sup>12</sup> ela compartilha muitas das características das formulações teóricas de autores do sul global, sobretudo ao desvincular a legitimidade representativa do ato de “contar cabeças” e vinculá-la aos discursos, proporcionando maior adaptação à forma de funcionamento da política em rede, em um mundo globalizado e cuja importância das fronteiras territoriais é relativizada.

A desvinculação entre a legitimidade e a autorização eleitoral é vista também em autores “sistêmicos”, tal como em Mansbridge (2003; 2011) ao propor os conceitos de representação giroscópica e substituta (*surrogate*). Em contribuição também oriunda do olhar da vertente sistêmica, Parkinson (2003) questiona a tendência de autores deliberativistas puros em vincular a legitimidade democrática ao debate face a face, argumentando que o instrumento da representação também garante legitimidade e, ao mesmo tempo, permite superar o problema da escala. Vinculada ao sistema deliberativo, a representação poderia fazer grande parte do trabalho de incluir vozes marginalizadas, sendo uma alternativa para lidar com o “problema dos cidadãos inativos” que persegue as formulações teóricas e experiências empíricas de deliberação. Para tanto, caberia aos ativistas atuar como representantes de cidadãos inativos e de vozes marginalizadas, desde que atuando sobre um duplo papel: devem ser livres para perseguir melhores argumentos e devem comunicar-se com os representados, em uma relação baseada na *accountability*.

Comum a essas várias propostas, é identificável uma mudança nas fontes de legitimidade democrática, que deixa de estar “posta apenas nos procedimentos de seleção de representantes, mas precisa ser avaliada no processo e a partir da interação

---

12. Para Dryzek e Niemeyer (2008), depois de identificados os vários discursos presentes na esfera pública, eles deveriam ser representados por meio de uma câmara formal de discursos, além de outras formas informais nas esferas públicas. Além de conter um certo grau de idealismo e de ser pouco prática empiricamente, a câmara formal de discursos não seria muito diferente de um minipúblico, em que no final o que importa é o debate público e a interação face a face entre os representantes dos discursos.



entre as diversas esferas deliberativas e representativas” (Almeida, 2013, p. 46). A legitimidade passa a ser vinculada ao processo político e não a um ato específico e único, no qual a relação contínua entre representantes e representados – baseada no conceito de *accountability* – passa a ter papel central (Lavalle e Vera, 2011).

Não é do escopo deste trabalho entrar no mérito do debate entre as várias propostas alternativas de reformulação da noção de representação, apontando exaustivamente suas similitudes e divergências. Em vez disso, o que interessa aqui é acentuar a tendência geral tanto do campo participativo/deliberativo quanto dos estudiosos da representação em reconhecer que a representação democrática não eleitoral representa uma nova fronteira nas teorias da democracia, nas quais as formas não eleitorais de representação são necessárias para expandir e aprofundar a democracia (Urbinati e Warren, 2008).

Se é verdade que os teóricos deliberativos não trataram diretamente da representação e que o debate sobre participação e representação tendeu a ter um contorno dicotômico nas últimas décadas do século XX, também é certo que as experiências do sul global fornecem rico material empírico para pensar mais amplamente a representação, incluindo suas formas não eleitorais, de forma complementar e não competitiva (Avritzer, 2007; 2012; Saward, 2006; Urbinati, 2000).

Esse novo giro na teoria democrática vai muito além de reconhecer a complementaridade entre participação, deliberação e representação. Tal complementaridade – apesar de pouco problematizada – já foi por vezes acentuada no próprio seio das vertentes puras (Chambers, 2003; Pateman, 2012). Também é importante o registro de que não existe oposição entre representação e participação e que o instrumento da representação está presente nos fóruns participativos e deliberativos. No entanto, e para os efeitos deste trabalho, a novidade principal dessa articulação entre os campos teóricos é a possibilidade de pensar tais experiências empíricas não só como espaços participativos ou deliberativos, mas sobretudo como espaços representativos em si (Abers e Keck, 2008; Lavalle e Vera, 2011; Souza, Lima e Teixeira, 2012).

Ao deslocar o foco para a representação, a vertente híbrida participativa do sul global permite superar um limite persistente e que as vertentes puras não foram capazes de abordar com sucesso: o problema da escala. Com este novo olhar integrador, as teorias híbridas atingem um novo grau de adequação à complexidade inerente às sociedades contemporâneas, no momento em que suas experiências empíricas deixam de ser limitadas ao contexto face a face, de democracia direta em escala local, para também incluir um elemento representativo, cuja legitimidade não está vinculada ao processo de sufrágio universal, mas sim aos discursos, às perspectivas, à afinidade e à advocacia. Assim, é possível analisar com maior acuidade experiências pioneiras de participação e deliberação supralocais, como as conferências nacionais no Brasil (Avritzer e Souza, 2013; Faria *et al.*, 2012; Pogrebinski, 2013; Ramos e Faria, 2013), que só são possíveis a partir da componente representativa.

O foco maior na representação também pode ser útil para aperfeiçoar um outro modelo híbrido: aquele dos sistemas deliberativos. Conforme apontado anteriormente, apesar da sua orientação para a democracia de massa e seu foco não estar nas estruturas deliberativas individuais, mas na conexão entre as estruturas e na resultante deliberativa, o *link* entre as experiências empíricas e a teoria sistêmica não foi claramente estabelecido (Beste, 2016; Mendonça, 2016; Moore, 2016). Ou seja, embora a vertente reconheça a importância dos níveis micro e macro na integração sistêmica (Bächtiger *et al.*, 2010; Chambers, 2009; Hendriks, 2006), as formas e os instrumentos que permitem conectar os diferentes componentes e níveis do sistema não foram claramente identificados nos textos básicos da vertente.

Colaborando com a tese de pouca aplicabilidade empírica, estão as formulações dos teóricos sistêmicos no que tange aos minipúblicos. Não obstante a ambição que clama por complexidade em larga escala, a principal aposta de ação empírica proposta por alguns autores sistêmicos tem sido a de conectar o instrumento dos minipúblicos a escalas superiores ou tentar reproduzir os resultados dos experimentos em escalas maiores, na tentativa de ampliar a resultante deliberativa do sistema e a efetividade dos minipúblicos em si (Dryzek e Niemeyer, 2008; Felicetti, Niemeyer e Curato, 2016; Goodin e Dryzek, 2006; Niemeyer, 2011; 2014). Apesar de sua ambição teórica em nível macro, algumas propostas empíricas de teóricos sistêmicos são tímidas, pois continuam a reproduzir lógicas mais apropriadas ao nível micro.

Não é argumentado aqui que os minipúblicos não têm lugar no sistema deliberativo e não podem contribuir para o aprofundamento democrático. No entanto, para uma proposta que visa à reformulação ampla do sistema político, o foco nos minipúblicos parece insuficiente e incapaz de fazer frente às ambições teóricas promovidas pela quarta geração de deliberativistas (Elstub, Ercan e Mendonça, 2016).

Fora a ênfase no *scaling-up* dos minipúblicos, não existem muitas formulações que buscam superar empiricamente o fosso entre a micro e a macroescala e as que existem possuem ainda alto grau de generalização e pouca força empírica, como a tentativa de analisar a manifestação dos vários discursos em arenas legislativas (Beste, 2016) ou uma revalorização do papel central dos especialistas em deliberações em escala sistêmica (Moore, 2016).

Talvez o mais promissor caminho para pensar formas concretas para analisar e verificar o funcionamento de sistemas deliberativos na prática seja por meio da já discutida revitalização do conceito de representação, tratada de forma ampliada, incluindo formas não eleitorais. Não é acidental que interessantes tentativas de propor soluções mais concretas para estudar e aplicar a teoria sistêmica na prática tenham sido feitas por autores cujo *background* é oriundo da vertente dos públicos participativos.

Como discutido anteriormente, autores como Faria, Silva e Lins (2012), Ramos e Faria (2013), Pogrebinski (2013), Silva e Ribeiro (2016), Almeida e Cunha (2016) e Mendonça (2016) analisam experiências “sistêmicas” brasileiras. Além das propostas e soluções apontadas,<sup>13</sup> cabe aqui ressaltar uma característica comum entre esses autores: todos eles atribuem à representação um papel central no sistema deliberativo. Essa atribuição envolve não somente o reconhecimento das formas tradicionais de representação autorizadas por meio de sufrágio universal, mas sobretudo o reconhecimento do papel e da atuação de representantes governamentais e da sociedade civil – legitimados por formas diversas de autorização – na conexão entre os diversos fóruns e os vários níveis e escalas de atuação do sistema deliberativo.

Embora Mansbridge *et al.* (2012) e demais postulantes originários dos sistemas deliberativos apontem a necessidade de conexão entre as diversas arenas deliberativas, em diferentes níveis de atuação, a perspectiva sistêmica *do norte* pouco produziu sobre como tal conexão deve ser promovida e, sobretudo, quais atores ou instâncias atuariam como conectores do sistema.

Essa fundamental lacuna teórica começa a ser preenchida pelos teóricos *do sul*. Para tais autores, a conexão entre os componentes do sistema pode ser promovida por tais representantes, sejam eles burocratas (representantes governamentais) ou ativistas (representantes da sociedade civil) (Mendonça, 2016). A circulação e as trajetórias individuais desses atores permitem que eles promovam a integração entre as várias arenas deliberativas, bem como entre as arenas formais e institucionalizadas e aquelas informais, difusas em torno das esferas públicas. Para além da integração (e potencial coordenação entre as arenas), os representantes/conectores seriam responsáveis pela garantia da presença dos vários discursos (Dryzek e Niemeyer, 2008; Urbinati e Warren, 2008) presentes na esfera pública, que terão então maiores possibilidades de serem incorporados ao sistema.

Mas não é só a circulação dos representantes que pode promover a articulação entre as arenas. É possível pensar também no efeito oposto. A própria circulação e o reconhecimento da atuação dos representantes nas arenas deliberativas, em múltiplos níveis, pode contribuir para aumentar a legitimidade dessas formas de representação, que carecem da autorização eleitoral (Almeida e Cunha, 2016). Assim, seria possível o desencadeamento de um círculo virtuoso entre as várias arenas deliberativas e o instrumento da representação ampliada, no qual a legitimação das novas formas de representação seria acompanhada de ganhos em termos de integração e articulação sistêmica.

---

13. Para uma análise detalhada das propostas e soluções destes autores para dilemas como a conexão entre arenas deliberativas e sua ênfase em escalas intermediárias de participação e deliberação, ver subseção 5.1 deste capítulo.

Nesse quadro analítico, Silva e Ribeiro (2016) apontam papéis diferenciados entre os representantes governamentais e aqueles da sociedade civil. Enquanto os burocratas seriam responsáveis pela articulação entre as arenas formais, institucionalizadas, do sistema deliberativo, os representantes da sociedade civil seriam responsáveis pela conexão entre as arenas formais e as esferas públicas informais fora do âmbito estatal.

Por fim, cabe mencionar que – apesar de promissoras – a análise dos conectores no sistema deliberativo ainda está em estágio inicial e são necessários novos estudos empíricos para averiguar a veracidade de algumas hipóteses. Almeida e Cunha (2016) apontam dois riscos importantes que precisam ser melhor estudados. Em primeiro lugar, as autoras afirmam que apesar de processos participativos complexos já atuarem há algumas décadas no Brasil – com a presença de representantes que atuariam simultaneamente em vários espaços –, ainda não há evidências conclusivas que permitam afirmar que o trabalho destes conectores aumentou a integração entre os fóruns e as arenas, aumentando o nível de deliberatividade do sistema. Em segundo lugar, é necessário verificar em que medida a atuação, a trajetória e a circulação dos conectores permitem aumentar a legitimidade democrática do instituto da representação em geral, ao invés de fortalecer e aumentar o capital político individual dos novos representantes.

De toda forma, o reconhecimento e o fortalecimento das novas formas de representação podem constituir-se em mais um ponto de complementaridade entre as abordagens híbridas, gerando novas respostas para o dilema da escala nas teorias democráticas.

### **5.3 A institucionalização da participação vista a partir das fronteiras fluidas entre sociedade e Estado**

As formas institucionalizadas de participação sempre foram polêmicas no âmbito das vertentes puras. Como apontado anteriormente,<sup>14</sup> teóricos participativos dos anos 1970 e 1980 enfatizaram a autonomia da sociedade civil perante o Estado e o vínculo da lógica estatal com estruturas autoritárias, dando ênfase às experiências de autogoverno. Os teóricos deliberativos, por sua vez, viam um papel de complementaridade entre o Estado e a sociedade civil, abrindo espaço para a participação institucionalizada.

Apesar de suas diferenças, as vertentes participativa e deliberativa vão na mesma direção ao postular a divisão entre sociedade civil e Estado. As definições de sociedade civil de autores como Habermas (1997) e Arato e Cohen (1994) foram muitas vezes utilizadas tanto como definidoras dos limites entre Estado e sociedade quanto como guia para a interação entre tais esferas supostamente distintas. Para estes autores, a sociedade civil operaria fora das esferas de influência do Estado. Embora a forma e intensidade em torno da interação entre sociedade e Estado variem

---

14. Ver capítulo 1.

entre os autores das vertentes puras, a ênfase nessa interação sempre preservou a autonomia e a independência entre os dois campos, cada um deles atuando a partir de sua lógica própria, com objetivos claros e (relativamente) coerentes.

Desafiando tais pressupostos, a institucionalização de mecanismos de participação e deliberação tem o caráter de aumentar a presença do Estado na organização e no funcionamento de tais instituições, que passam então a ser estruturas integrantes do aparato estatal. Neste contexto, as fronteiras entre Estado e sociedade civil tendem a ser questionadas no âmbito das experiências institucionalizadas.

Uma reação típica de defensores da separação entre as duas esferas é enfatizar que as experiências institucionalizadas são marcadas por relações de dominação do Estado sobre a sociedade, em que o primeiro faria valer-se do uso de conhecimentos técnicos e burocráticos, da cooptação de lideranças da sociedade civil, e do controle da dinâmica participativa e deliberativa para fazer valer seus interesses, manipulando tais instâncias para legitimar decisões tomadas previamente e para enfraquecer o poder contestatório da sociedade civil, sob a fachada de que suas organizações seriam formalmente incluídas no processo decisório. Mais que instância de diálogo entre Estado e sociedade civil, as experiências institucionalizadas seriam ferramentas de despolitização (Vieira e Silva, 2013; Williams, 2004).

Apesar de existirem casos empíricos em que processos de dominação e despolitização fazem-se presentes (Milani, 2006; Sayago, 2000; Tatagiba, 2005), as experiências empíricas de caráter híbrido do sul global fornecem elementos que permitem repensar as relações (e a divisão) entre Estado e sociedade civil, possibilitando a análise da institucionalização a partir de novos ângulos.

Dagnino, Olvera e Panfichi, (2006) questionam a qualificação da sociedade civil como “polo de virtudes” e do Estado como “encarnação do mal”. A fonte de tal questionamento está intimamente relacionada à emergência de formas de participação institucionalizadas que surgiram na América Latina após processos de redemocratização.<sup>15</sup> Talvez o elemento que tenha maior poder explicativo no questionamento das fronteiras entre Estado e sociedade a partir do ponto de vista do sul global seja as trajetórias biográficas de indivíduos que – ao longo de sua carreira e militância política e social – ocuparam postos no Estado e em organizações da sociedade civil (Abers e Von Bülow, 2011; Cortes e Silva, 2010; Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006; Feltran, 2005; Marques, 2006; Silva e Oliveira, 2011).

Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) mostram que o trânsito de ativistas e burocratas entre Estado e sociedade civil se tornou a regra – e não a exceção – na América Latina, levando a uma contestação das fronteiras (supostamente) fixas entre os dois

---

15. Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) fundamentam sua análise a partir de casos empíricos no âmbito de países como Brasil, Colômbia, Equador, Argentina, Uruguai e Chile.

campos. Ao assumir postos e cargos na estrutura estatal, as bandeiras promovidas por movimentos e organizações sociais passam a ser defendidas a partir de dentro do Estado, o que gera impactos diretos nas políticas públicas. Este ativismo feito a partir de dentro da estrutura estatal (Abers e Von Bülow, 2011) auxilia a questionar a suposta existência de fronteiras fixas entre os campos estatais e não estatais.

Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p. 40) por exemplo, afirmam que tal divisão não se dá entre estes dois campos, mas sim entre projetos políticos. Segundo os autores, os projetos políticos são “os conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo e representações do que deve ser a vida em sociedade, os quais orientam a ação política dos diferentes sujeitos”. As alianças entre os atores sociais são condicionadas pela defesa de projetos políticos comuns. Assim, tanto o Estado quanto a sociedade civil são campos heterogêneos, marcados pela presença de uma diversidade de projetos políticos em seu interior. Além de questionar a visão romantizada da sociedade civil e a percepção do Estado como “encarnação do mal”, Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) postulam que existem maiores potencialidades democráticas quando há correspondência entre os projetos políticos em ambas as esferas.

Na mesma linha, Abers e Von Bülow (2011) defendem que a divisão entre ativista em movimento social e ator estatal tornou-se pouco clara. A partir do trânsito de dirigentes entre os campos, os movimentos sociais passaram – para além das suas formas de ação tradicionais – a buscar o alcance de seus objetivos trabalhando a partir de dentro do aparato estatal. As autoras questionam alguns pressupostos da literatura clássica sobre movimentos sociais, nos quais o Estado é por vezes visto como não relevante para a compreensão da dinâmica interna dos movimentos e a relação entre Estado e sociedade civil tende a ser conflituosa. Pautando-se por lições tiradas de casos empíricos brasileiros, as autoras afirmam que nem sempre a relação entre sociedade civil e Estado é marcada por conflitos e que, ao invés de focar nas relações entre os dois campos, seria mais promissor analisar as redes que cruzam as fronteiras entre eles (Bonafont, 2004; Marques, 2006).

Abers, Serafim e Tatagiba (2014) apontam a importância das trajetórias individuais no crescimento de experiências institucionalizadas de participação no Brasil, no período do governo Lula (2003-2010). Para as autoras, não é possível atribuir a multiplicação de instituições participativas tão somente aos órgãos de coordenação do governo ou a uma orientação clara da cúpula governamental. Parte importante da multiplicação e institucionalização desses espaços (muitos deles em escalas supralocais)<sup>16</sup> deveu-se ao trânsito de ativistas da sociedade civil para o Estado, aliado à presença de funcionários públicos de carreira comprometidos com um novo projeto político de cariz participativo. Assim, a presença

---

16. Tais como os conselhos nacionais e as conferências nacionais de políticas públicas.

de militantes no interior de vários ministérios permitiu experimentações com resultados variáveis a depender das relações históricas entre Estado e sociedade em cada setor de política pública.

Tal abertura de novas gerações de burocratas às formas de participação e deliberação é desenvolvida em maiores detalhes por Fischer (2009). Para o autor, seja o burocrata um funcionário de carreira ou um especialista em determinada área de política pública, é fundamental perceber tais atores como potenciais facilitadores das novas experiências democráticas, a partir de “novas concepções do administrador público como um facilitador de comunidades de participação baseadas no engajamento cívico” (Fischer, 2009, p. 296).

Assim, a proximidade entre movimentos e organizações sociais e atores estatais abriu espaço para a promoção de formas de ação inovadoras compostas por elementos híbridos, construídos a partir da influência, combinação e reinterpretação dos repertórios tradicionais de ação dos movimentos e organizações e das rotinas típicas da burocracia e da administração pública. O resultado desse processo dinâmico pode ser visto na emergência de espaços participativos formalizados por leis, decretos e outros instrumentos formais. Tais espaços passam a fazer parte da estrutura do Estado e, como não poderia deixar de ser, são marcadas pelo papel central de atores estatais em sua criação e condução. A renovação democrática defendida pela vertente *do sul* passa necessariamente pela transformação do Estado, em “uma forma alternativa de política democrática que requer a institucionalização de mecanismos deliberativos fortes no nível público (Avritzer, 2002, p. 40).

Como instituições híbridas, os espaços participativos e deliberativos institucionalizados seguem – em muitos aspectos – a lógica estatal de atuação (Lima *et al.*, 2014). Isto poderia ser um problema caso tais instituições fossem analisadas a partir da divisão clara entre Estado e sociedade civil. No entanto, os desenvolvimentos teóricos e empíricos do sul global passam a questionar tal divisão e supera a ideia de que a lógica estatal seria intrinsecamente problemática para as novas formas de aprofundamento democrático. A abordagem participativa do sul global permite pensar as formas de participação e de deliberação institucionalizadas dentro do marco que percebe a heterogeneidade interna ao Estado e à sociedade civil, bem como a porosidade e o trânsito contínuo de atores entre as duas esferas.

Para além de um ente coerente e definido, Migdal (2004) conceitua o Estado como um campo de poder, uma entidade contraditória que muitas vezes age contra si mesmo, um campo fragmentado e composto por muitas partes em conflito. Para o autor, é insuficiente analisar as estruturas do Estado isoladamente. Para estudar os limites e as potencialidades do Estado, deve-se focar no processo e na teia de relações entre os Estados e suas sociedades.

Assim, o Estado torna-se em si “uma relação política parcelar e fraturada, pouco coerente, campo de luta política” (Santos, 1999) e pode ser transformado pela sociedade na medida em que o próprio Estado transforma a sociedade civil (Migdal, 1994). O Estado, percebido enquanto campo de disputa, articula e integra “um conjunto híbrido de fluxos, redes e organizações em que se combinam e interpenetram elementos estatais e não estatais, nacionais globais e locais” (Santos, 1999, p. 13).

No Estado, as instituições participativas podem funcionar como um elemento democratizador da estrutura estatal, contribuindo para a promoção de projetos políticos, em variadas formas de interfaces socioestatais (Pires e Vaz, 2012). Tais interfaces, definidas por Pires *et al.* (2012, p. 8) como “espaços de intercâmbio e conflito em que sujeitos sociais e estatais se relacionam de forma intencional” pode apresentar um duplo efeito: por um lado, tem o potencial de “qualificar a capacitação do Estado, construindo instrumentos eficazes de planejamento, execução, monitoramento e avaliação de políticas públicas e, ao mesmo tempo, fortalecer o processo de escuta e envolvimento da sociedade na construção dessas mesmas políticas” (Pires *et al.*, 2012, p. 6).

Para além de democratizar internamente o Estado e incluir indivíduos e visões de mundo tradicionalmente à margem do processo político, os mecanismos institucionalizados de participação podem ir além da mera interação com demais órgãos do Estado e colaborar para a construção de capacidades estatais<sup>17</sup> em áreas onde a ação do Estado é deficitária, a partir da promoção de relações fecundas entre os diversos atores e campos de atuação (Abers e Keck, 2008; Pires *et al.*, 2012; Pires e Vaz, 2012).

Em resumo, se é verdade que a institucionalização da participação pode gerar relações de dominação, despolitização e uso instrumental das novas instituições, também é verdade que a atuação de tais instituições pode gerar dinâmicas inovadoras, culminando com processos de democratização interna das estruturas do Estado, com a promoção de novas capacidades estatais e fortalecimento daquelas já existentes.

Tal contribuição, teórica e empiricamente desenvolvida e aprofundada a partir de autores e experiências do sul global, também pode suprir uma lacuna de aplicabilidade empírica na teoria dos sistemas deliberativos. Embora a perspectiva sistêmica proponha a divisão do trabalho deliberativo, em que atores da sociedade civil e do Estado assumiriam tarefas específicas (Mansbridge *et al.*, 2012), não fica

---

17. Por capacidade estatal, compreende-se “o conjunto de instrumentos e instituições de que dispõe o Estado para estabelecer objetivos, transformá-los em políticas e implementá-las. (...) Trata-se da capacidade de ação do Estado” (Souza e Celina, 2012, p. 8). Apesar de poder ser sumariamente definido como a capacidade de ação do estado a partir dos instrumentos à disposição, o conceito de capacidades estatais envolve diversas dimensões, componentes e características. Para uma análise do conceito em sua complexidade, ver Boschi e Gaitán (2012); Stein e Tommasi (2007); Weaver e Rockman (1993). O livro editado por Gomide e Boschi (2016) aplica o conceito na análise de políticas públicas em países emergentes.



claro em tal abordagem quais atribuições caberiam a quais atores, bem como não há uma teorização detalhada de como seriam promovidas as interações entre eles.

Ademais, a abordagem sistêmica – ao focar sua contribuição empírica em tentativas de reproduzir o experimento dos minipúblicos em grandes escalas e conectar os minipúblicos em pequena escala a outras instâncias do sistema (Felicetti *et al.*, 2016; Niemeyer, 2011; 2014) – não dá a devida atenção às formas inovadoras que são construídas a partir da interação entre atores da sociedade civil e do Estado. Não se trata aqui apenas de somar as potencialidades da lógica estatal e não estatal na divisão do trabalho deliberativo, mas reconhecer que algumas atribuições sistêmicas podem ser melhor executadas a partir de repertórios e formas de atuação que vão além da soma entre as duas partes, constituindo formas híbridas de ação e de desenvolvimento institucional originais, combinadas a partir das interfaces socioestatais.

Se, por um lado, os casos latino-americanos – por constituírem em geral novas democracias nas quais o Estado e a sociedade civil ainda estão em construção – são mais propícios a este tipo de experimentações institucionalizadas, por outro lado, não é possível sustentar que a divisão entre Estado e sociedade civil é coerente e coesa em democracias centrais.

Nessa linha, a partir de uma abordagem que vê o Estado como campo de disputa, heterogêneo, não coerente, não integrado e não coeso, interpenetrado por fluxos e múltiplas interações de atores estatais e não estatais, Migdal (2004) junta-se a um amplo corpo de literatura sobre políticas públicas construída com o referencial de países do norte – tais como Bonafont (2004), Kingdon (1995), Sabatier e Weible (2007) e Zahariadis (2007) –, para mostrar que os fenômenos da sociedade em rede e da interpenetração entre Estado e sociedade são a regra e não a exceção, mesmo em países centrais. Santos (1999, p. 13), por exemplo, aponta que “está a emergir uma nova forma de organização política mais vasta que o Estado, de que o Estado é o articulador e que integra um conjunto híbrido de fluxos, redes e organizações em que se combinam e interpenetram elementos estatais e não estatais, nacionais, locais e globais”.

Não é escopo deste trabalho explorar em detalhes a literatura sobre coalizões e redes de políticas públicas, mas tão somente apontar a insuficiência em analisar a estrutura do Estado de forma isolada, a partir da adoção de uma abordagem em que a divisão dicotômica entre Estado e sociedade perde sentido em contextos em que atuam múltiplas organizações e indivíduos, em variados níveis e fluxos de interações. Se tal abordagem apresenta diversos pontos em comum com a abordagem sistêmica (também interessada em fluxos e interações multinível), ainda falta à vertente sistêmica a incorporação desta complexidade na análise não apenas das interações entre os níveis de governo e as instituições envolvidas nas várias fases do trabalho deliberativo, mas também trazer esta complexidade para a análise dos

fluxos e das interações localizadas nos mecanismos internos de cada instituição envolvida no sistema deliberativo.

Esse é mais um ponto crucial de complementaridade entre as abordagens híbridas. A abordagem sistêmica possui um melhor arcabouço teórico para lidar com o salto de escala da participação e da deliberação que a vertente da democracia participativa *do sul*. Já esta última apresenta uma contribuição teórica inovadora e relevante baseada na análise dos fluxos de pessoas e de conhecimentos entre Estado e sociedade civil, aportando um conhecimento pouco desenvolvido pelos autores “sistêmicos”.

#### 5.4 Reconciliando técnicos e não técnicos

O novo olhar sobre o Estado e sobre o papel dos burocratas em instituições participativas e deliberativas oriundo da vertente participativa do sul global permite pensar em formas mais adequadas de interação entre técnicos e não técnicos, tanto mais necessárias quanto mais amplia-se a escala e a complexidade dos temas e das decisões. Se as formas institucionalizadas formais – experimentadas no sul global – fornecem elementos importantes para pensar a interação entre burocratas e ativistas, a perspectiva sistêmica aponta uma interessante proposta para conformar a relação entre leigos e especialistas, a partir de conceitos como a divisão do trabalho deliberativo (Mansbridge *et al.*, 2012) e o sequenciamento da deliberação (Goodin, 2005).

Conforme discutido no capítulo 1 deste livro, os defensores da concepção representativa hegemônica utilizam-se do argumento da complexidade e da necessidade do domínio de conhecimentos técnicos para justificar a baixa intensidade participativa que seria natural em sociedades modernas e de grande escala (Bobbio, 1997; Dahl, 2012; Dahl e Tufte, 1973; Schumpeter, 1961). Por sua vez, defensores da democracia participativa em países centrais tenderam a ver os conhecimentos técnicos e os burocratas como componentes de um sistema de dominação (Barber, 2003), enquanto a complementaridade entre leigos e *experts* e entre burocratas e cidadãos “comuns” foi ressaltada desde o início por teóricos da vertente deliberativa (Cohen, 1989; 1999; Habermas, 1986), representando um passo em direção às concepções híbridas.

Apesar disso e de defender a complementaridade de saberes e a interação entre os diferentes tipos de atores, a vertente deliberativa não conseguiu resolver a tensão interna entre a busca por igualdade democrática e as inevitáveis desigualdades oriundas dos conhecimentos especialistas (Fischer, 2009; Moore, 2016). Ou seja, por mais que a vertente deliberativa defenda a validade e a igualdade entre os variados discursos presentes na sociedade, bem como a necessidade de legitimação das decisões públicas por todos os atores afetados ou interessados na temática, o poder de influência e a importância do domínio de conhecimentos técnicos para a

elaboração de decisões adequadas à complexidade de muitos temas políticos contemporâneos continua sendo fonte de desigualdade, afetando a busca pelo “ideal deliberativo”. Conforme aponta Fischer (2009, p. 11), enquanto as contribuições dos democratas deliberativos “geralmente reconhecem a necessidade da *expertise*, elas também têm falhado em mover-se para além de entendimentos padrões sobre *experts*, o que tem atrapalhado a participação cidadã”.

Em acréscimo a essa tensão teórica, a vertente deliberativa é criticada por propor formas insuficientes de promover a interação entre especialistas e não especialistas. Circunscritas aos minipúblicos – com impactos essencialmente locais e reduzidos – as interações controladas entre os atores sociais geralmente não conseguiriam influenciar decisões tomadas em maior escala, que continuariam a ser monopolizadas por atores técnicos, políticos e burocratas (Pateman, 2012).

Além disso, os minipúblicos sofrem críticas a partir da interpretação de que – ao invés de ferramentas de democratização – tais instrumentos podem constituir-se em exemplos de elitismo deliberativo (Lafont, 2014; Moore, 2016; Urbinati, 2010). A partir da tentativa de incluir cidadãos comuns e novas perspectivas no processo decisório, os minipúblicos correm o risco de tomar decisões sem legitimidade social para tanto. Tais autores críticos argumentam que os cidadãos que não foram escolhidos para participar dos minipúblicos não têm especial razão para apoiar e legitimar as decisões tomadas nesses fóruns, que muitas vezes são tão fechadas e distantes da população em grande escala como aquelas tomadas na relação cotidiana entre burocratas, políticos eleitos e técnicos. A pergunta que está por trás dessa argumentação é: por que os cidadãos em geral deveriam confiar nas opiniões e propostas formuladas por um grupo de cidadãos selecionados aleatoriamente e aos quais foram dados argumentos fornecidos por *experts* e burocratas e não nas decisões tomadas diretamente por *experts* que detêm maior competência técnica e capacidade de enfrentar problemas complexos em sua área de atuação? (Lafont, 2014; Moore, 2016).

Para tais autores críticos, o minipúblico não cumpre o ideal deliberativo de promover uma legitimação das decisões pelos atores interessados. Por sua escala reduzida e seus processos deliberativos controlados e fechados em si mesmo, os minipúblicos não conseguiriam cumprir a função de legitimação, pois o público em geral continuaria tão longe do centro decisório quanto se as decisões fossem confiadas diretamente aos *experts*.

Indo além das limitadas experimentações promovidas pela democracia deliberativa em países centrais, as experiências pautadas na vertente participativa do sul global abrem a “caixa preta” do Estado e percebem que a interação entre burocratas e ativistas é contínua e ocorre em vários momentos dos ciclos de políticas públicas – e não somente em momentos formais de atuação de fóruns participativos.

Está claro que conforme se aumenta a escala e se institucionaliza a participação e a deliberação, formalizando o papel de burocratas na promoção e atuação de instituições participativas, amplia-se a presença de conhecimentos técnicos e burocráticos, em sintonia com o grau de complexidade dos debates e das decisões públicas. No entanto, se o Estado é visto não como um corpo coeso, mas como um campo de disputa (Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006; Migdal, 2004; Santos, 2004), a relevância do discurso de proteger o conhecimento leigo da dominação burocrática perde fundamentação teórica. Com base em tal orientação, é possível questionar a existência de pontos de vista leigos, “do cidadão” comum ou do burocrata, emanados de forma pura e não contaminada. As experiências empíricas do sul global mostram que, apesar de relações de poder e de dominação serem presentes nessas arenas, as fontes de dominação vão muito além das artificiais dicotomias entre leigos e técnicos.

Ademais, é um erro tentar reduzir o componente técnico das decisões políticas. Conforme é cada vez mais consensual nos estudos da sociologia da ciência, na sociedade contemporânea, técnica e política estão imbricadas (Giddens, 1991; Beck, 2002; Collins e Evans, 2002; Latour, 2000; Turner, 2001). A própria ideia de Estado moderno surgiu a partir do desenvolvimento dos instrumentos técnicos, a partir da evolução de formas de sistematização de dados e demandas sociais (Rose e Miller, 1992). Em sociedades complexas, as questões de cunho técnico-científicas passaram a ser centrais e são fundamentais para produzir legitimidade no espaço público, pois “dada a complexidade técnica e social da maioria das questões políticas contemporâneas, um grau significativo de competência é requerido dos cidadãos e políticos para participar de forma significativa em discussões políticas” (Fischer, 2009, p. 1).

As decisões e os debates em fóruns institucionalizados em grande escala tendem a ser mais técnicos e é irrealista propor uma mudança nesta tendência (Fonseca, Bursztyn e Moura, 2012). Tampouco é possível tratar tais questões macropolíticas em minipúblicos em níveis locais, cuja escala limitada reduz as chances de influência em processos decisórios e cuja legitimidade social não aparenta ser maior que a de um fórum tradicional de especialistas.

Em conjunto com a visão não dicotômica da vertente participativa do sul global, a abordagem sistêmica aponta um caminho frutífero para situar a relação entre especialistas e não especialistas em sistemas deliberativos complexos, em larga escala. A vertente sistêmica trata melhor os “dilemas dos técnicos”, pois advoga por uma deliberação funcionalmente diferenciada e distribuída, respeitando os papéis, os espaços de atuação e as lógicas de deliberação próprias de cada grupo de atores (Moore, 2016). Para tanto, dois conceitos são chave: *i*) a divisão do trabalho deliberativo; e *ii*) o sequenciamento de momentos deliberativos.

Conforme apontado por Mansbridge *et al.* (2012), a necessidade de conhecimentos técnicos manifesta-se em diversos níveis e instâncias do sistema deliberativo. Se é recomendável a existência de instâncias de interação entre especialistas e não especialistas, também estão previstos processos em que a *expertise* e a complexidade técnica fazem-se centrais e decisões intermediárias acabam sendo tomadas sem necessariamente contar com a participação ativa de cidadãos comuns. Isso não é intrinsecamente ruim, desde que tais decisões estejam previstas em uma divisão do trabalho deliberativo e sejam tratadas em níveis semelhantes de hierarquia a outras formas de conhecimento e saber.

Em grande escala, não é possível nem desejável que todos os cidadãos participem e tornem-se especialistas em múltiplas matérias de política pública, notadamente aquelas com mais nível de complexidade técnica, que envolvem conhecimentos científicos ou de gestão pública. A divisão do trabalho deliberativo é de suma importância, mas necessita-se também da atuação de indivíduos e instâncias que realizem um trabalho de “tradução” entre os vários campos e saberes, a fim de que o sistema e suas decisões mantenham suas condições de transparência e legitimidade (Fischer, 2009).

Nessa linha, a ideia de sequenciamento de momentos deliberativos (Goodin, 2005) representa um passo em direção da aplicabilidade empírica da proposta sistêmica, dando maior concretude às ideias de divisão do trabalho deliberativo. Ao enfatizar os *links* – temporais e transcatares – entre os momentos de debate e tomada de decisão, os processos sequenciados e multiníveis podem contemplar a participação e a influência tanto de especialistas quanto dos cidadãos comuns e ativistas interessados na temática, em uma multiplicidade de canais e respeitando as diversas formas de conhecimento. Para tal, e conforme apontado na seção 5.2 deste capítulo, é fundamental que sejam claramente individuadas as conexões (e os conectores) entre os processos (Mendonça, 2016; Silva e Ribeiro, 2016).

O sequenciamento de momentos deliberativos não pode, contudo, ser baseado em uma hierarquia entre os atores e as instâncias deliberativas. O foco na igualdade entre os níveis e momentos de deliberação é necessário não só para a manutenção da legitimidade e para a promoção da inclusão política no processo decisório, mas também para garantir a qualidade das decisões em sociedades complexas, muitas vezes fortemente dependentes do aporte de conhecimentos técnicos (Fonseca *et al.*, 2012).

Em resumo, e tendo em vista o desafio de compatibilizar democracia com complexidade técnica em sociedades de grande escala (Fischer, 2009), o uso combinado das abordagens híbridas participativas do sul global e dos sistemas deliberativos parece ter condições de contribuir para a redução da distância entre decisores e cidadãos, entre especialistas e não especialistas, integrando de forma mais efetiva os conhecimentos técnicos como componentes fundamentais das novas experiências democráticas institucionalizadas em escala supralocal.

## 6 SÍNTESE: A PARTICIPAÇÃO E A DELIBERAÇÃO INSTITUCIONALIZADAS EM LARGA ESCALA VISTAS A PARTIR DE PERSPECTIVAS HÍBRIDAS

Conforme apontado no capítulo 1 deste livro, a institucionalização de mecanismos supralocais de participação não se adequa plenamente nem a vertente participativa nem a deliberativa puras. No entanto, diversas críticas feitas a essas duas correntes, somadas aos novos desenvolvimentos teóricos e empíricos, levaram – no alvorecer do século XXI – ao surgimento de perspectivas híbridas, compostas por elementos oriundos da democracia participativa, da democracia deliberativa e também por elementos típicos de concepções pluralistas.

Apesar de conter diferenças de enfoque, as abordagens híbridas têm em comum a busca por complementaridade e superação de dicotomias que se tornaram centrais nos debates sobre teorias da democracia no século XX. Muito foi escrito e debatido enfatizando as diferenças entre as correntes representativa, participativa e deliberativa, por vezes advogando a superação de um enfoque sobre os outros (Florida, 2013b; 2017; Miguel, 2005; Pereira, 2007).

No entanto, a experimentação empírica de metodologias e processos baseados nas várias correntes puras demonstrou a insuficiência de cada uma delas na interpretação dos dilemas da democracia e na proposição de soluções de aprofundamento democrático. Os avanços teóricos empiricamente radicados levaram a um contexto de convergência e superação de divisões. Assim sendo, a oposição entre as vertentes deixou de fazer sentido e, para dar conta dos múltiplos elementos e variações em promover inovações democráticas em um mundo complexo, as incompletas vertentes puras deram lugar às abordagens híbridas, que mesclam elementos das diversas vertentes.

Entre os modelos híbridos destacamos neste capítulo a perspectiva da democracia participativa *do sul* e a abordagem dos sistemas deliberativos. Diferentemente das abordagens puras, as vertentes híbridas são mais adequadas para refletir sobre a institucionalização da participação em larga escala.

A vertente dos públicos participativos aprofunda a necessidade de uma reforma ampla das estruturas de autoridade já defendida pela versão participativa original. Essa mudança societária envolve não só o reconhecimento da exclusão política de boa parte dos cidadãos, mas também da exclusão social que geralmente acompanha tal exclusão política. Elaboradas a partir de experiências empíricas de participação social implementadas em países periféricos e semi-periféricos, as críticas à democracia representativa de cunho procedimental são acompanhadas por reações ao modelo econômico neoliberal e pelo clamor por justiça social e inclusão política de camadas marginalizadas tanto politicamente quanto socialmente.

Diferentemente da democracia participativa *do norte* – em que a sociedade civil e o autogoverno foram valorizados, a partir de uma oposição entre sociedade civil e Estado – a abordagem participativa do sul global foi construída a partir do diálogo e da interpenetração entre atores estatais e não estatais (Abers, Serafim e Tatagiba, 2014; Abers e Von Bülow, 2011; Cortes e Silva, 2010; Dagnino, 2002; Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006; Marques, 2006; Silva e Oliveira, 2011). Isso ocorre porque a origem da vertente *do sul* está relacionada com a implementação de experiências empíricas de participação com foco na articulação e no trânsito de atores entre Estado e sociedade civil, em um contexto de fragilidade e reforma do Estado, em períodos históricos de redemocratização. Os novos atores estatais – profundamente vinculados à sociedade civil – implementaram instituições participativas inovadoras.

Simultaneamente ao surgimento das novas instituições participativas no sul global, os teóricos da vertente adotaram e transformaram conceitos e práticas que foram originariamente cunhados por teóricos deliberativistas, tais como a revitalização da esfera pública, a compatibilidade entre conhecimentos técnicos e não técnicos e a adoção de procedimentos deliberativos a partir de uma base argumentativa e racional, aportando um significativo grau de hibridismo para a abordagem.

A soma dessas características fez com que a institucionalização da participação fosse vista como algo relativamente natural para os teóricos do sul global. A questão da autonomia da sociedade civil frente ao Estado continua presente no debate entre os autores da vertente, mas o discurso de que o Estado é intrinsecamente autoritário é minoritário. Os teóricos *do sul* tendem a enfatizar um processo de transformação do Estado pelo contato com a lógica de ação da sociedade civil. Sendo assim, as instituições participativas institucionalizadas podem contribuir para a democratização do Estado e para a promoção de novas capacidades estatais e fortalecimento das já existentes.

Quanto à questão da escala, a democracia participativa *do sul* reproduz a ambiguidade presente na sua predecessora, desenvolvida nos anos 1970. O objetivo final da revitalização democrática é a democratização ampla da sociedade – que só é plenamente possível em larga escala – enquanto os métodos de ação estão prioritariamente orientados para experiências locais e para a democracia de proximidade. A vantagem da vertente *do sul* frente à *do norte* é que a primeira enfatiza a permeabilidade mútua entre Estado e sociedade civil, em múltiplas escalas. Assim, indivíduos portadores de ideologia e projetos políticos democratizantes podem “migrar” da escala local para a supralocal, levando consigo um conjunto de tecnologias e métodos que podem promover a implementação de instituições supralocais de participação.

Fundamental para a vertente participativa do sul global está o foco renovado sobre o instrumento de representação política, em mais um processo envolvendo características de hibridismos entre as correntes. Aqui, o conceito e as práticas de

representação deixam de estar ligados exclusivamente a elementos de baixa intensidade democrática (típicos das fórmulas de democracia representativa de cunho hegemônico) para constituir-se em peça fundamental das experiências empíricas de aprofundamento democrático, a partir de novas formas de representação atuantes no interior das instituições participativas e deliberativas (Almeida, 2013; Avritzer, 2007; 2012; Lavallo e Vera, 2011; Lavallo, Houtzager e Castello, 2006a; 2006b; Lüchmann, 2007; Miguel, 2000; Souza, Lima e Teixeira 2012). O reconhecimento de que as novas formas de participação e deliberação são também formas ampliadas de representação política permite um melhor enfrentamento dos dilemas da escala, na medida em que deixa de ser necessária a presença de todos os indivíduos em debates e deliberações face a face para que as decisões sejam socialmente e politicamente legítimas em sociedades complexas.

A abordagem dos sistemas deliberativos, por sua vez, é a vertente que melhor trata teoricamente os dilemas da escala. Descendente da corrente deliberativa pura, a perspectiva sistêmica incorpora e responde às críticas sofridas por sua antecessora a partir de referenciais participativos e pluralistas. É uma tentativa de resolver dois dilemas persistentes na teoria deliberativa: o problema da escala e a impossibilidade de alcançar as condições ideais de deliberação. Entre as várias mudanças acentua-se a abertura a argumentos não racionais e a métodos, tais como a barganha e o voto no processo deliberativo, a partir do reconhecimento da inevitabilidade da presença de relações de poder e de desigualdades no interior dos novos mecanismos (Mansbridge, 1999; Mansbridge *et al.*, 2010).

Ademais, a abordagem sistêmica propõe uma reconexão das experiências deliberativas em nível micro com estruturas políticas de maior escala (Bächtiger *et al.*, 2010; Chambers, 2009; Hendriks, 2006). Ao invés de focar a qualidade da deliberação no interior de pequenos fóruns, os defensores dos sistemas deliberativos concentram suas análises da inter-relação entre diversas instituições políticas, em diferentes escalas. O que interessa é a resultante deliberativa do sistema, ou seja, os resultados da interação entre os vários atores e instituições. Nessa perspectiva, as instituições participativas supralocais encaixam-se bem no modelo sistêmico e podem executar importantes funções de coordenação e articulação entre as escalas e as formas institucionais variadas que compõem o sistema.

Os modelos puros da democracia participativa e da democracia deliberativa são insuficientes para lidar de forma adequada com os desafios teóricos e empíricos aportados por mecanismos institucionalizados de participação social. Os elementos de antagonismo entre as duas perspectivas e suas dificuldades em lidar com a questão da escala não são propícios para, por si só, analisarem e promoverem os mecanismos supralocais.



Híbridos, os modelos participativos do sul global e dos sistemas deliberativos possuem olhares complementares e não conflituosos sobre a questão. Neste capítulo, foram ressaltadas quatro dimensões em que tal complementaridade é relevante e pode contribuir para uma melhor análise e implementação de experiências de aprofundamento democrático: *i)* a dimensão da escala e da promoção de formas supralocais de participação; *ii)* a articulação da participação e da deliberação com formas ampliadas de representação; *iii)* a promoção de formas institucionalizadas de participação e deliberação a partir das fronteiras fluidas entre Estado e sociedade; e *iv)* a possibilidade da constituição de formas de diálogo e integração entre lógicas de conhecimentos técnicos e não técnicos.

Quanto à dimensão da escala, tanto a abordagem sistêmica quanto a vertente dos públicos participativos são compatíveis com o *scaling-up*. Na primeira, a escala ocupa papel central e toda a teoria é construída para pensar a deliberação em nível macro, a partir da interação entre os componentes do sistema, em diversos *locus* de atuação. Baseada na premissa de que cada instituição ou processo pode contribuir para a deliberatividade do sistema (ainda que possa não ser deliberativa em si), o foco da teoria sistêmica tende a concentrar-se mais no todo – ou na resultante deliberativa do sistema – do que nas partes, compostas por cada instituição ou processo. Assim, apesar de propor uma integração sistêmica, o foco amplo – e por vezes, abstrato – da abordagem não aponta quais seriam os elementos que fariam a conexão entre as escalas e os processos (Almeida e Cunha, 2016; Mendonça, 2016; Silva e Ribeiro, 2016).

Essas insuficiências podem ser minoradas a partir da perspectiva participativa do sul global. Com base em análises sobre experiências pioneiras supralocais latino-americanas, os autores tendem a enfatizar as conexões e interações entre os processos e atores como base para o salto de escala. Assim, a partir da reinterpretação de conceitos caros à perspectiva sistêmica, tais como o sequenciamento de momentos deliberativos, os autores oriundos da vertente participativa do sul global tendem a dar mais concretude à abordagem sistêmica, a partir de propostas como: *i)* a importância da análise dos indivíduos e processos que fazem a conexão entre as esferas e os momentos deliberativos (Almeida e Cunha, 2016; Mendonça, 2016); *ii)* a proposição de conceitos como o de subsistemas deliberativos, como ferramenta metodológica útil para permitir maior aplicabilidade empírica e analítica à abordagem sistêmica (Silva e Ribeiro, 2016); e *iii)* a ênfase em níveis intermediários de participação, necessários para a conexão entre os níveis micro e macro de deliberação tão propagados pela abordagem sistêmica, e importantes em si mesmo enquanto melhor posicionados para conjugar os problemas da escala, inclusão política e qualidade da participação e da deliberação (Avritzer e Ramos, 2016).

A complementaridade entre as vertentes sistêmicas e participativas do sul global também é percebida na elaboração de novas formas de articulação entre os princípios da participação, da deliberação e da representação. Nas vertentes híbridas, o conceito de representação política ganha nova centralidade. As experiências empíricas do sul global viram emergir o fenômeno da representação no interior das experiências de participação, na qual a representação política é ampliada e reconfigurada sob novas bases, não sendo mais necessariamente vinculada às formas de autorização eleitoral por meio do voto universal.

Autores “sistêmicos” e participativos do sul global contribuíram para repensar as formas de representação, que tende não só a aumentar o hibridismo entre as correntes mas, sobretudo, constituir-se em uma alternativa relevante para superar o problema da escala, na medida em que a legitimidade democrática pode ser desvinculada da necessidade de participação de todos os cidadãos, em debates face a face.

As formas institucionalizadas também são bem aceitas pelas vertentes híbridas, cujo desenvolvimento teórico e empírico questiona a premissa de que a participação e a deliberação condicionada pela lógica estatal seriam intrinsecamente ruins para o aprofundamento democrático. Tal premissa, baseada em uma divisão clara entre as esferas estatais e não estatais, tende a ver a institucionalização da participação como domínio dos atores estatais sobre o processo decisório, o que levaria à domesticação e mesmo a despolitização desses espaços, contribuindo para a cooptação e redução de autonomia de organizações da sociedade civil.

Embora possam ocorrer processos de dominação e despolitização em processos empíricos, isto não é uma regra. As vertentes híbridas – notadamente a participativa do sul global – tendem a enfatizar as fronteiras fluidas entre Estado e sociedade civil, nas quais nem o Estado seria uma encarnação do mal nem a sociedade civil seria um polo de virtudes. Na verdade, o Estado consubstanciaria um campo de disputas, um ente complexo, pouco coerente e coeso, atravessado por múltiplas redes e processos políticos (Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006; Migdal, 2004; Santos, 1999; 2004).

Assim sendo, muitas experiências empíricas de participação no sul global promoveram relações fecundas entre burocratas e ativistas da sociedade civil em espaços participativos institucionalizados (Abers e Keck, 2008). Tais relações fecundas podem levar à democratização das estruturas do estado, à criação de capacidades estatais em que estas estão ausentes e ao fortalecimento destas onde já existem (Abers e Keck, 2008; Pires *et al.*, 2012; Pires e Vaz, 2012), contribuindo inclusive para a estruturação de uma nova geração de administradores públicos comprometidos com o tema (Fischer, 2009).

Outro ponto de complementaridade entre as vertentes híbridas na análise de instituições participativas supralocais está na conformação da relação entre atores e formas de conhecimento técnico e não técnico. Conforme se ampliam a escala e

a complexidade dos processos participativos e deliberativos, bem como dos temas em discussão, maior a necessidade que as formas de aperfeiçoamento democrático têm de contar com a presença de conhecimentos técnicos – científicos, burocráticos e de especialistas em geral – em seu interior. Torna-se necessário, então, pensar em formas de interação e de combinação das diversas formas de conhecimento para que, por um lado, a presença da técnica não seja um fator de geração de desigualdades em processos participativos e um inibidor da inclusão política de atores e discursos que não têm na técnica seu principal canal de ação e, por outro lado, as decisões tomadas continuem a ter a qualidade necessária para fazer frente às complexas questões sociais e políticas em grande escala.

Neste contexto, a abordagem dos sistemas deliberativos propõe soluções com maior força empírica que a vertente deliberativa pura. Esta última, apesar de reconhecer a importância de integrar conhecimentos técnicos e não técnicos, pouco desenvolveu sobre como conformar tal interação (Fischer, 2009). A abordagem sistêmica, por sua vez, utiliza os conceitos de divisão de trabalho deliberativo (Mansbridge *et al.*, 2012) e do sequenciamento de momentos deliberativos (Goodin, 2005) para propor que tal interação possa ser feita ao longo do sistema deliberativo – em suas várias instâncias e temporalidades – e não somente no interior de fóruns deliberativos específicos. Alguns processos de integração de conhecimentos podem ser feitos em instituições participativas específicas, sem o prejuízo da manutenção de componentes sistêmicos que continuem a seguir as rotinas e lógicas de ação de atores técnicos (comunidades científicas, burocratas etc.) e não técnicos (cidadãos comuns, ativistas etc.).

À guisa de conclusão geral, é possível afirmar que, do ponto de vista teórico, a abordagem sistêmica lida melhor com a questão da escala, que é um dilema duradouro para as novas teorias da democracia. A vertente participativa do sul global, por sua vez, possui uma tradição empírica que falta à abordagem sistêmica, e um referencial teórico útil para pensar a participação institucionalizada a partir de relações profícuas entre Estado e sociedade civil, bem como para promover uma democratização ampla do sistema político, baseada em justiça social e inclusão política. Dessa forma, a participação institucionalizada em escala supralocal é analisada com maior acurácia por meio das perspectivas híbridas, que supera os debates teóricos dicotômicos que tomaram forma ao longo das últimas décadas do século XX e aponta novas teorias e metodologias potencialmente mais adequadas para enfrentar as complexas questões sociais e políticas contemporâneas.

Por fim, com este capítulo 2 a concluir a primeira parte deste livro, vale a pena mencionar brevemente os passos que serão empreendidos na sequência. A segunda parte focará na análise de dois casos empíricos, que são exemplos de fermentas de participação institucionalizada em nível supralocal. Após uma nota metodológica, que explica mais detalhadamente os critérios de escolha dos casos

e a metodologia empregada nos trabalhos de campo, a introduzir a segunda parte deste trabalho, os capítulos 3 e 4 tratarão do Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã, das consultas populares e da participação social no orçamento estadual do Rio Grande do Sul, no Brasil, enquanto os capítulos 5 e 6 abordarão a Política Regional Toscana de Participação Social, na Itália.

Ambos os casos são exemplos da tendência de institucionalização da participação, tanto no sul quanto no norte global. A partir da análise de suas características, de suas formas de atuação, de suas potencialidades e limitações, serão discutidos os efeitos da institucionalização e do salto de escala de mecanismos participativos e deliberativos.

Na sequência, o capítulo conclusivo abordará os dados e as conclusões dos dois estudos de caso à luz das perspectivas híbridas aqui apresentadas. Discutir-se-á a tendência de institucionalização da participação em níveis supralocais a partir das inovações teóricas e metodológicas advindas das abordagens dos sistemas deliberativos e participativa do sul global.

The background of the entire page is a grayscale microscopic image showing a dense field of small, oval-shaped cells, likely bacteria or yeast, with some showing internal structures. A solid red horizontal bar is positioned across the upper middle of the page, containing the title text.

SEGUNDA PARTE  
OS ESTUDOS DE CASO



## NOTA METODOLÓGICA

A primeira parte deste livro foi composta por dois capítulos, com foco nas formas como diversas vertentes das teorias democráticas percebem o *scaling-up* e a institucionalização da participação. Por sua vez, a segunda parte analisará duas experiências empíricas institucionalizadas em escala supralocal. Tomando como ponto de partida os argumentos e as hipóteses discutidas nos capítulos anteriores, os capítulos 3 e 4 versarão sobre as formas de participação social no orçamento do Rio Grande do Sul, no Brasil, enquanto os capítulos 5 e 6 abordarão a Política Regional Toscana de Participação Social (PTPS), na Itália. No entanto, antes de prosseguir para a análise dos casos, vale a pena tecer alguns comentários sobre a orientação metodológica adotada nesta investigação, sobre os critérios de escolha dos estudos de caso e sobre os procedimentos adotados para a coleta e análise dos dados.

### 1 ORIENTAÇÃO METODOLÓGICA E SELEÇÃO DOS ESTUDOS DE CASO

Este estudo teve por referências metodológicas a tradição de pesquisa qualitativa em ciências sociais tanto na escolha dos casos quanto nos procedimentos de análise. No âmbito dessa tradição, a investigação adotou um conjunto de técnicas, utilizadas de forma complementar, a saber: o uso de estudos de caso como fonte primária de dados (Bennett e Elman, 2006; Flyvbjerg, 2006; Gerring, 2004; 2007; Levy, 2008; Rueschemeyer, 2003; Yin, 2014) e a utilização de elementos oriundos da técnica de rastreamento de processos – *process tracing* (Bennett e Elman, 2006; Collier, 2011; Mahoney, 2012) para identificar conjunturas e momentos-chave na trajetória das políticas analisadas no Rio Grande do Sul e na Toscana (Itália).

Os estudos de caso foram largamente utilizados nas ciências sociais desde sua fundação. No entanto, a afirmação de metodologias quantitativas, com foco na comparação entre muitos casos, relegou aos estudos de caso um caráter de metodologia menor, cuja principal utilidade para a ciência seria a de ilustrar teorias já comprovadas por dados quantitativos ou então para elaborar novas hipóteses para objetos de estudos novos ou ainda pouco explorados, nos quais ainda não haveria dados disponíveis para uma análise quantificável.

No entanto, a partir da década de 1980, o questionamento da lógica positivista de ciência, o fortalecimento de teorias que ressaltam a importância das instituições para o desenvolvimento e uma abordagem orientada para ressaltar a complexidade em torno dos mecanismos da ação nas ciências sociais fizeram com que novas alternativas metodológicas fossem criadas ou retomassem um caráter de centralidade.

A revalorização do estudo de caso, como alternativa viável e fundamental, faz parte desse novo momento. Para Gerring (2004, p. 342), a metodologia de estudos de caso permite “um estudo intensivo de uma unidade singular com o objetivo de compreender um conjunto maior de unidades similares”. Já Rueschemeyer (2003) e Flyvbjerg (2006) apontam que a escolha de poucos casos tem o potencial de gerar conhecimentos significativos e, inclusive, algumas generalizações. Os resultados deste tipo de investigação permitem não só analisar variáveis importantes para a compreensão do objeto de estudo mas, sobretudo, investigar a interação entre essas variáveis, a partir do pressuposto de que o resultado da interação é qualitativamente diferente e mais amplo que a mera soma de variáveis. Ou seja, a investigação com base em poucos casos permite, muitas vezes, uma análise mais complexa e conectada com o mundo real que aquela baseada tão somente em dados quantitativos.

É sobre esse substrato metodológico que esta investigação foi desenvolvida. Optou-se por analisar de forma detalhada dois casos regionais, um no Brasil e outro na Itália, com base na premissa de que estes casos podem prover informações significativas para analisar um processo sociopolítico que tem sido cada vez mais relevante no âmbito das práticas democráticas: a institucionalização de experiências de promoção à democracia participativa e deliberativa.

Embora a escolha de poucos casos seja justificável mesmo em objetos de estudo cuja a amostra de casos seja relativamente grande, a investigação sobre um objeto pouco estudado e cuja amostra de casos seja reduzida tem ainda mais relevância para o campo, pois gera dados inéditos sobre um objeto de investigação pouco explorado (Gerring, 2007).

De acordo com a tipologia apresentada por Gerring (2007, p. 89-90), a seleção dos casos foi orientada pela técnica de seleção de casos baseada na sua diversidade (*diverse case*). Tal técnica implica buscar casos representativos de determinados fenômenos e que permitam analisar variações significativas entre as dimensões de análise. Como o fenômeno da institucionalização de mecanismos supralocais de participação e deliberação ainda é recente, não foi possível identificar um número significativo de casos com características similares, como o ocorrido em experiências locais, como os orçamentos participativos ou os júris de cidadãos. As experiências institucionalizadas em larga escala ainda são muito diferentes entre si, cada qual adotando formas próprias de institucionalização, bem como objetivos e modelos de gestão diferenciados.

Assim sendo, optou-se pela escolha de duas experiências que demonstrassem a amplitude do fenômeno, na busca por evidenciar similitudes e diferenças entre duas formas distintas de pensar e de implementar formas de participação e deliberação em escala supralocal. Além disso, os casos selecionados representam perspectivas complementares no que se refere às formas em que tal institucionalização foi



buscada, tendo importante papéis exploratórios em um campo de investigação marcado pelo fator novidade e onde existe uma distância significativa entre a base teórica, voltada, sobretudo, para os casos locais, e a prática empírica, atuante em territórios amplos, com alto contingente populacional e lócus de processos políticos e decisórios complexos.

As experiências em torno da consulta popular (CP) gaúcha e da PTPS foram promovidas a partir da iniciativa de atores estatais, que visavam incorporar os resultados dos mecanismos participativos no ciclo de gestão de políticas públicas. A ideia central era promover canais supralocais de participação e também a integração e a promoção de iniciativas locais, com o objetivo de transformar os mecanismos de participação não em experiências pontuais de democracia, mas em método de governo, com caráter perene. Assim, os dois casos selecionados representam casos paradigmáticos de um fenômeno recente, mas crescente entre as novas experiências democráticas: a busca por institucionalização e por aumento do vínculo entre participação e *policy making*.

O caso brasileiro representa uma experiência do Sul global, latino-americana, com uma tradição participativa de caráter muito particular, na qual os movimentos sociais tiveram papel relevante e a questão da participação como meio para a inclusão política e justiça social é central. A consulta popular amplia as formas de participação e deliberação no orçamento estadual, em um processo que tem uma função redistributiva, na medida em que direciona recursos para pequenos municípios do interior do estado. Além disso, diversas fases do processo promoveram a integração de mecanismos de participação já existentes, na busca por implementar um Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã (Sisparci), a partir da aliança entre o governo estadual e os conselhos regionais de desenvolvimento (Coredes), que são instituições colegiadas compostas por atores da sociedade civil e política vinculada às diferentes regiões do Rio Grande do Sul.

Já a experiência italiana constitui um caso oriundo do Norte global, europeu, em que a participação social é vista como um meio de renovar o vínculo entre os cidadãos e a administração pública, a partir de um diagnóstico de crise das tradicionais práticas de democracia representativa. Assim, a PTPS tem um foco maior na promoção de novas experiências participativas locais e regionais, por meio de um estímulo originário de atores geralmente pertencentes à administração pública, sem que houvesse uma grande mobilização por parte dos movimentos sociais e sindicatos tradicionais. A Autoridade Regional para a Garantia e Promoção da Participação (APP) também funciona de modo muito diverso ao caso sul-rio-grandense, pois faz parte da estrutura organizacional do Poder Legislativo e é uma autoridade pessoal e relativamente independente, centrada na figura de três cidadãos, escolhidos para este fim.

As diferenças entre os casos fazem com que a investigação realizada tenha um grau de amplitude que permite analisar múltiplas variações no processo de *scaling-up* e de institucionalização da participação. Não obstante, o caráter diverso dos casos selecionados aporta uma dificuldade metodológica no que tange à comparação entre estes. Uma comparação linear entre os casos não é possível, sem que haja correlações e correspondências pouco justificadas entre os casos empíricos. A solução encontrada passa por duas estratégias/procedimentos metodológicos distintos e complementares.

O primeiro procedimento é a análise em profundidade de cada um dos estudos de caso, a partir de suas peculiaridades, cujas vantagens já foram discutidas nos parágrafos anteriores. A segunda estratégia é a comparação de dimensões e variáveis passíveis de ser encontradas nos dois casos, em um processo de comparação *não linear*. Formas de institucionalização das políticas, modelos de gestão, reações e obstáculos à sua implementação, resiliência a mudanças de governo são algumas das variáveis sujeitas à comparabilidade entre as duas experiências, sem que seja necessário comparar todas as variáveis de interesse presentes nos dois casos.

Por fim, para analisar as características do processo de institucionalização das políticas supralocais, bem como as reações a esse processo, dar-se-á atenção específica à estratégia metodológica do rastreamento de processos – *process tracing* (Bennett e Elman, 2006; Flyvbjerg, 2006; Mahoney, 2012), em que a reconstrução histórica da trajetória de surgimento, negociação, institucionalização e formas de implementação em torno dos atos normativos sul-rio-grandense e toscano permitem a elaboração de *links* entre processos e resultados esperados, permitindo inferências causais. Assim, os resultados (publicação como lei/decreto; institucionalização; perenidade e efetividade da política) são vistos como resultantes de uma série de ações e interações entre os atores, identificando a especificidade de cada processo político e social, que partem de contextos distintos. A análise aprofundada dos casos permite discutir – em sua diversidade – os processos de institucionalização e de salto de escala de formas de democracia participativa e deliberativa, bem como seus conflitos e sinergias em relação às formas representativas.

## 2 A COLETA E ANÁLISE DOS DADOS

Após a seleção dos estudos de caso, o trabalho de campo orientou-se pela sequência temporal e de atividades a seguir. Em primeiro lugar, foi realizada pesquisa bibliográfica e documental, com objetivo de elaborar um primeiro enquadramento teórico dos casos e planejar as atividades a serem realizadas nos trabalhos de campo *in loco*. Após essa primeira etapa, a investigação assumiu caráter empírico. As atividades presenciais referentes ao caso gaúcho foram realizadas entre os meses de outubro a dezembro de 2015. Já o caso toscano foi empiricamente analisado no período compreendido entre janeiro e agosto de 2016. O investigador acompanhou à distância a evolução das políticas até o mês de julho de 2017.

O trabalho de campo no Brasil foi realizado predominantemente no estado do Rio Grande do Sul, com a maior parte de suas atividades tendo como base a cidade de Porto Alegre, capital do estado. No entanto, atividades de investigação também foram desenvolvidas em outros municípios gaúchos, como Bagé e Canoas, bem como em outras cidades brasileiras, como Brasília e Belo Horizonte, onde foram realizadas duas entrevistas.

A coleta de dados foi efetuada sobretudo por meio de entrevistas semiestruturadas com atores que desempenharam papéis relevantes na concepção e na gestão da política, em suas diversas fases. Foram realizadas 25 entrevistas,<sup>1</sup> a partir de um roteiro de questões-padrão e que podia ser ligeiramente alterado a depender do papel desempenhado pelo entrevistado na gestão da política. Durante o planejamento do campo, foi realizada uma pré-seleção dos entrevistados, e foi feito contato e marcação de entrevistas de forma antecipada. Esta estratégia foi complementada durante o trabalho de campo pela adição de entrevistados a partir do método da bola de neve (Handcock e Gile, 2011; Vinuto, 2014), no qual um entrevistado indicava outro ator relevante para a explicação de determinado fenômeno ou que possuísse um olhar relevante ou particular sobre o objeto de estudo.

Entre os 25 entrevistados, houve um predomínio de gestores e ex-gestores públicos, que atuaram em diferentes fases da política, o que é natural tendo em vista que a institucionalização da participação e a relação entre escalas e níveis de governo são os objetivos centrais da análise. Foram realizadas também diversas entrevistas com membros dos Coredes, já que esses colegiados possuem papel relevante da implementação da consulta popular.

Apesar do leque de entrevistados conter indivíduos que atuaram em diferentes fases da política, especial ênfase foi dada para entrevistados que estiveram envolvidos na gestão da política entre 2011 e 2017. A justificativa para isso é que, entre 2011 e 2014, a consulta popular foi integrada em uma iniciativa denominada Sisparci, que alterou alguns aspectos da política, aproximando-a da perspectiva teórica dos sistemas deliberativos.<sup>2</sup> Por seu turno, o momento temporal em que foi realizada a investigação permitiu analisar, de forma mais aprofundada, o processo de mudança de governo ocorrido entre 2014 e 2015, no qual foi possível perceber a influência da institucionalização na manutenção e na perenidade da política, que continua ativa no momento de finalização desta investigação, em julho de 2017.

Para além das entrevistas, dados documentais foram coletados junto aos atores governamentais, sobretudo no âmbito da Secretaria de Planejamento do Estado do Rio Grande do Sul. Por fim, destaca-se o acompanhamento do XVIII

---

1. A lista dos entrevistados, com nome e filiação institucional, pode ser consultada no apêndice A.

2. A teoria dos sistemas deliberativos foi discutida em detalhes no capítulo 2.

Encontro Anual de Avaliação e Planejamento dos Coredes, realizado entre os dias 18 e 19 de novembro de 2015, no município interiorano de Bagé. Além de permitir o contato direto com muitos membros dos Coredes de diversas regiões do Estado, o acompanhamento do encontro permitiu um maior conhecimento sobre a dinâmica interna dos colegiados e sobre as formas de planejamento da CP, que foi tema de discussão desse evento.

O trabalho de campo na Itália foi realizado durante o período compreendido entre janeiro e agosto de 2016 e contou com instrumentos de investigação semelhantes ao caso brasileiro: realização de entrevistas semiestruturadas e coleta de dados bibliográficos e documentais *in loco*, com ênfase nos documentos produzidos pela APP. As 22 entrevistas<sup>3</sup> foram realizadas em grande parte na cidade de Florença, capital da Toscana, com duas entrevistas realizadas na cidade de Turim e uma em Pistoia. As entrevistas também contemplaram atores envolvidos em diferentes fases da política, com predomínio de gestores e ex-gestores públicos. Foram realizadas também várias entrevistas com profissionais de participação atuantes na Toscana, que assumem um papel fundamental na implementação da PTPS, pois propõem, coordenam e facilitam os processos participativos locais e regionais.

Mantendo a ênfase no papel da institucionalização e em momentos cruciais de transição de governo, especial atenção foi dada ao período posterior a 2013, quando a lei que guia a política foi renovada e alterada, seguida por um momento marcado por mudanças na conjuntura política regional e nas formas de implementação da política.

A temporalidade adotada no caso toscano permitiu o acompanhamento integral de dois processos participativos supralocais emblemáticos vinculados à PTPS: o processo participativo em torno da ampliação do aeroporto de Florença<sup>4</sup> e o primeiro debate público formal realizado no âmbito da PTPS, sobre a requalificação do porto de Livorno.<sup>5</sup> O investigador acompanhou todas as atividades públicas destes processos participativos, que ocorreram em diversos municípios toscanos,<sup>6</sup> efetuando conversas informais com os participantes e organizadores, além de realizar análise documental, na busca por perceber o funcionamento da política em seu momento mais direto de participação social.

3. A lista completa nos entrevistados referente ao caso toscano pode ser consultada no apêndice B.

4. O processo denominado Aeroporto Parliamone foi um processo participativo financiado pela PTPS e coordenado por quatro municípios pertencentes à região metropolitana de Florença, entre os meses de março e maio de 2016. Tratou-se de um processo com perfil informativo e de debate sobre uma questão com alto grau de conflito e mobilização social em nível regional. Para informações detalhadas sobre as formas de realização, as potencialidades e os limites deste processo participativo, ver apêndice C.

5. O debate público sobre a requalificação do porto de Livorno foi o primeiro debate público regional realizado no âmbito da PTPS. Realizado entre os meses de abril e julho de 2016, foi um processo que contou com interações produtivas por parte das administrações públicas locais e regionais, bem como com abertura dada pelo proponente da obra. No entanto, e apesar da grande envergadura das obras previstas, o debate público foi marcado por ausência de conflitos e pouca centralidade na agenda política regional. Para informações detalhadas sobre as formas de realização, as potencialidades e os limites deste processo participativo, ver apêndice D.

6. Livorno, Collesalvetti, Sesto Fiorentino, Calenzano, Poggio a Caiano e Florença.

Após a conclusão dos trabalhos *in loco* no Rio Grande do Sul e na Toscana, as entrevistas – gravadas pelo investigador – foram transcritas e analisadas juntamente com os dados documentais e bibliográficos recolhidos. A sistematização dos dados foi feita com o auxílio do *software* NVIVO,<sup>7</sup> especializado em análise de dados qualitativos. Os dados foram agrupados em torno de diferentes dimensões de análise, que refletem o histórico da política, a identificação de suas principais características, seus modelos de gestão e os eventos críticos que explicam mudanças de trajetórias e de perfis de implementação. Foco específico foi dado às dimensões do salto de escala e da institucionalização da participação, na busca por explicar como cada política pública aborda tais temas e como tais dimensões afetaram a sua implementação, perenidade e efetividade.

Para apresentação dos casos estudados, optou-se pela seguinte divisão. Os capítulos 3 e 4 tratam do caso gaúcho, enquanto os capítulos 5 e 6 abordam a experiência toscana. Os primeiros capítulos de cada estudo de caso (capítulos 3 e 5) realizam uma reconstrução crítica da trajetória das políticas públicas estudadas, apontando elementos e conjunturas nos quais os efeitos em torno do salto de escala e da institucionalização influenciaram o perfil da política. Os segundos capítulos de cada estudo de caso (capítulos 4 e 6) possuem uma abordagem mais analítica, enfatizando as peculiaridades e as consequências das formas de institucionalização e salto de escala adotadas pelas políticas estudadas.

Por fim, vale ressaltar a maneira como as fontes de dados são reportadas neste estudo. Enquanto os dados bibliográficos e documentais são citados diretamente ao longo do texto, em formato padrão (autor, data), utiliza-se uma abordagem na utilização de entrevistas que não cita diretamente os entrevistados. As informações prestadas pelos entrevistados são trabalhadas e citadas a partir das palavras do autor desta pesquisa, de forma indireta. Ao longo do texto, as informações oriundas das entrevistas serão apresentadas referindo-se apenas ao setor de origem do entrevistado.<sup>8,9</sup> O uso e a fidedignidade das informações prestadas nas entrevistas são de inteira responsabilidade do investigador.

Esta abordagem em torno das entrevistas baseia-se em uma escolha metodológica que visa proteger os entrevistados, já que diversas informações foram dadas em caráter sigiloso. Diversos entrevistados, sobretudo os atores políticos e

7. Para mais informações sobre o NVIVO, ver <<https://bit.ly/1GJzBJ>>. Acesso em: 25 ago. 2017.

8. No caso gaúcho, os entrevistados foram agrupados conforme os seguintes setores: *i*) atores políticos; *ii*) burocratas vinculados ao governo estadual; *iii*) burocratas vinculados ao governo federal; *iv*) burocratas vinculados aos governos locais; *v*) membros de conselhos setoriais; e *vi*) membros de Coredes. Para uma lista completa com setor, nome, atividade desenvolvida, data e local de realização das entrevistas, ver apêndice A.

9. Na Toscana, os entrevistados foram agrupados conforme os seguintes setores: *i*) acadêmicos e especialistas; *ii*) atores políticos; *iii*) burocratas vinculados ao governo regional; *iv*) membros e ex-membros da APP; e *v*) profissionais/mediadores de participação. Para uma lista completa com setor, nome, atividade desenvolvida, data e local de realização das entrevistas, ver apêndice B.

burocratas, prestaram informações que analisavam criticamente a efetividade das políticas públicas e abordavam a relação entre setores de governo, apontando diversos conflitos entre indivíduos e grupos. Para que as entrevistas fossem desenvolvidas de forma confortável para o entrevistado e para que as questões mais delicadas pudessem ser abordadas, o investigador informava ao entrevistado – no início de cada entrevista – que esta seria gravada, mas que o nome e o cargo do entrevistado não seriam mencionados diretamente no documento final.

## **EXPERIÊNCIAS SUPRALOCAIS INSTITUCIONALIZADAS: A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO ORÇAMENTO ESTADUAL DO RIO GRANDE DO SUL, BRASIL (1991-2018)**

### **1 INTRODUÇÃO**

O presente capítulo abordará um caso participativo regional brasileiro, no estado do Rio Grande do Sul (RS), localizado no extremo sul do país (figura 1) e que conta, conforme o Censo Demográfico 2010, com cerca de 10,7 milhões de habitantes, distribuídos em 497 municípios, em uma superfície territorial total de 281.748 km<sup>2</sup>. Em comparação aos demais estados brasileiros, o RS é conhecido pelo seu alto grau de cooperativismo, associativismo e participação política. A capital e cidade mais populosa do estado, Porto Alegre, foi a origem de famosa experiência de inovação democrática, o orçamento participativo (OP), ativa desde 1989 e que foi, posteriormente, difundida, contando atualmente com centenas de experiências no Brasil e no mundo (Sintomer *et al.*, 2010; Sintomer e Allegretti, 2009; Wampler, 2008; Wampler e Avritzer, 2006).

FIGURA 1  
**O estado do Rio Grande do Sul no território brasileiro**



Fonte: Rio Grande do Sul. Disponível em: <<https://goo.gl/N5UByb>>.

Dentro de uma disputa política que surgiu a partir do sucesso do OP de Porto Alegre, em 1998 um governo de centro-direita criou e institucionalizou, por meio de lei estadual, a consulta popular (CP), 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, diversas atribuições de coordenação e implementação da CP são executadas pelos conselhos regionais de desenvolvimento (Coredes), entidades colegiadas compostas por representantes da sociedade civil e política enraizadas em cada uma das 28 regiões do Rio Grande do Sul, e que tratam das políticas de desenvolvimento regional (figura 2). As consultas populares estão ativas desde então, possuindo vinte anos de tradição. A denominação e o desenho institucional da CP variaram ao longo do tempo, de acordo com a linha política e ideológica do governo estadual de momento, tendo sempre sido impactada por articulações e conflitos entre os governos estaduais e os Coredes.

FIGURA 2

Regiões funcionais de planejamento no Rio Grande do Sul e os 28 Coredes



Fonte: Secretaria de Planejamento do Rio Grande do Sul. Disponível em: <<https://goo.gl/3eKvsv>>.



Em linha com os objetivos gerais desta pesquisa, este capítulo realiza uma reconstrução crítica da política pública desde seu início, com ênfase nas formas adotadas de *scaling-up*, nas relações entre níveis estaduais, regionais e locais, bem como nos efeitos da institucionalização na perenidade e nas características essenciais da política.

A abordagem metodológica que guiou a investigação foi qualitativa e desenvolveu-se a partir das ferramentas a seguir citadas. Em primeiro lugar, foram analisadas fontes de dados secundários, como referências bibliográficas e documentais, que permitiram reconstruir o histórico da experiência estudada e desenhando a investigação de campo, que foi realizada presencialmente em Porto Alegre e no município interiorano de Bagé, onde o pesquisador acompanhou o XVIII Encontro Anual de Avaliação e Planejamento dos Coredes, realizado nos dias 18 e 19 de novembro de 2015.

A investigação de campo foi realizada entre outubro e dezembro de 2015. Além de facultar o acesso a novas referências bibliográficas, recolhidas *in loco*, foi feito contato com a coordenação da consulta popular, inserida na Secretaria de Planejamento do Rio Grande do Sul (Seplan/RS). Por meio desse contato, foi possível ter acesso a documentos e relatórios governamentais internos, o que permitiu aos pesquisadores um conhecimento mais aprofundado do histórico e das formas de planejamento e implementação da política. A partir de análise prévia deste material, foi possível elaborar uma lista preliminar de potenciais entrevistados, bem como roteiros de entrevista semiestruturada.

A realização de 25 entrevistas semiestruturadas compreende parte fundamental do esforço de investigação. Entre os entrevistados estão contemplados atores que atuaram na implementação da política em suas diferentes fases.<sup>1</sup> Especial ênfase foi dada aos entrevistados que atuaram na implementação da política a partir de 2011, quando a consulta popular foi parte integrante do Sistema Estadual de Participação Social e Cidadã (Sisparci), que esteve em vigor durante o mandato do ex-governador Tarso Genro, do Partido dos Trabalhadores (PT), entre 2011-2014. A ênfase no Sisparci pode ser explicada em parte por sua proximidade histórica e temporal, mas, sobretudo, porque tal iniciativa propôs tratar o problema da escala de forma sistêmica, a partir da articulação entre diferentes experiências e escalas de participação, na qual é possível estabelecer um diálogo com as teorias dos sistemas deliberativos.<sup>2</sup> Foram também explorados, em detalhes, o período de transição marcado pela mudança de governo entre 2014 e 2015 e os primeiros anos da implementação da consulta popular sob o mandato de José Ivo Sartori, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). O acompanhamento da evolução da

---

1. Uma lista completa dos entrevistados pode ser consultada no apêndice A.

2. Discutidas em detalhes no capítulo 2.

política entre 2016 e 2017 ocorreu a distância, a partir do acompanhamento via internet e redes sociais. Com intuito de atualização, em abril de 2017, foi realizada nova entrevista – via Skype – com servidor atuante na coordenação da consulta popular/Seplan, totalizando 26 entrevistas.

As entrevistas foram gravadas para uso pessoal do investigador, posteriormente transcritas e analisadas com auxílio do *software* NVIVO, adequado para a sistematização de dados qualitativos. Os dados coletados nas entrevistas foram analisados de forma integrada aos dados bibliográficos e documentais, o que permitiu a reconstrução crítica do histórico da política pública. Conforme já explicitado na *nota metodológica* que introduz a segunda parte deste livro, as entrevistas não serão citadas diretamente e o nome dos entrevistados será omitido, por questões de sigilo e proteção aos entrevistados. Em alternativa, utilizar-se-á citações indiretas e, quando necessário para clarificar alguma informação, será informado o setor de origem de cada entrevistado, agrupados em seis categorias: *i*) atores políticos; *ii*) burocratas vinculados ao governo estadual; *iii*) burocratas vinculados ao governo federal; *iv*) burocratas vinculados a governos locais; *v*) membros de conselhos setoriais; e *vi*) membros de Coredes.

Os resultados da investigação são apresentados conforme a divisão a seguir. Após esta introdução, a seção 2 analisa brevemente a tradição gaúcha em torno das novas formas de participação e deliberação, que consistiu arcabouço favorável para o surgimento e a consolidação da consulta popular.

A seção 3 e suas subseções discutem: a inserção da temática do desenvolvimento regional na arena política a partir da criação dos Coredes (subseção 3.1), frutos de uma articulação entre as universidades regionais e o governo estadual, então chefiado por Alceu Collares, do Partido Democrático Trabalhista (PDT). Essa subseção também trata da criação e institucionalização da CP em 1998, durante o governo de Antônio Britto (PMDB) e o envolvimento dos Coredes na coordenação do processo; os conflitos políticos e as modificações sofridas na CP no período em que esteve em vigor o orçamento participativo estadual (OPE), 1999-2002, no âmbito do governo Olívio Dutra, do PT (subseção 3.2); e a consolidação, o crescimento e o enraizamento da CP em governos de centro-direita, entre 2003 e 2010 (subseção 3.3).

A seção 4 e suas subseções tratam, em detalhes, da experiência do Sisparci (2011-2014), quando buscou-se tratar a participação em escala supralocal a partir do reconhecimento da complexidade, propondo a articulação entre diferentes instâncias de participação. Apesar de sua ambição inicial, a experiência do Sisparci enfrentou diversos obstáculos em sua implementação e articulação e, nas diferentes instâncias, foi, por vezes, pontual e incompleta. Ainda assim, a consulta popular foi potencializada nesse período, com momentos participativos e deliberativos intensificados e um aumento no quantitativo de participantes em suas etapas

intermediárias e finais. Foi durante esse período que a experiência foi premiada pelo Banco Mundial, que a considerou como sendo o maior orçamento participativo em atividade em nível global (DEET, 2015).

A seção 5, por sua vez, analisa o processo de mudança de governo ocorrido entre 2014 e 2015, processo este que levou a experiência do Sisparci ao seu término. Mostra como a CP conseguiu manter-se ativa mesmo em um governo marcado por crise econômica, corte de gastos, redução do tamanho do estado, no qual a participação social não é vista como prioridade. Essa seção aborda, também, as características assumidas pela CP nos primeiros anos do novo governo estadual, chefiado por José Ivo Sartori, do PMDB. Por fim, a seção 6 conclui com uma síntese que retoma os principais argumentos discutidos ao longo do texto.

## **2 BREVE CONTEXTO EM TORNO DO SURGIMENTO DE UMA POLÍTICA ESTADUAL PARA A PARTICIPAÇÃO NO CICLO ORÇAMENTÁRIO**

O Rio Grande do Sul é responsável por importante capítulo na história das novas experiências de democracia participativa e deliberativa. Foi em sua capital, Porto Alegre, que foi criado, em 1989, o orçamento participativo, experiência democrática que, após grande difusão estimada em mais de trezentos municípios gaúchos e brasileiros (Wampler, 2008; Wampler e Avritzer, 2006), conta hoje com, pelo menos, 795 casos em nível global (Sintomer *et al.*, 2010).

Embora o RS tenha tido uma experiência formal de orçamento participativo entre 1999 e 2002 em nível estadual, o estado conta com uma antiga e consolidada trajetória de participação social no orçamento em nível supralocal, que pode ser traçada, ao menos, ao ano de 1991, data de criação dos primeiros Coredes. Tais colegiados são conselhos compostos por atores da sociedade civil e do estado e atuam nas 28 regiões do estado, na busca por promover o desenvolvimento regional e reduzir a desigualdade entre as regiões. Os Coredes foram institucionalizados por lei em 1994, durante o governo de Alceu Collares, do PDT.<sup>3</sup>

Como resposta ao orçamento participativo – cada vez mais forte em Porto Alegre e em demais municípios gaúchos – o governo de centro-direita chefiado por Antônio Britto (PMDB) criou, em 1998, a consulta popular, um processo de participação social no orçamento do estado, atribuindo aos Coredes sua coordenação. A CP também foi institucionalizada em lei estadual.<sup>4</sup> A CP e os Coredes continuam a existir atualmente e contam com uma história sólida, de mais de duas décadas de funcionamento, com importantes resultados empíricos e legitimidade

3. Os Coredes foram institucionalizados por meio da Lei Estadual nº 10.283/1994 (disponível em: <<https://bit.ly/2hZco6a>>) e regulamentados através do Decreto nº 35.764/1994 (disponível em: <<https://bit.ly/2Mw8GhW>>). Acesso em: 25 ago. 2017.

4. Criada no último ano governo de Antônio Britto, a CP foi institucionalizada por meio da Lei Estadual nº 11.179/1998. Disponível em: <<https://bit.ly/2nLjWZK>>. Acesso em: 25 ago. 2017.

social. É fundamental ressaltar que esses instrumentos mantêm-se atuantes durante sete mandatos governamentais, cada um deles representando partidos e ideologias diversas, sendo um exemplo em que a participação social conseguiu sair do âmbito das políticas de um governo específico para constituir-se em política de estado.

No entanto, antes de analisar tais instrumentos democráticos em maior detalhe, é importante questionar quais foram os fatores que permitiram ao RS constituir uma história tão singular no que diz respeito às novas formas de participação e deliberação. Marcus Brose (2007; 2010), em análise histórica sobre a expansão da participação popular no estado, traça um panorama que vai da tradição autoritária gaúcha, marcada por forte militarismo, no contexto de um posto fronteiriço no extremo sul do Brasil, a um contexto marcado por alto ativismo social e qualidade democrática.

Brose (2010) aponta que o caráter militarista e tradicionalista que marca a cultura gaúcha desde o período colonial passou a conviver, após as ondas de imigrações dos séculos XIX e XX, com uma tendência de aprofundamento do associativismo e do cooperativismo. A ação da igreja católica – cada vez mais orientada pela linha ideológica da teologia da libertação – e o estabelecimento das universidades comunitárias<sup>5</sup> no interior do estado criaram as condições prévias para a emergência de uma sociedade politicamente ativa, que ganhou força após o processo de redemocratização brasileira, o que se refletiu no fortalecimento de um conjunto de organizações e movimentos sociais rurais e urbanos, não somente na capital do estado, mais também em municípios do interior.

Uma série de movimentos sociais urbanos apoiou a eleição de Olívio Dutra, um ex-dirigente sindical, para a prefeitura de Porto Alegre, em 1988. Esse evento foi marcante para a ascensão do PT como força política relevante em âmbito estadual. Segundo Brose (2010, p. 282), “o PT se tornou, no Rio Grande do Sul, o instrumento central para viabilizar a implantação da cultura de solidariedade e ética propagada pela teologia da libertação”.

No governo petista em Porto Alegre, foi criado o orçamento participativo, uma nova experiência democrática composta por momentos de democracia direta e indireta, cujo principal objetivo é a discussão e redistribuição dos recursos municipais, com incidência direta no orçamento público. Apesar de ter sido criada pelo governo municipal, a experiência do OP contou com forte apoio e envolvimento de movimentos sociais, associações de base e demais atores da sociedade civil organizada, tornando-se um exemplo ímpar de compartilhamento da gestão entre

---

5. As universidades comunitárias do Rio Grande do Sul são, formalmente, instituições de ensino superior privadas. No entanto, tais universidades possuem antecedentes e um histórico próprio, marcados por um forte apelo social no ensino, ligado ao desenvolvimento comunitário. Tais universidades defendem atuar em nome do interesse público e ter relevância social, em contraposição às demais universidades privadas, cuja busca pelo lucro seria predominante. Para uma análise mais aprofundada sobre o histórico e o perfil das universidades comunitárias gaúchas, ver Pinto (2009).

estado e sociedade civil, ganhando cada vez mais legitimidade política e social,<sup>6</sup> em um período no qual o PT venceu quatro eleições municipais consecutivas e governou Porto Alegre entre 1989 e 2005. O OP tornou-se de tal forma relevante em Porto Alegre que foi mantido nos governos municipais seguintes, de oposição ao PT, e conta, atualmente, com mais de 28 anos de contínua atividade.<sup>7</sup>

Além da criação e posterior expansão – nacional e global – do OP, é fundamental ressaltar que Porto Alegre hospedou a primeira edição do Fórum Social Mundial (FSM), em 2001, o que contribuiu para difundir a experiência do OP e da democracia participativa internacionalmente.<sup>8</sup> Porto Alegre também organizou as edições de 2002, 2003, 2005 e 2012 do FSM, estas duas últimas já nos mandatos do prefeito José Fogaça, de partidos de oposição ao PT.

Apesar de reconhecer a importância do PT e do OP de Porto Alegre na expansão da participação popular e no estabelecimento de uma qualidade democrática acima da média brasileira no estado do RS, Brose (2010, p. 283) aponta que tal quadro “não é mérito de apenas um partido ou de algum político em especial. Trata-se de uma característica estrutural da sociedade gaúcha”. Tal afirmação é corroborada pelas entrevistas realizadas durante o trabalho de campo. Em tais entrevistas, os diferentes atores – de diversas correntes políticas, pertencentes tanto ao governo quanto à sociedade civil – percebem a perenidade dos instrumentos de participação social no RS como fruto desse processo histórico. Entre os entrevistados, de todos os setores, tende a ser consensual a ideia de que a participação social tornou-se parte da vida política gaúcha, ainda que existam variações entre os polos ideológicos sobre quais seriam os mecanismos e a maneira mais eficazes ou mais democráticos de exercício da participação.

Assim sendo, Brose (2007; 2010) situa a emergência da participação social no estado em um contexto suprapartidário, marcado pelo histórico de associativismo, cooperativismo e ativismo social,<sup>9</sup> somado a uma burocracia pública modelo para padrões nacionais, capaz de promover soluções inovadoras em diferentes áreas de políticas públicas. Também é acentuado pelo autor a existência de níveis reduzidos de corrupção no âmbito do estado e dos municípios, em níveis comparáveis a países

6. Para análises mais detalhadas sobre o orçamento participativo de Porto Alegre, ver, por exemplo, Abers (2000), Allegretti (2003), Baiocchi (1999), Goldfrank e Schneider (2006) e Santos (1998).

7. Em 2017, o atual prefeito de Porto Alegre, Nelson Marchezan (Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB), suspendeu as assembleias e a indicação de novas demandas para o orçamento participativo, com a alegação de aprofundamento da crise econômica, falta de recursos do governo municipal e acúmulo de demandas não implementadas em anos anteriores. Ainda assim, o prefeito afirma que o orçamento participativo não vai acabar e que as assembleias poderão ser retomadas no futuro, embora não existe indicação precisa de quando isso ocorrerá (Zero Hora, 4 abr. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2MikCod>>. Acesso em: 25 ago. 2017).

8. Um exemplo de tal difusão foi a Política Toscana de Participação Social (PTPS), analisada em detalhes neste capítulo. Os principais proponentes da PTPS estiveram nos fóruns sociais mundiais de Porto Alegre e remetem à inspiração da PTPS ao ciclo dos fóruns sociais.

9. Para uma análise mais aprofundada do associativismo e ativismo político no Rio Grande do Sul, ver Cortes, Silva e Drachler (2011).

centrais. Por fim, Brose (2007; 2010) credita parte da evolução da participação em nível estadual às universidades comunitárias, que dotaram o interior do estado de profissionais qualificados e politicamente ativos, com produção acadêmica de qualidade, notadamente no âmbito do desenvolvimento regional. É por meio da atuação dessas universidades comunitárias que são criados os primeiros Coredes, que terão função central na conformação dos mecanismos de participação direta no orçamento estadual.

### **3 COREDES, CONSULTA POPULAR E SISPARCI: O SURGIMENTO E A IMPLEMENTAÇÃO DE UMA POLÍTICA DE ESTADO**

#### **3.1 Os Coredes e a consulta popular: do desenvolvimento regional à participação no orçamento estadual (1991-1998)**

Ao longo dos anos 1980, durante o processo de redemocratização brasileira, ganhou corpo, no interior do Rio Grande do Sul, a discussão sobre uma política de redução das desigualdades regionais, por meio da dinamização de centros produtores então marginais na economia gaúcha e da busca por maior igualdade e distribuição justa do orçamento do estado entre as diversas regiões. As já mencionadas universidades comunitárias assumiram a liderança de um processo de construção de uma identidade regional, agregando os municípios a partir de sua continuidade territorial, de sua identidade sociocultural e de características econômicas e produtivas comuns (Bandeira, 2007). Essa visão descentralizadora entrou formalmente na política gaúcha por meio do Programa Estadual de Descentralização Regional, no governo Pedro Simón, de 1987 a 1990 (Allebrandt, 2010). O elemento de descentralização também fica evidente no art. 149 da Constituição estadual gaúcha,<sup>10</sup> que aponta que “os orçamentos anuais e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, compatibilizados com o Plano Plurianual, deverão ser regionalizados” (Rio Grande do Sul, 1989). Além do caráter descentralizador, o elemento participativo também é incluído na Constituição estadual, que aponta, em seu art. 149, que “a definição das diretrizes regionais caberá a órgão específico, paritário entre governo e sociedade civil” (Rio Grande do Sul, 1989).

Após reuniões com representantes das universidades regionais, o então candidato a governador, Alceu Collares, do PDT (que liderou uma coligação de centro-esquerda), incluiu em seu plano de governo a ideia da criação dos Coredes, para atuar no desenvolvimento de políticas regionais e na regionalização do orçamento estadual. Após eleito, o governo Collares (1991-1994) atuou junto às universidades do interior para fundar os primeiros Coredes.

---

10. Disponível em: <<https://bit.ly/2PiFmtH>>. Acesso em: 25 ago. 2017.

Em 1991, viu-se surgir dezessete Coredes. Inicialmente, optou-se por não institucionalizar os conselhos, dando espaço ao processo de maturação coletiva entre o governo estadual, as universidades e a sociedade civil e política regional. Assim, cada Corede assumiu características próprias, com variados níveis de inserção e formas de atuação, bem como uma composição diversificada. O nível de pluralismo interno à composição dos Coredes varia de acordo com sua região de atuação. O fato de não haver uma uniformidade na representação fez com que alguns conselhos não tivessem a representação de todos os segmentos da sociedade civil organizada regional (Silveira *et al.*, 2015). Apesar dos Coredes contarem com representações da sociedade política regional (como prefeitos e deputados), o papel central das universidades fez com que tais espaços buscassem garantir uma independência e autonomia em relação ao governo estadual, bem como o respeito à pluralidade de pensamentos, na busca por manterem-se afastados de polêmicas de cariz político-partidárias (Allebrandt, 2010).

Entre 1991 e 1994, os Coredes atuaram diretamente no auxílio à elaboração do orçamento estadual, ainda que sem o elemento de participação direta da população. Durante o período de constituição e mobilização em torno do estabelecimento dos conselhos, a sociedade civil e política de algumas regiões do estado passaram a atuar ativamente em busca de sua institucionalização, com o objetivo de evitar a dependência política em relação aos processos de mudança de governo e à vontade dos governantes (Allebrandt, 2010). Para tanto, em 1992, foi criado o Fórum dos Coredes,<sup>11</sup> uma organização para a articulação dos interesses dos diversos conselhos, composta pelos seus presidentes, que, desde então, se reúnem mensalmente, geralmente na cidade de Porto Alegre. As primeiras tentativas de institucionalizar os Coredes foram acompanhadas por resistências dos parlamentares e do Poder Legislativo estadual como um todo, pois havia a percepção que a consolidação dos Coredes no interior do estado geraria uma competição com os deputados estaduais, que tradicionalmente têm base eleitoral em determinadas regiões (Guimarães e Martins, 2013).

Após uma primeira tentativa frustrada de aprovar a institucionalização dos conselhos por conflitos dentro da Assembleia Legislativa, o Fórum dos Coredes elaborou uma proposta de lei (PL) que foi sustentada pelo governador e submetida à Assembleia Legislativa. Na sequência, os próprios líderes dos Coredes atuaram junto ao Poder Legislativo para garantir sua aprovação. Aprovada em 1994,<sup>12</sup> no último ano do governo Collares, a Lei nº 10.283/1994 institucionalizou os Coredes com base em seus princípios gerais, mantendo algumas particularidades que

---

11. Apesar de funcionar regularmente desde 1992, o Fórum dos Coredes só foi formalmente institucionalizado em 2010, conforme Lei Estadual nº 13.595/2010. Disponível em: <<https://bit.ly/2nL8EEM>>. Acesso em: 25 ago. 2017.

12. Conforme Lei Estadual nº 10.283, de 17 de outubro de 1994. Disponível em: <<https://bit.ly/2hZco6a>>. Acesso em: 25 ago. 2017.

emergiram durante a fase de consolidação dos conselhos, tais como a liberdade de cada conselho em decidir sobre sua composição e seus mecanismos internos de participação e de deliberação. No momento de sua institucionalização, estavam ativos 22 Coredes (Büttenbender, Siedenberg e Allbrandt, 2011). A lei aponta expressamente os Coredes como sendo a instância de regionalização do orçamento do estado e de definição das diretrizes regionais, contemplando o previsto nos arts. 149 e 167 da Constituição gaúcha (Rio Grande do Sul, 1989).

No entanto, e apesar de estarem reconhecidos em lei, que garante o repasse de recursos governamentais para sua manutenção e seu funcionamento, os Coredes (assim como o Fórum dos Coredes) foram consolidados por meio de personalidade jurídica de direito privado. Isso, por um lado, aumenta a independência frente ao governo, que não tem poder direto sobre sua continuidade e seu funcionamento (Allebrandt *et al.*, 2011; Guimarães e Martins, 2013). Por outro lado, tal característica os aproximam de outras organizações do terceiro setor, como as organizações não governamentais – ONGs (Schmidt e Kopp, 2015), tendo impactos em sua lógica de funcionamento e de criação de uma identidade comum, dando origem ao que alguns membros de Coredes entrevistados chamaram de movimento corediano.

Importante também ressaltar a continuidade do vínculo entre os Coredes e as universidades regionais. Ao longo de sua história, muitos presidentes e membros de Coredes foram também professores vinculados às universidades regionais/comunitárias. Além disso, em muitos casos, as universidades prestam apoio direto aos conselhos, cedendo espaços físicos para o funcionamento de sua secretaria executiva e prestando apoio financeiro em momentos em que há atrasos no repasse de verbas do governo para a manutenção destes (Allebrandt *et al.*, 2011). Assim, se é verdade que os Coredes são plurais do ponto de vista político-partidário, também é identificado neles um forte elitismo interno, na medida em que estes são dirigidos por elites políticas e culturais regionais (Cortes, 2003).

Durante o processo eleitoral de 1994, os Coredes reuniram-se com os principais candidatos a governador para apresentar suas propostas em torno do desenvolvimento regional e para garantir condições para o seu funcionamento durante o futuro governo estadual.<sup>13</sup> Antônio Britto (PMDB), liderando uma coalização de centro-direita, foi então eleito governador, a partir de um plano de governo que reconhecia a existência e a importância dos Coredes (Allebrandt, 2010). No entanto, frustrando algumas expectativas iniciais, os conselhos não assumiram um

---

13. A atuação e influência nas campanhas eleitorais é, desde o seu início, uma marca dos Coredes. Em linhas gerais, tal ação consiste em reunir-se com os principais candidatos ao governo estadual (das várias linhas políticas), apresentando os diagnósticos e as propostas políticas para o desenvolvimento regional defendidos pelos conselhos como insumo para a preparação dos planos de governo. Esse tipo de ação fez com que os diversos candidatos reconhecessem formalmente, durante o processo eleitoral, o apoio à continuidade dos Coredes, bem como auxiliam o estabelecimento de compromissos formais com as ações de desenvolvimento regional (Bandeira, 2007).



papel central nos primeiros três anos do governo Britto. De caráter mais centralizador e com pouca preocupação com temas em torno da participação social, o governo do PMDB deu pouco espaço aos Coredes, que atuaram de forma indireta no processo orçamentário entre 1994 e 1997, por meio do preenchimento de fichas indicando ações e projetos de interesse regional, que eram posteriormente avaliadas pelo núcleo central do governo, que decidia sobre sua incorporação ao orçamento.

No entanto, a partir de mudanças na conjuntura política, os Coredes voltariam a ganhar centralidade no último ano do governo Britto (1998). Em um ano eleitoral, o governo do PMDB propôs a realização da consulta popular, um processo no qual os cidadãos gaúchos poderiam incidir diretamente na escolha de políticas públicas por meio da votação direta de prioridades a serem incluídas no orçamento. A CP foi proposta, sobretudo, como uma resposta ao favoritismo eleitoral do PT ao governo do estado, catapultado pelas experiências bem-sucedidas do orçamento participativo em Porto Alegre e em outros municípios gaúchos (Cortes, 2003; Silva e Gugliano, 2014). Tratou-se de uma tentativa formal de dar – ainda que tardiamente – um caráter participativo a um governo cujo perfil tinha sido até então marcado por uma abordagem centralizadora e pouco permeável à sociedade (Allebrandt, 2010). Após uma resistência inicial em atuar na CP,<sup>14</sup> os Coredes acabaram por aceitar fazer parte dessa experiência com a justificativa de que tal política ampliaria o papel e a importância política dos conselhos e acrescentaria um elemento de participação direta a uma instituição que atuava ainda sobre uma base marcadamente representativa (Allebrandt, 2010; Silva e Gugliano, 2014).

A Lei da Consulta Popular, Lei nº 11.179/1998,<sup>15</sup> que dispõe sobre “a consulta direta à população quanto à destinação de parcela do orçamento do Estado voltada a investimentos de interesse regional” (Rio Grande do Sul, 1998), entrou em vigor em 25 de junho de 1998, atribuindo aos Coredes um papel central de coordenação. De acordo com a referida lei, após a definição do montante do orçamento a ser submetido à CP ter sido definido pelo governo estadual, os Coredes promoveriam uma consulta às associações de municípios, às administrações municipais e às demais organizações representativas da sociedade em suas respectivas regiões com o objetivo de elaborar uma lista de investimentos de interesse regional. Essa lista de investimento, composta por, no mínimo, dez e, no máximo, vinte indicações de ações, seria submetida à votação popular universal (voluntária) por meio de cédulas e urnas distribuídas em todos os municípios do estado. Cada cidadão poderia votar em até cinco propostas de investimento. Os recursos destinados à consulta popular

14. A resistência inicial em atuar na consulta popular ocorreu por dois motivos principais. Em primeiro lugar, a proposta de criação da consulta popular foi desenhada internamente por atores governamentais, sem uma negociação e participação prévia dos Coredes. Em segundo lugar, alguns membros dos Coredes vinculados ao PT criticaram a proposta por considerá-la um simulacro imperfeito do orçamento participativo, com menor intensidade democrática (Allebrandt, 2010; Silva e Gugliano, 2014).

15. Disponível em: <<https://bit.ly/2nLjWZK>>. Acesso em: 25 ago. 2017.

foram repartidos de acordo com a divisão regional de abrangência dos Coredes, sendo distribuídos de forma a priorizar as regiões com menor renda *per capita*.

Assim, em um prazo muito exíguo de preparação – de apenas um mês entre a aprovação da lei e a votação popular –, os Coredes organizaram assembleias, definiram a lista de investimentos, mobilizaram a população e realizaram a votação. Pelo tempo reduzido, a participação popular nas etapas preparatórias da CP não pôde ser adequadamente monitorada, não havendo um registro consolidado sobre seus números e formato em cada região. No entanto, e sobretudo pelo prazo reduzido, a primeira consulta popular contou com 379.205 votantes, correspondendo a 5,7% dos eleitores gaúchos. Os eleitores escolheram 168 projetos de investimentos, que totalizaram cerca de R\$ 100 milhões, incluídos no orçamento do estado para 1999. Agricultura, resíduos sólidos, saúde e educação foram áreas de política que se destacaram nessa primeira consulta popular (Allebrandt, 2010).

### **3.2 A consulta popular e o orçamento participativo estadual: conflitos e aprendizado (1999-2002)**

Apesar do relativo sucesso da primeira edição da consulta popular, Antônio Britto (PMDB) perdeu a eleição para Olívio Dutra (PT), que tinha sido prefeito de Porto Alegre quando a experiência do OP municipal foi criada, em 1989. Dutra foi eleito por pequena margem de votos e teve que lidar com uma Assembleia Legislativa majoritariamente de oposição ao PT.

Respaldo pelas sucessivas vitórias eleitorais petistas em Porto Alegre, e em um momento no qual as experiências de orçamento participativo estavam em seu auge, o governo Dutra optou por implantar o OP em escala significativamente maior, em âmbito estadual. Em seu programa de governo, apresentado durante a campanha eleitoral, Olívio Dutra afirmava a intenção de implementar o orçamento participativo estadual como elemento central de seu governo, em um processo que reconhecia a existência dos Coredes e os apontava como futuros parceiros na execução do OPE (Allebrandt, 2010).

No entanto, após a vitória eleitoral, o governo petista optou por replicar – com pequenas variações em virtude da maior escala – a dinâmica de sucesso já consolidada no OP de Porto Alegre, frustrando as expectativas dos Coredes quanto à manutenção de sua centralidade na discussão do orçamento estadual. Tendo em vista a centralidade do OPE no programa de governo do PT, este optou por coordenar diretamente o processo (Allebrandt, 2010).

Esse processo de *transferência institucional* do município para o estado não só é evidente no desenho do mecanismo, igualmente baseado nas assembleias populares, eleição de delegados, entre outros, como também na própria equipe gestora do OPE. Para coordenar o processo, o governo estadual criou o Gabinete

de Relações Comunitárias (GRC) e o Gabinete de Orçamento e Finanças (GOF) e trouxe para suas direções indivíduos que tinham sido fundamentais na experiência do OP de Porto Alegre. Na busca por ampliar a escala, o OPE criou coordenadorias regionais, que seriam responsáveis pela convocação e mobilização do processo.<sup>16</sup> Para dividir as coordenadorias, foi usada a divisão regional elaborada e consolidada pelos Coredes, em 22 regiões.

A partir desse desenho institucional, ocorreu um significativo conflito entre os Coredes e o governo do PT em torno da sobreposição de autoridades nas regiões, que passaram a contar com os Coredes e os coordenadores regionais. As lideranças coredianas acusaram o PT de usurpar suas atribuições historicamente consolidadas na elaboração do orçamento e na realização da CP, bem como de *aparelhar* de forma partidária o processo, na medida em que os coordenadores regionais eram vinculados ao PT e a discussão orçamentária privilegiara um *link* direto entre o governo e alguns movimentos populares de base fortemente ligados ao partido (Silva e Gugliano, 2014). Além disso, havia um argumento da oposição ao governo estadual de que a consulta popular seria mais democrática que o OPE pois, a partir da votação universal, a CP permitiria o envolvimento de todos os cidadãos, enquanto o OPE reduzia a participação àqueles que teriam tempo e disponibilidade para estarem presentes em assembleias (Cortes, 2003).

O governo Dutra, por sua vez, apontava que os Coredes seriam elitizados, na medida em que sua composição tinha pouca representação de movimentos populares e demasiada representação de políticos regionais (prefeitos e deputados) e de acadêmicos vinculados às universidades. Em relação à coordenação de etapas do OPE pelos Coredes, rebatendo o argumento de que o OPE não queria dialogar com as formas enraizadas de representação e organização da sociedade em municípios do interior, o governo entendia que “o processo de participação direta e universal não poderia ficar sob o controle de nenhuma entidade, mas caracterizar-se pela autonomia na autogestão” (Rio Grande do Sul, 2002, p. 8).

Conforme aponta Cortes (2004), na consulta popular – notadamente na construção das propostas e das listas de votação –, os participantes preferenciais eram as elites políticas e culturais das regiões. No OPE, por sua vez, havia maior envolvimento de lideranças regionais e locais pertencentes aos movimentos populares e sindicais. Políticos e burocratas filiados ao PT entrevistados também apontaram que parte do partido tinha uma rejeição em relação aos Coredes porque tais estruturas tinham sido criadas pelo governo de Alceu Collares (PDT), um rival político. O PT também criticava o modelo da consulta popular – também esta criada por um rival político, Antônio Britto (PMDB) – acusando-o de não ser verdadeiramente participativo, cujas prioridades a serem submetidas para a votação

---

16. Função que era de responsabilidade dos Coredes durante o processo da consulta popular de 1998.

eram construídas pelos Coredes sem participação popular e a posterior votação universal seria despolitizada, não permitindo o debate público de argumentos e a construção coletiva de soluções. Ou seja, em resposta ao maior potencial inclusivo da CP, os defensores do OPE defendiam que a mera escolha entre alternativas pré-estabelecidas não substituía o direito à formulação de propostas (Cortes, 2003).

A ênfase na participação direta da população – por meio de assembleias e plenárias municipais e regionais, nas quais os membros dos Coredes não teriam privilégios – e o controle governamental sobre a gestão do processo geraram uma ruptura dos Coredes em relação ao governo. Tal ruptura foi acompanhada de grande polêmica, que chegou à mídia local, sobretudo após a Assembleia Legislativa ter anunciado a criação do Fórum Democrático de Desenvolvimento Regional (FDDR), com o apoio dos Coredes. O FDDR foi um processo em que o próprio Legislativo (controlado pela oposição ao PT) tratou de discutir diretamente com a população o orçamento estadual de forma regionalizada, utilizando a estrutura enraizada dos Coredes no interior gaúcho.<sup>17</sup>

Assim, em um contexto extremamente politizado, as várias propostas de participação social passaram a compor um quadro de disputa político-institucional entre governo e oposição (Cortes, 2003; Goldfrank e Schneider, 2006, Faria, 2005; 2006). Conforme aponta Faria (2005; 2006), a conformação do conflito de poder entre o Executivo e o Legislativo não reproduziu a recorrente crítica de atores representativos em relação à não legitimidade da democracia participativa mas, ao contrário, promoveu a ampliação da participação, a partir da abertura de novos canais de diálogo entre governo e sociedade. A discussão central não girou em torno de ter ou não ter participação social, mas centrou-se no debate sobre qual modelo participativo deveria ser adotado (Cortes, 2003; Faria, 2005).

Goldfrank e Schneider (2006) fazem uma interessante leitura do conflito que envolveu o OPE, os Coredes e o Poder Legislativo gaúcho. Para os autores, como já teria ocorrido com o OP em Porto Alegre, o PT buscou utilizar o OPE para aumentar suas condições de governabilidade no Rio Grande do Sul em um contexto no qual o Poder Legislativo era maioritariamente de oposição. Assim sendo, o governo petista buscava ampliar a presença política de movimentos e organizações sociais ligadas ao partido e, ao mesmo tempo, criava uma ponte direta com a população, que prescindia da mediação de instituições representativas, notadamente da Assembleia Legislativa, na busca por legitimidade política. Para os autores, o OPE – de forma semelhante a seu congênere no município de Porto Alegre – foi uma instituição política que privilegiou os interesses de certos grupos

---

17. Para uma análise mais detalhada do conflito entre o orçamento participativo estadual e os Coredes, bem como entre o Executivo e o Legislativo, ver Allebrandt (2010), Cortes (2003), Faria (2006) e Goldfrank e Schneider (2006).

sociais para avançar com objetivos partidários, incluindo sucesso ideológico, político e eleitoral (Goldfrank e Schneider, 2006, p. 5).

Ao mesmo tempo, os Coredes – instituições criadas a partir da articulação entre universidades do interior e o governo estadual do PDT (1991-1994) – articulavam-se bem com as forças e com o jogo político em vigor nos municípios e nas regiões do interior do estado, que tinham no PMDB e no PDT suas principais bases de sustentação (Cortes, 2003). O que talvez tenha sido subestimado pelo PT foi o alto grau de enraizamento e força política dos Coredes. Já contando com quase uma década de funcionamento e com uma base legal que sustentava institucionalmente os conselhos e a CP, os Coredes foram hábeis em articular-se com o Poder Legislativo ao mesmo tempo que negociavam com o centro de governo uma maior participação dentro do OPE e o reconhecimento da legitimidade da CP – representada pelas demandas escolhidas em votação aberta no ano anterior.

Em outra frente, a disputa entre os modelos político-participativos alcançou a esfera judicial. Pressionado pela obrigação legal de realizar uma nova consulta popular e de implementar as prioridades decididas na CP de 1998, o governo do PT entrou na justiça buscando declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 11.305/1999, lei essa que alterava a lei dos Coredes, e que foi discutida durante o mandato de Antônio Britto. Além disso, o governo efetuava estudos na tentativa de arguir a inconstitucionalidade da lei da CP (Lei nº 11.179/1998).<sup>18</sup>

Por sua vez, o deputado federal (de oposição) Alceu Collares (PDT)<sup>19</sup> ajuizou uma ação popular em defesa da obrigação legal da participação dos Coredes na discussão orçamentária e contrária ao instrumento do OPE. Tal ação foi julgada procedente e o governo estadual foi impedido de utilizar recursos públicos na infraestrutura e na organização de assembleias e demais atividades de gestão do OPE em 1999. Após tal decisão, diversas organizações e movimentos sociais passaram a atuar diretamente na sustentação do OPE, garantindo recursos, instalações e demais condições para a continuidade das assembleias sem o uso de recursos governamentais. Se isto mostra um sustento popular efetivo ao projeto do OPE, também deu argumentos aos críticos de oposição que apontavam que o processo era partidarizado, na medida em que os movimentos que sustentaram o OPE no período de contenção de gastos eram historicamente ligados ao PT (Goldfrank e Schneider, 2006).

De forma paralela às disputas políticas – e às suas ramificações judiciais –, os Coredes negociaram com o governo estadual uma forma de compatibilização

---

18. Conforme o Parecer nº 12.508, elaborado em abril de 1999 e encaminhado em 6 de maio de 1999 pela Procuradoria Geral do Estado ao GOF, que o solicitara. A esse respeito, ver Allebrandt (2010, p. 153).

19. Que tinha sido governador do estado entre 1991 e 1994, época em que ocorreu a criação e a institucionalização dos Coredes.

do modelo do OPE e do modelo defendido pelos conselhos, em uma tentativa de reduzir os conflitos e integrar os Coredes no âmbito do OPE. O governo estadual e os Coredes assinaram, então, no dia 27 de abril do primeiro ano do governo do PT, um protocolo de cooperação que implicou algumas mudanças no modelo de gestão do OPE, mudanças que garantiram maior ascendência dos Coredes na coordenação do processo.

Entre essas mudanças, destaca-se a reserva de vagas para os Coredes no Conselho do Orçamento Participativo do Estado do Rio Grande do Sul (COP/RS), a instância representativa superior do processo.<sup>20</sup> Também foi garantido formalmente que as assembleias e plenárias regionais e municipais seriam coordenadas, convocadas e mobilizadas conjuntamente pelos Coredes e pelo coordenador regional nomeado pelo governo. Foram criadas – para os próximos anos do OP a partir do ano 2000 – as assembleias regionais, a serem realizadas no início do processo em momento anterior às assembleias municipais, com objetivo de fazer com que as propostas de políticas e ações que surgissem nas assembleias municipais já contemplassem os critérios de regionalização e as prioridades regionais defendidas pelos Coredes em seus diagnósticos. Por fim, o governo estadual reconheceu a legitimidade da consulta popular realizada no mandato de Antônio Britto, em 1998, e se comprometeu a implementar as ações que foram consideradas prioritárias por meio do voto popular.<sup>21</sup>

O novo arranjo não eliminou imediatamente todos os conflitos entre os Coredes e o governo estadual. A depender de cada uma das 22 regiões do estado, houve maior ou menor conflito e articulações ao longo do governo petista (Allebrandt *et al.*, 2011). No entanto, conforme apontado por diversos entrevistados oriundos dos Coredes e do então governo estadual chefiado pelo PT, assim como por Rio Grande do Sul (2002) e Allebrandt (2010), a articulação entre Coredes e governo estadual cresceu ao longo do tempo, e o OPE sua teve legitimidade social aumentada, o que é refletido no crescimento dos números de participantes.

Conforme indicado na tabela 1, o processo contou com 188.528 participantes, em 1999; 281.926, em 2000; e atingiu seu ápice em 2001, com 378.340 presenças. Em 2002, devido às atenções divididas com a campanha eleitoral, o processo registrou ligeira queda no número de participantes, mas manteve-se em patamar significativo, com 333.040 participantes. Durante seus quatro anos de atividade, o OPE contou com 2.824 assembleias nos 497 municípios gaúchos e com 57.193 delegados eleitos (Rio Grande do Sul, 2002). Se ao analisar os participantes do

---

20. Conforme indicado no regimento interno do OPE, o COP/RS passou a ser composto por 138 delegados eleitos nas plenárias regionais, 44 conselheiros indicados pelos Coredes das 22 regiões do estado, 22 conselheiros eleitos pela plenária estadual do desenvolvimento no Rio Grande do Sul, totalizando 204 conselheiros. O COP/RS era responsável por apreciar e decidir a proposta orçamentária elaborada a partir das prioridades definidas nas 22 regiões do estado.

21. Para uma análise mais aprofundada sobre as diversas etapas e a metodologia utilizada no OPE, ver Rio Grande do Sul (2002). Para uma discussão a respeito das modificações introduzidas pelo protocolo de cooperação firmado entre os Coredes e o governo Dutra, ver Allebrandt (2010, p.147-151).

OPE de 1999 é possível constatar uma correlação direta entre estes e os militantes do PT, tal correlação não é mais relevante nas edições sucessivas, o que indica um enfraquecimento do caráter partidário do OPE ao longo do tempo (Goldfrank e Schneider, 2006).

Assim sendo, após o acordo entre os Coredes e o governo estadual, o OPE substituiu a consulta popular entre os anos de 1999 a 2002, e o processo de votação universal típico da CP foi substituído pelo modelo do OP, no qual as assembleias municipais, regionais e estaduais, juntamente com o papel dos delegados, tornaram-se predominantes. Importante ressaltar que, durante os quatro anos do governo Dutra, a Assembleia Legislativa continuou a realizar o processo do FDDR com a participação ativa dos Coredes. Apesar de sua criação remeter a uma disputa política, o FDDR contribuiu para uma mudança significativa na relação entre o Legislativo (deputados estaduais) e a sociedade e para internalização de princípios da democracia participativa em um espaço intrinsecamente representativo (Allebrandt, 2010; Faria, 2005). Se, entre os anos de 1999 e 2002, a polarização política no Rio Grande do Sul teve como resultado a ampliação e a multiplicação de oportunidades de participação social, os Coredes foram bem-sucedidos em garantir um papel central nas diversas iniciativas, tendo em vista o caráter específico e a composição plural e multipartidária desses conselhos, o que favoreceu uma alta flexibilidade e adaptabilidade na inserção política estadual.

Por fim, a experiência do OPE encerrou-se em 2002, com a derrota do PT em nova eleição para o governo estadual, e o PMDB voltou ao governo com Germano Rigotto (2003-2006), que prometeu, durante o processo eleitoral, dismantelar a estrutura do OPE e retomar o processo da consulta popular, em seus moldes originais. Obviamente que os conflitos em torno do OPE não foram os únicos motivos para tal derrota eleitoral, mas certamente contribuíram com tal resultado (Goldfrank e Schneider, 2006). Diferentemente dos Coredes e da CP – institucionalizados por meio de lei –, os coordenadores do OPE sempre recusaram o caminho da institucionalização, por acreditar na força da mobilização permanente e da importância da auto-organização e autorregulamentação para a sustentação política e a vitalidade do processo.<sup>22</sup>

No entanto, apesar das expectativas em torno de uma reação popular ao encerramento do OPE, tal mobilização social não ocorreu. As razões para isso ainda não foram adequadamente investigadas, mas talvez um primeiro elemento para tal explicação seja a continuidade da participação social no orçamento, a partir da retomada no modelo da CP centrada nos Coredes. Institucionalizada e com forte

---

22. A postura de membros do PT em perceber a institucionalização como algo negativo, com potencial de aumentar o controle e a domesticação dos processos participativos, foi apontada por diversos entrevistados filiados ao partido durante o trabalho de campo.

enraizamento no interior do estado, a CP ganhará novo folego nos anos seguintes e a população continuará tendo canais de mobilização e de influência no orçamento estadual gaúcho.

**TABELA 1**  
**Consulta popular: dados consolidados (1998-2018)**

Ano	Votos em urna	Votos via internet	Total de votos	Eleitores (%)	Recursos destinados à consulta popular (R\$ milhões)	Participantes em etapas intermediárias (assembleias regionais e municipais)
1998	379.205	-	<b>379.205</b>	5,7	100	s.d.
1999 (OPE)	188.528	-	<b>188.528</b>	2,7	Não definido	188.528
2000 (OPE)	281.926	-	<b>281.926</b>	3,9	Não definido	281.926
2001 (OPE)	378.340	-	<b>378.340</b>	5,3	Não definido	378.340
2002 (OPE)	333.040	-	<b>333.040</b>	4,5	Não definido	333.040
2003	459.155	3.137	<b>462.292</b>	6,3	310	s.d.
2004	574.891	6.224	<b>581.115</b>	7,7	337	s.d.
2005	629.526	44.549	<b>674.075</b>	8,9	202	s.d.
2006	640.998	85.982	<b>726.980</b>	9,4	310	s.d.
2007	329.680	39.737	<b>369.417</b>	5,6	40	s.d.
2008	428.809	49.501	<b>478.310</b>	7,1	50	s.d.
2009	813.700	136.377	<b>950.077</b>	11,9	115	s.d.
2010	1.039.471	177.596	<b>1.217.067</b>	15,0	165	s.d.
2011	998.145	135.996	<b>1.134.141</b>	13,9	165	66.400
2012	907.146	121.551	<b>1.028.697</b>	12,3	165	65.700
2013	967.610	157.549	<b>1.125.159</b>	13,5	165	75.904
2014	1.059.642	255.751	<b>1.315.393</b>	15,6	165	85.221
2015	443.761	121.797	<b>565.558</b>	6,7	60	s.d.
2016	-	405.541	<b>405.541</b>	4,8	50	22.847
2017	-	705.835	<b>705.835</b>	8,5	60	s.d.
2018	-	794.312	<b>794.312</b>	9,5	80	s.d.

Fontes: Allebrandt (2010), Silva e Gugliano (2014), Rio Grande do Sul (2002; 2014a) e documentos internos do governo estadual do Rio Grande do Sul.

Elaboração do autor.

Obs.: s.d. = sem data disponível.

### **3.3 A consulta popular no período 2003-2010: a consolidação de políticas participativas em governos de centro-direita**

Apesar de contar com diversas dinâmicas ao longo de oito anos de atuação da consulta popular (2003-2010), é possível argumentar que tanto os Coredes quanto a participação social no orçamento estadual consolidaram-se e expandiram-se durante dois governos de centro-direita. Embora seja possível tecer diversas críticas ao perfil e à composição dos Coredes, bem como ao método da CP, tanto o quantitativo da participação social quanto o grau de institucionalização da consulta popular cresceram durante este período (tabela 1).



Em termos numéricos, chama atenção o crescimento na votação das prioridades. Enquanto a CP de 2003 já contou expressivos 426.299 eleitores (número superior ao melhor ano do OPE), o quantitativo de participantes superou a marca do milhão em 2010, quando 1.217.067 eleitores elegeram as ações e os programas prioritários a serem incluídos no orçamento estadual. Além disso, mudanças na lei dos Coredes, em 2003, ampliaram o componente de participação direta na CP, incorporando metodologias e etapas oriundas do antigo OPE, tais como as assembleias regionais e municipais – abertas a todos os cidadãos – para a construção das demandas e listas de votação, bem como a eleição de delegados.

Após a vitória eleitoral, o governador Germano Rigotto (PMDB) levou adiante seus planos de retomar a CP nos moldes do processo original, realizado em 1998. Rigotto indicou o vice-governador, Antônio Hohlfeldt, como responsável governamental pela CP e pela articulação com os Coredes, levando a CP para o núcleo central de governo. Aos Coredes foi dado o papel de coordenação do processo. Conforme apontado por entrevistados de todos os setores, o governo Rigotto *terceirizou* a consulta popular.<sup>23</sup> Isso significa que o governo reconhecia a legitimidade do processo, garantia os recursos para o seu funcionamento e atuava em suas definições centrais, mas eram os Coredes que executavam as principais atribuições operacionais da CP, tais como a mobilização da população e a realização dos diversos eventos e atividades da CP.

A primeira questão polêmica sobre o tema a tomar forma no novo governo girou em torno do desenho institucional da nova CP. Tendo em vista o grau de abertura e de participação direta que marcou o OPE no governo do PT, era insustentável politicamente que o governo do PMDB suspendesse todas as formas de participação direta no orçamento, concentrando-se apenas na votação de prioridades. Além disso, os próprios Coredes pressionaram pela manutenção de canais de participação direta abertos a todos os cidadãos, a partir do *know-how* adquirido durante o OPE nos últimos anos do governo petista, em que os Coredes foram efetivamente integrados ao processo. Nesse contexto, e antes de assumir o principal cargo do Executivo, o governador eleito, Germano Rigotto, afirmou, em entrevista ao jornal *Zero Hora*, de 28 de dezembro de 2002, que

não há como governar sem participação popular. Agora, o orçamento participativo não é a única forma de participação popular. O OP teve méritos, mas nem sempre aquilo que é decidido em assembleia se transforma em obra. Há denúncias de manipulação em assembleias. Não podemos desconhecer que o Rio Grande do Sul foi um dos pioneiros na busca da participação popular e temos que dar crédito a quem produziu isso. A participação popular deve começar pelos Coredes, os conselhos regionais de

---

23. Os entrevistados – tanto membros dos Coredes quanto burocratas – apontaram que, pelo reduzido histórico e compromisso ideológico dos governos de centro-direita com a participação (e ao seu caráter mais centralizador), a solução adotada foi dar maior autonomia aos Coredes na realização da consulta popular. Tal solução foi predominante durante os governos de Germano Rigotto, do PMDB (2003-2006), e Yeda Crusius, do PSDB (2007-2010).

desenvolvimento. Eles têm de estabelecer estratégias de desenvolvimento e prioridades de cada região e depois devemos submeter essas demandas a uma consulta popular. Não existe uma lei que regularmente o OPE. A consulta popular está prevista em lei (Zero Hora, 2002 *apud* Allebrandt, 2010, p. 179).

Assim sendo, e durante o primeiro semestre de 2003, desenhou-se o processo denominado de *processo de participação popular/consulta popular*, que tinha como princípios a autonomia dada aos Coredes e a ênfase em uma política formalmente institucionalizada (a CP) em detrimento do OPE, que não era institucionalizado. Apesar disso, a nova CP terminou por incorporar diversos elementos do OPE, em um modelo que Allebrandt (2010), Bandeira (2007) e Silva e Gugliano (2014) avaliaram como um modelo híbrido entre a consulta popular original (de 1998) e o orçamento participativo estadual que esteve em vigor durante o governo Dutra.

Conforme descrito por Allebrandt (2010, p. 181-183), tal modelo iniciava com o governo estadual definindo as linhas gerais e o orçamento anual destinado à CP. Na sequência, as linhas gerais eram discutidas com os Coredes em audiências públicas regionais para estabelecer diretrizes indicativas regionais e para o início da mobilização popular. Em seguida, realizavam-se assembleias públicas municipais organizadas pelos conselhos municipais de desenvolvimento (Comudes),<sup>24</sup> abertas à participação direta e universal (voz e voto) de todos os cidadãos residentes nos municípios, nas quais eram sugeridas prioridades e escolhidos representantes (delegados). Na sequência, os Coredes coordenavam assembleias públicas ampliadas em cada uma das 28 regiões do estado, cada qual sob o controle de um Corede (figura 2).

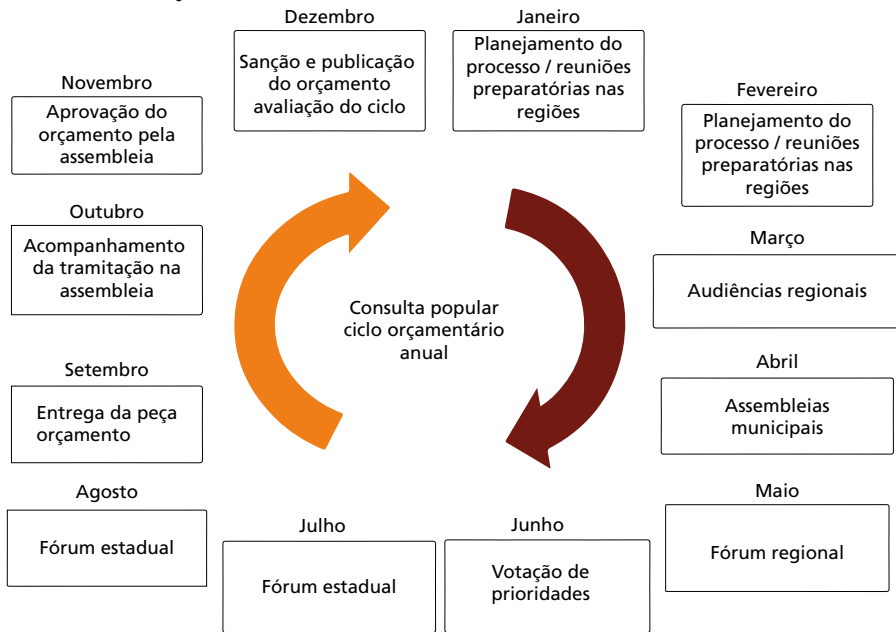
As assembleias eram abertas a todos os cidadãos, que tinham direito à voz. Já o voto era restrito aos membros da assembleia geral dos Coredes e aos delegados eleitos nas etapas municipais. A votação era realizada para inclusão das demandas que iriam compor as cédulas eleitorais em cada região. Após o processo de mobilização realizado pelos Coredes e pelos Comudes, tais conselhos organizavam a votação universal, que se dava por meio de urnas disponíveis nos 497 municípios do Rio Grande do Sul e também via internet.<sup>25</sup> Cada eleitor, munido de seu título eleitoral ou documento de identidade, votava para escolher as demandas prioritárias

24. Os Comudes têm o objetivo de assumir, no município, as atribuições do Conselho Regional de Desenvolvimento, ou seja, formular diretrizes para o desenvolvimento municipal e atuar na mobilização popular e na organização das etapas municipais da CP, tais como as assembleias populares. Os Comudes foram institucionalizados ainda no ano 2000, por meio da Lei Estadual nº 11.451 (que acresce dispositivos à Lei dos Coredes – nº 10.283/1994). No entanto, a criação formal dos Comudes em cada um dos 497 municípios do Rio Grande do Sul dependia de leis municipais, o que fez com que até 2003 poucos conselhos municipais tivessem sido criados. Posteriormente, o governo Rigotto vinculou o repasse de recursos da consulta popular aos municípios à existência dos Comudes (Lei Estadual nº 11.220/2003). Assim, diversos Comudes foram criados a partir de 2003 e rapidamente atingiram a totalidade dos municípios gaúchos.

25. A possibilidade de votação via internet iniciou-se de forma tímida em 2003, com apenas 3.137 votos *on-line* (contra 459.155 votos presenciais). O número de eleitores *on-line* cresceu durante os sete anos seguintes e atingiu a marca de 177.596 votos via internet em 2010 (contra 1.039.471 votos presenciais). A tabela 1 apresenta a totalidade dos números das CPs entre 1998 e 2016, discriminados por forma de votação (presencial e via internet).

em cada região. Os Coredes sistematizavam os resultados da votação e os encaminhavam para o governo, os quais integravam a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para o ano subsequente. Por fim, os Coredes acompanhavam a execução das demandas eleitas, conforme o ciclo descrito na figura 3.

FIGURA 3  
CP: ciclo orçamentário anual



Elaboração do autor.

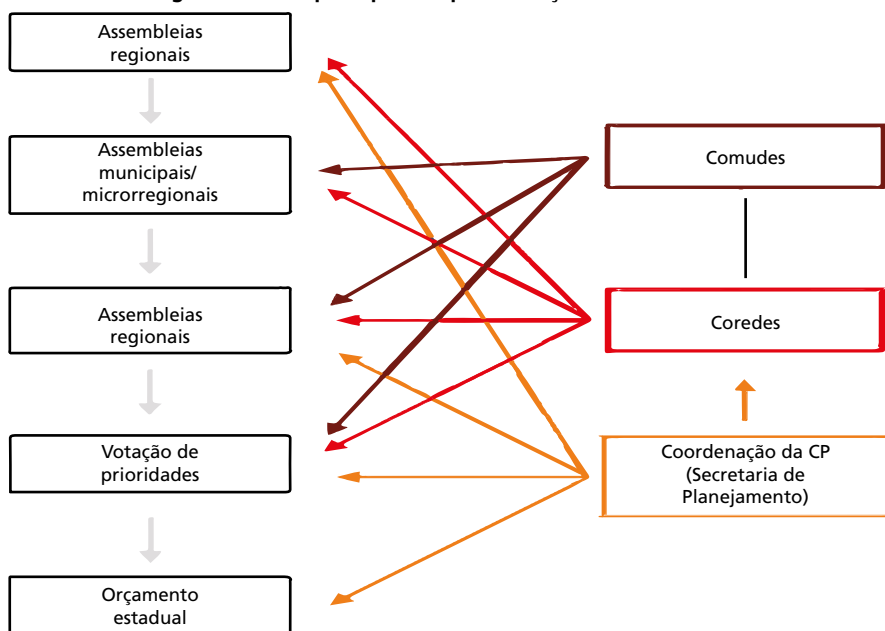
A essência desse ciclo (figura 3) mantém-se até o momento de finalização desta pesquisa (2018), tendo sofrido pequenas alterações em etapas e prazos a depender do perfil do governo estadual e das negociações entre o governo de momento e os Coredes. A explicação da continuidade desse desenho institucional pode ser traçada a uma nova etapa na institucionalização da CP e da participação social no orçamento gaúcho. No início do governo Rigotto, uma nova lei estadual (Lei Estadual nº 11.920/2003<sup>26</sup>) alterou alguns dispositivos da lei original da CP. Na nova versão da lei, foram institucionalizados os mecanismos das assembleias regionais e municipais, bem como a vinculação da CP à existência dos Comudes em cada um dos 497 municípios gaúchos (Allebrandt, 2010; Cortes, 2003). Assim sendo, o processo da CP ganhou em complexidade e passou a ter momentos de participação aberta e direta, consolidando-se institucionalmente e passando a fazer parte

26. Disponível em: <<https://bit.ly/2L1gqUk>>. Acesso em: 25 ago. 2017.

da cultura política gaúcha, especialmente em municípios do interior e em algumas regiões do estado onde os Coredes eram mais ativos (Bandeira, 2007). A figura 4 descreve o modelo de gestão da CP, com ênfase em suas diversas etapas e na relação entre os principais órgãos envolvidos em sua implementação. Mostra também como os Coredes centralizaram o processo em torno da CP, com apoio dos Comudes e da coordenação da CP vinculada ao governo estadual.

FIGURA 4

**Modelo de gestão da CP: principais etapas e relações interinstitucionais**



Elaboração do autor.

Apesar de ser mais indireta e menos intensiva que o OPE no sentido de mobilização e participação, a CP gerou uma solução interessante para tratar o problema do *scaling-up* dos mecanismos de participação e deliberação: a votação universal de prioridades, que permitiu ampliar significativamente a participação da população na definição do orçamento público (e consequentemente, na decisão sobre políticas públicas), indo além dos momentos eleitorais para a escolha de representantes.

Tal solução não contraria formulações clássicas da teoria democrática, como aquela defendida por Dahl (1973; 2012) de que com o aumento da escala reduz-se a intensidade da participação social. É verdade que continua a existir na CP um *trade-off* entre qualidade democrática e participação ampliada (Faria, 2007). Ou seja, boa parte dos eleitores da CP não participam ativamente da elaboração

das propostas e não fazem parte de momentos presenciais de intercâmbio de argumentos e deliberação coletiva.

Os críticos da CP (conforme apontado nas entrevistas) argumentam – de forma correta – que a consulta popular carrega em si traços de despoliticização, em que muitos eleitores não têm real conhecimento sobre: a origem das propostas; os interesses ocultos que elas escondem; e como tais propostas irão interagir com outras políticas públicas. Também são relatados casos em que determinadas categorias (professores, bombeiros, policiais, entre outros) fizeram forte *lobby* para a aprovação de determinadas propostas, gerando um processo no qual a discussão e a deliberação coletiva não eram prioritárias (Silveira *et al.*, 2015).

Contudo, ainda que com limitações intrínsecas, o modelo de votação da CP permitiu ampliar quantitativamente o número de participantes de forma que dificilmente processos mais intensivos como o OPE conseguiriam fazer.<sup>27</sup> Assim sendo, a participação na etapa de votação universal da consulta aumentou anualmente no governo Rigotto, contando com 462.299 pessoas, em 2003; 581.115, em 2004; 674.075, em 2005; atingindo o número de 726.980 indivíduos, em 2006, o que representou 9,4% de todo o eleitorado gaúcho. Vale mencionar que estes números são referentes tão somente aos dados da votação de prioridades, não contando os participantes que estiveram presentes nas audiências e assembleias regionais e municipais. Não existem números agregados sobre tal participação nas etapas intermediárias (e mais diretas) do processo, mas diversos entrevistados dos Coredes afirmam que a participação tendeu a ser intensa e numerosa, ainda que com variações significativas de acordo com a região.

Apesar do sucesso em torno da institucionalização e da consolidação do modelo da CP, e da boa relação e sinergia entre os Coredes e o vice-governador, o governo Rigotto não conseguiu responder adequadamente no contexto de implementação das demandas votadas, aumentando aquilo que entrevistados denominaram de *passivo* da consulta popular, o que gerou críticas oriundas dos Coredes e um certo descrédito na efetividade do instrumento (Allebrandt, 2010; Silva e Gugliano, 2014). Embora os recursos destinados à CP tenham sido superiores a R\$ 300 milhões em três dos quatro anos de mandato,<sup>28</sup> a execução das demandas foi muito baixa, chegando a 34% (ou R\$ 118 milhões) em 2005 (Allebrandt, 2010, p. 188).

Na sequência ao governo do PMDB, foi eleita a governadora Yeda Crusius, do PSDB (2007-2010), comprometida com políticas de ajuste de estilo neoliberal, na tentativa de inverter o alto *deficit* público e o endividamento do Rio Grande do Sul. Mesmo com tal programa de ajuste, Crusius incluiu, durante a campanha eleitoral, o compromisso de “manter e aprofundar o ‘processo de participação

27. No ano com maior quantitativo de participação (em 2001), o OPE contou com 378.340 presenças em suas etapas. Importante ressaltar que o mesmo indivíduo, ao comparecer em duas ou mais etapas do OPE, tinha sua presença novamente contada.

28. Os recursos destinados às ações da CP foram: R\$ 310 milhões, em 2003; R\$ 337 milhões, em 2004; R\$ 202 milhões, em 2005; e R\$ 310 milhões, em 2006 (tabela 1).

popular/consulta popular’, ancorado na atuação dos Coredes, que necessitam ser fortalecidos” (Allebrandt, 2010, p. 191).<sup>29</sup>

No entanto, a mudança governamental obrigou uma nova reconstrução de relações entre o governo e os Coredes, e a continuidade do processo da CP esteve ameaçada. Duas questões vieram à tona durante esse momento. Em primeiro lugar, o governo – voltado para austeridade e cortes fiscais – afirmava que não tinha recursos suficientes para manter o montante de recursos anuais que até então era destinado à CP. Além disso, os Coredes e outras entidades, como a Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (Famurs),<sup>30</sup> pressionavam pela execução das demandas pendentes em anos anteriores da CP.

Inicialmente, devido a tais impasses, setores do governo estadual cogitaram suspender a realização da CP. Em mais um momento de sua história, conforme apontaram burocratas e membros dos Coredes entrevistados, o fato da CP ser institucionalizada foi determinante para sua manutenção. A não realização da consulta implicava ao governo ir contra uma determinação legal. Dessa forma, a existência da lei foi fundamental para a manutenção da CP em 2007. Mas não é possível creditar completamente à continuidade do processo à lei da CP. Em atuação política ativa – pressionando pelo cumprimento da lei –, os Coredes tiveram papel ativo no resultado obtido (Allebrandt, 2010).

Como também tinham interesse no pagamento dos passivos, os Coredes propuseram a discussão de um termo de ajuste entre o governo estadual, os conselhos e as demais entidades regionais para garantir a continuidade da CP e, ao mesmo tempo, reduzir o passivo. Tal termo de ajuste, firmado em julho de 2007, indicava uma redução substantiva anual no volume de recursos a ser discutido na CP,<sup>31</sup> mas também indicava o compromisso do governo com o pagamento de parte do passivo (avaliado em R\$ 190 milhões) durante os quatro anos do mandato do PSDB. No entanto, a Famurs – que defendia a suspensão da CP por um ano e o foco no pagamento integral do passivo – não concordou com tal termo de ajuste e, assim, foi decidido que a participação dos governos municipais na CP seria voluntária em 2007. Dessa maneira, com a redução no volume de recursos disponibilizados e com reduzida mobilização em nível municipal, a CP de 2007 foi marcada por redução no quantitativo na votação de prioridades, com apenas 369.417 eleitores, aproximadamente metade do ano anterior.

29. Ver análise do plano de governo *Jeito novo de governar*, disponível em Allebrandt (2010, p. 192-193).

30. A Famurs reúne prefeitos, vice-prefeitos, secretários, técnicos e órgãos da gestão pública municipal, representando, assim, os 497 municípios gaúchos. Mais informações disponíveis em: <<https://bit.ly/2vQ6atm>>. Acesso em: 25 ago. 2017.

31. Os valores discutidos nas consultas de 2007 e 2008 foram, respectivamente, de R\$ 40 milhões e R\$ 50 milhões. Para a consulta de 2009, os valores voltaram a subir, atingindo R\$ 115 milhões. Em 2010, os recursos discutidos na CP somaram R\$ 165 milhões (tabela 1).

No entanto, após tais conflitos iniciais, o governo começou a cumprir com o termo de ajuste. O recurso anual, ainda que pequeno, começou a ser significativamente implementado e o passivo começou a ser pago, o que restaurou a credibilidade do processo por parte dos municípios e das entidades regionais, que voltaram a atuar integralmente (Allebrandt, 2010; Silva e Gugliano, 2014). Os anos seguintes foram de estabilidade e crescimento da CP, nos quais o número de eleitores atingiu 478.310, em 2008; 950.077, em 2009; chegando a significativos 1.217.067 participantes (15% do eleitorado gaúcho) no último ano do governo Crusius, em 2010 (tabela 1).

Ao final do mandato do PSDB, o modelo da CP estava consolidado na política estadual, sendo importante para o surgimento e o enraizamento de uma identidade regional, sobretudo em Coredes do interior e em municípios menos populosos, que contavam firmemente com os repasses da CP para a implementação de ações (Bandeira, 2007). A CP constituiu-se em um canal de acesso direto da população às políticas públicas, a partir de um modelo que representava uma interessante alternativa metodológica para processos de *scaling-up* da participação e da deliberação, ainda que em um registro participativo menos intenso do que instrumentos tradicionais como o OP. Conforme acentuado por Cortes (2003), nenhuma outra iniciativa no Brasil alcançou o mesmo nível de institucionalização, permanência e envolvimento de participantes como a CP no Rio Grande do Sul. É nesse contexto que ocorre nova mudança de governo, com o retorno do PT ao executivo estadual.

#### **4 POLÍTICAS PARTICIPATIVAS INTEGRADAS? A EXPERIÊNCIA DO SISTEMA ESTADUAL DE PARTICIPAÇÃO POPULAR E CIDADÃ (2011-2014)**

O PT assumiu novamente o governo estadual, com Tarso Genro eleito governador (2011-2014). Diferentemente do ocorrido no mandato de Olívio Dutra, o governo Tarso foi bem-sucedido – ao menos inicialmente – em garantir a maioria na Assembleia Legislativa, na medida em que tratava-se de um governo de coalizão entre diferentes partidos, entre eles o PDT, que historicamente era oposição ao PT no Rio Grande do Sul. Genro possuía um histórico respeitável na temática da participação social, tendo sido prefeito de Porto Alegre por dois mandatos marcados pela atuação do orçamento participativo municipal (1993-1997 e 2001-2002). No nível federal, Genro comandou o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), importante iniciativa do governo Lula marcada pela participação, pelo diálogo e pela articulação entre governo e representantes-chave da sociedade civil e empresarial brasileira. Tarso Genro possui produção bibliográfica sobre o tema da participação social.<sup>32</sup>

Assim sendo, pelo perfil do governador – e pelo próprio histórico do PT gaúcho –, era esperado que tal governo propusesse a intensificação dos mecanismos de participação e a deliberação em âmbito estadual. A grande dúvida girava

32. Ver, por exemplo, o livro *Crise da Democracia: direito, democracia direta e neoliberalismo na ordem global* (Genro, 2002).

em torno de qual modelo participativo adotar. Nesse contexto, em seu plano de governo, Genro propôs a inovadora ideia de criar um sistema estadual de participação popular e cidadã.

Apesar do nome sistema remeter às teorias dos sistemas deliberativos,<sup>33</sup> as entrevistas e os documentos analisados não mostraram um vínculo ou uma inspiração direta entre a proposta do Sisparci e as teorias supracitadas. No entanto, a ideia do Sisparci compartilha alguns elementos com as perspectivas sistêmicas, entre eles o reconhecimento dos limites de canais participativos e deliberativos isolados em influenciar o sistema político e a necessidade de encontrar formas de articulação entre as diversas instituições (Mansbridge *et al.*, 2012; Min, 2014).

Em entrevista com um político relevante que atuou no governo estadual entre 2011 e 2014, este apontou dois fatores-chave que contribuíram para a proposição de um sistema estadual de participação: *i*) o diagnóstico de que existiriam diversas instâncias participativas no Rio Grande do Sul, cuja atuação seria independente, desarticulada e, muitas vezes, marcada por sobreposições e conflitos; e *ii*) a necessidade de ampliar as formas de participação para que estas incluíssem meios digitais, superando limitações das formas presenciais (*face a face*).

Apesar de constar no plano de governo, a ideia do Sisparci foi formulada por um grupo pequeno de pessoas e ainda não havia clareza sobre seu desenho institucional quando o governador assumiu o cargo. Assim sendo, o Sisparci enfrentou um significativo limite, que foi ditado pelo início de sua implementação sem que houvesse um desenho institucional definido. Ao mesmo tempo que novas iniciativas de participação foram rapidamente implementadas – tais como a versão estadual do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Rio Grande do Sul (CDES/RS)<sup>34</sup> e o Gabinete Digital (GD),<sup>35</sup> responsável pelas formas *on-line* de participação –, foi necessário lidar com as diversas instituições participativas em vigor e que clamavam por espaço e reconhecimento do novo governo, como os Coredes, a consulta popular

33. Conforme discutido em detalhes no capítulo 2 deste livro.

34. O CDES/RS, também conhecido como Conselho, foi “um espaço público não estatal que teve o objetivo de analisar, debater e propor diretrizes para promover o desenvolvimento econômico, social e ambientalmente sustentável do Rio Grande do Sul. Criado em 2011 como órgão de assessoramento do governador, foi formado por noventa integrantes da sociedade e doze secretários de estado” (Rio Grande do Sul, 2013, p. 5). O Conselho não teve continuidade na gestão posterior, tendo sua experiência interrompida em finais de 2014.

35. O GD foi “um canal de participação e diálogo entre a sociedade civil e o governo do Rio Grande Sul (...) inicialmente vinculado ao Gabinete do Governador e a partir de janeiro de 2013 ligado à Secretária-Geral de governo, busca permitir que os cidadãos influenciem na gestão pública e exerçam maior controle social sobre o estado através de mecanismos inovadores relacionados às novas tecnologias de informação e comunicação” (Rio Grande do Sul, 2014b, p. 11). O GD promoveu diversas iniciativas de participação digital, em ambientes virtuais, muitas delas diretamente ligadas à figura do governador, tais como as iniciativas *governador pergunta, governo escuta e governador responde*. O GD encerrou-se no final de 2014, não sobrevivendo à mudança do governo estadual. Para um resumo desta experiência, ver Rio Grande do Sul (2014b). Para uma análise mais crítica sobre as iniciativas e atividades desenvolvidas, ver o livro organizado por Giuseppe Cocco (2013).



e os conselhos setoriais.<sup>36</sup> Neste quadro, o Sisparci foi conceitualmente definido em um momento simultâneo à sua atuação empírica e à busca por autoafirmação de seus potenciais componentes, reduzindo, assim, a articulação efetiva entre as esferas, sobretudo nos anos iniciais do governo Tarso.

Tendo em vista a centralidade das formas participativas na discussão do orçamento, a coordenação do Sisparci ficou a cargo da Secretaria do Planejamento, que teve seu nome alterado para Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã (Seplag). Dentro da Seplag, foi criado o Departamento de Participação Popular e Cidadã (Deparci), responsável por pensar a concepção e coordenar a implantação do referido sistema. No entanto, as novas instituições participativas criadas como componentes do Sisparci (o CDES/RS e o GD) estiveram ligadas diretamente ao governador, ou seja, mais próximas do centro de governo que o próprio Deparci. Outras instituições participativas – tais como os conselhos setoriais e as conferências de políticas públicas – continuaram vinculadas e executadas pelas diversas secretarias estaduais que, em um governo de coalizão, eram controladas por diversas forças políticas, cada qual com uma visão específica sobre a participação social.

Conforme formulado pelo Deparci, o Sisparci foi uma tentativa de

construção de um sistema organizado que contemplasse a relação entre os diferentes processos participativos para estabelecer um fluxo de comunicação capaz de vincular o diálogo, tanto no método quanto no conteúdo e na sua estruturação administrativa, buscando romper com as fragmentações. Ao mesmo tempo, para superar os limites da participação, buscou-se atrair uma nova geração de agentes sociais e públicos para uma atuação em ambientes presenciais e virtuais (Rio Grande do Sul, 2014a, p. 24).

O Sisparci foi sistematizado por meio de um decreto estadual em outubro de 2012.<sup>37</sup> O Decreto nº 49.765/2012, em seu art. 1º, assim instituía o Sisparci: “formado por um conjunto de instrumentos de participação, que atuarão de forma sistêmica na elaboração, monitoramento e avaliação das políticas públicas desenvolvidas no estado do Rio Grande do Sul”. Já em seu art. 4º, o Decreto nº 49.765/2012 indicava como membros do Sisparci os seguintes setores/órgãos:

I - coordenação:

- a) Comitê Gestor Paritário entre a administração pública estadual e a sociedade; e
- b) Coordenação Executiva Governamental.

36. Segundo levantamento feito pelo governo estadual (Rio Grande do Sul, 2014a), existiam 35 conselhos de direitos e de políticas públicas existentes e em pleno funcionamento no Rio Grande do Sul em 2014.

37. Decreto Estadual nº 49.765, de 30 de outubro de 2012, que “institui o Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã (Sisparci)” (Rio Grande do Sul, 2012). Disponível em: <<https://bit.ly/2L65CnQ>>. Acesso em: 25 ago. 2017.

II - órgãos da administração pública estadual:

- a) o Gabinete do Governador;
- b) o Gabinete do Vice-Governador;
- c) a Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã;
- d) o Gabinete dos prefeitos e relações federativas;
- e) a Secretaria Executiva do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social; e
- f) os demais órgãos da estrutura da administração pública estadual que desenvolvam ações no âmbito da participação cidadã.

III - articulação entre administração pública estadual e sociedade civil:

- a) o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES);
- b) os conselhos regionais de desenvolvimento (Coredes); e
- c) os conselhos estaduais de políticas públicas e de direitos.

IV - sociedade civil:

- a) os movimentos sociais; e
- b) organizações da sociedade civil (Rio Grande do Sul, 2012).

No entanto, tal instituição via decreto não apontou as atribuições de tais componentes nem o fluxo de integração entre estes. O comitê gestor – órgão de coordenação do sistema – não foi criado. O decreto, que *não saiu do papel*, traduziu a dificuldade do Sisparci em ser implementado, já que agregava formalmente múltiplas instâncias governamentais e entidades amplas, como movimentos sociais e organizações da sociedade civil, sem que houvesse um desenho institucional definido e sem que esse instrumento legal tivesse efeitos na prática. Ademais, como tal instrumento jurídico não tem força de lei, o decreto serviu, sobretudo, para buscar a legitimação do sistema no interior do governo, o que nunca chegou a bom termo.

É possível argumentar que existiu uma significativa distância entre a concepção do Sisparci e sua prática efetiva, em um processo que foi marcado por uma série de reações, conflitos e dificuldades de diálogo entre as diferentes esferas. O Sisparci não conseguiu atingir o *status* de um sistema integrado de participação, com interações bem definidas entre seus componentes. Também não foi possível reduzir significativamente a sobreposição entre as esferas de atuação dos diversos órgãos participativos e estabelecer fluxos de processamento das demandas da população. Contudo, é importante ressaltar que o Sisparci conseguiu promover algumas articulações pontuais entre as diferentes formas de participação, bem como ampliar e potencializar algumas formas já estruturadas e institucionalizadas, como a CP.

Com receios de reproduzir o conflito que ocorreu durante o OPE do governo Dutra, o novo governo petista optou por dialogar e potencializar as formas de participação historicamente constituídas, institucionalizadas e culturalmente apropriadas pela sociedade gaúcha. Assim sendo, foi criada, e posteriormente ampliada, uma dinâmica produtiva na relação envolvendo o governo estadual e os Coredes na execução da CP, que passou a ser denominada como Processo de Participação Popular e Cidadã (PPC), ou mesmo orçamento participativo com consulta popular (Rio Grande do Sul, 2014a, p. 21).

Além de contar com maior mobilização e intensidade participativa em seus momentos intermediários de atuação presencial – como as assembleias regionais e municipais –, a votação de prioridades obteve uma média de votação superior a 1 milhão de eleitores por ano, atingindo, em 2014, a marca de 1.315.593 votantes. Em exemplo de integração sistêmica, os processos da PPC de 2013 e 2014 passaram a contar com a atuação do GD na promoção das ferramentas digitais de participação da PPC e na mobilização para a votação *on-line* das prioridades, que registrou significativo aumento e atingiu 255.751 eleitores via internet em 2014 (tabela 1).

Assim sendo, apesar de toda a retórica sobre o Sisparci enquanto mecanismo de articulação e integração das diversas instituições participativas – e não obstante a importância singular de iniciativas inovadoras, como o GD e o CDES/RS –, foi a continuidade da CP, institucionalizada em lei e dotada de um desenho institucional próximo daquele adotado nos governos anteriores do PMDB e PSDB, que representou o principal elemento de aplicação empírica da ideia de sistema.

O governo petista foi bem-sucedido ao não *reinventar a roda* e manter uma dinâmica institucionalizada e legitimada pela sociedade gaúcha. A partir das bases erigidas em anos anteriores, o governo do PT utilizou o seu *know-how* em torno da participação para aumentar a mobilização e aperfeiçoar algumas etapas da CP nas quais havia, ainda, uma baixa densidade e intensidade participativa, tais como as assembleias regionais e municipais.

Pela experiência e pelos resultados do Sisparci (impulsionados pela CP), o governo estadual recebeu o Prêmio Nações Unidas para o Serviço Público em 2013.<sup>38</sup> Relatórios governamentais (Rio Grande do Sul, 2014b); do Banco Mundial (Peixoto, Mellon e Sjoberg, 2016); e alguns autores, como Goldfrank (2014), Spada *et al.* (2015) e Mellon, Peixoto, Sjoberg (2017), consideraram o processo de

---

38. O Sisparci obteve o primeiro lugar na região da América Latina e Caribe, no que se refere à categoria III, dirigida “a melhorar a participação cidadã nos processos de decisões públicas através de mecanismos inovadores” (Rio Grande do Sul, 2014a, p. 46).

participação social no orçamento estadual como sendo o maior OP<sup>39</sup> que existiu até o momento, em escala global.

A seguir, serão discutidas algumas facetas dessa experiência, a saber: a constituição e a implementação da política ao longo do tempo; as reações internas ao governo à sua implementação; as articulações e os conflitos entre os diferentes componentes do sistema; a experiência da consulta popular/votação de prioridades entre 2011 e 2014; e os efeitos da mudança de governo na continuidade da experiência do Sisparci.

#### **4.1 Os primeiros anos do Sisparci: força retórica e reações internas ao governo**

Como afirmado anteriormente, o governo Tarso chegou ao poder com a proposta de implementar um sistema participativo, mas sem que esta ideia tivesse sido anteriormente delineada para além de seus princípios gerais de integrar as diversas instâncias de participação, tanto aquelas baseadas nas tradicionais formas presenciais quanto às inovadoras formas virtuais e digitais. Assim sendo, é possível afirmar que os dois primeiros anos da gestão petista (2011-2012) foram marcados pelo desenvolvimento de uma concepção teórica em torno do sistema, por esboços de desenho institucional e pela disputa em torno da legitimação política de uma perspectiva sistêmica de participação. A dinâmica em torno dos primeiros anos da experiência do Sisparci foi marcada por uma série de reações tanto externas quanto internas ao governo estadual.

A primeira forma de reação identificada veio do Legislativo estadual. Parte do Legislativo acreditava que o governo do PT iria retomar o OPE nos moldes do processo implementado no governo Olívio Dutra, ou seja, enfatizando formas paralelas de legitimar propostas e decisões tomadas pelo Executivo estadual (Goldfrank e Schneider, 2006). No entanto, essa reação não durou muito tempo, na medida em que – diferentemente de Dutra – o governo Tarso garantiu maioria na Assembleia Legislativa, a partir de um governo de coalizão, formado por diversos partidos.

Outra forma de reação veio do próprio PT. Tendo em vista a experiência do OPE, o histórico e o capital político do PT gaúcho em torno do OP, a opção do governo Tarso de não reproduzir a dinâmica de OPE que esteve em vigor entre 1999 e 2002 gerou diversos conflitos internos. Parte significativa do PT não via

---

39. A classificação do PPC no âmbito do Sisparci como um OPE é ambígua e foi – durante todo o governo Tarso – matéria de debate dentro e fora do governo. Os defensores da ideia apontam que o PPC envolvia momentos de participação e deliberação presencial sobre o orçamento em todos os municípios do estado, bem como contava com um desenho institucional que privilegiava a eleição de delegados, sendo um exemplo de OP desenhado para operar em escala supralocal. Seus críticos, por sua vez, apontam que a frequência das reuniões e a intensidade participativa nas etapas intermediárias do processo eram reduzidas se comparadas às experiências de OP municipal e à experiência do OPE do governo Olívio Dutra. As críticas também apontam que a divisão da coordenação com os Coredes relegavam a um segundo plano o papel dos delegados e a efetiva manifestação da vontade popular.

com bons olhos o novo modelo proposto pelo governador, que propunha valorizar as instituições e as formas de participação consolidadas e que estiveram ativas em mandatos do PDT, do PMDB e do PSDB, entre elas os Coredes e a CP. Nesse período, vieram à tona críticas ao suposto caráter elitista dos Coredes e à intensidade participativa da CP, avaliada como insuficiente.

As críticas internas foram sendo reduzidas ao longo do tempo, conforme a ideia de sistema tornava-se mais clara e os diversos elementos no Sisparci começavam a produzir resultados concretos. No entanto, diversos políticos e burocratas entrevistados afirmaram que as reações ao sistema permaneceram presentes durante todo o mandato. Para tais entrevistados, o Sisparci – fruto da vontade política do governador – conseguiu ser melhor compreendido e legitimado apenas pelo núcleo central de governo. Já os escalões inferiores do governo não assumiram na prática o Sisparci, sejam eles do PT ou de outros partidos do governo de coalizão, que em certos casos não tinham na participação social uma prioridade.

Também foi recorrentemente mencionado nas entrevistas com atores de todos os setores que a falta de clareza do Sisparci foi um impeditivo para que a burocracia e a máquina administrativa estadual incorporassem a perspectiva sistêmica em sua prática cotidiana. Diversos políticos e burocratas entrevistados também enfatizaram as resistências por inércia da máquina administrativa. O modelo do Sisparci era complexo e implicava uma articulação e interação multinível e transversal entre as secretarias e os departamentos do governo estadual. Esta visão terminou, em certos casos, por não ser facilmente compatibilizada com um aparato burocrático fechado, tradicionalmente estruturado e dividido conforme as áreas temáticas independentes de políticas públicas. Assim, se é possível remeter parte das resistências aos atores sociais (indivíduos, partidos, forças políticas), também é fundamental ter em mente que o modelo de administração pública proposto pelo Sisparci não encontrou condições adequadas dentro da estrutura institucional pré-existente.

Além das reações internas ao governo em torno da perspectiva sistêmica e da valorização de instituições participativas que estiveram em vigor em outros governos, é importante ressaltar que uma das principais novidades do Sisparci, a participação digital/virtual, não foi inicialmente bem compreendida e recebida pelos diferentes atores sociais, sobretudo aqueles historicamente vinculados às formas presenciais de participação popular. Tal resistência justifica-se porque a busca por ampliar a participação social por meio virtual/*on-line* esteve na origem e sempre ocupou papel central na concepção teórica inicial do Sisparci. Em entrevista dada ao investigador, um político atuante no governo estadual entre 2011 e 2014 informou que a *questão do digital* foi uma das principais justificativas para se pensar um modelo sistêmico, no qual a participação *on-line* poderia reduzir algumas limitações identificadas nas formas presenciais de participação, que tenderiam a mobilizar os cidadãos mais organizados e politicamente ativos e que não contavam

com a participação expressiva de jovens, cuja expressão política tendia a ser ligada aos meios digitais.

Para lidar com a face não presencial do sistema, foi criado o Gabinete Digital, vinculado diretamente ao Gabinete do Governador, ou seja, ao centro de governo.<sup>40</sup> Conforme apontado por servidores atuantes no GD, inicialmente houve uma resistência às formas *on-line*, e muitos dos defensores das formas de participação social mais tradicionais viam no GD uma tentativa de priorizar a participação digital em detrimento das formas presenciais. Também foi reportado que tal resistência foi sendo reduzida ao longo do tempo, na medida em que o GD foi delimitando seu espaço e suas formas de atuação, bem como começavam a haver iniciativas conjuntas entre o GD e as formas presenciais de participação, a exemplo da atuação do GD na consulta popular/votação de prioridades a partir do ano de 2013.

Talvez as resistências ao Sisparci tenham sido mais fortes que o esperado, pois, nos primeiros anos de governo, não havia – mesmo entre os próprios formuladores na política – uma noção clara sobre o que era o Sisparci e quais seriam suas atribuições e componentes, bem como qual forma de relação entre os componentes deveria ser promovida.

A concepção do Sisparci foi sendo formulada simultaneamente à atuação empírica das instituições participativas. Os tempos de concepção e implementação foram invertidos. Primeiro vieram os componentes para depois pensar-se no todo articulado. Assim, antes que houvesse um primeiro esboço do modelo do Sisparci, já tinham sido criadas e já estavam atuando as novas instituições participativas, como o CDES/RS e o GD.

Ao mesmo tempo, o governo – especialmente o Deparci – já se articulava com as instituições participativas existentes, como os Coredes e os conselhos setoriais, e os processos participativos, como a CP e as conferências de políticas, seguiam seu curso anual natural. Durante este processo de *aprender fazendo*, a maturação de um desenho mais consolidado do Sisparci durou quase dois anos. Antes disso, não era possível sentir – na prática – a existência de um sistema, que só esteve presente de forma retórica, sendo mencionado em falas do governador e em publicações governamentais.

A forma mais visível de manifestação de uma perspectiva sistêmica nos anos iniciais deu-se por meio dos seminários do Sisparci. Constituídos por quatro eventos, esses seminários “reuniram analistas e pesquisadores nacionais e internacionais para o aprofundamento das bases conceituais, dos objetivos, dos desenhos

---

40. A título de ilustração, a coordenação do Sisparci (o Deparci) era um departamento vinculado à Seplag. Assim sendo, em termos de organograma, a coordenação do sistema estava mais distante do centro de governo do que as novas instituições criadas no âmbito do Gabinete do Governador – o GD e o CDES/RS.

de fluxos, do papel de cada um dos órgãos envolvidos no Sisparci” (Rio Grande do Sul, 2014a, p. 27). O primeiro seminário ocorreu nos dias 24 e 25 de fevereiro de 2011, com a participação de setecentas pessoas, logo no início do governo Tarso. O segundo seminário ocorreu nos dias 17 e 18 de novembro de 2011 e contou com seiscentas pessoas presentes.<sup>41</sup> O conteúdo debatido nos seminários reforçou alguns pressupostos-guia da ideia sistêmica, tais como a necessidade de “considerar todos os formatos de participação já experimentados no Rio Grande do Sul, com a incorporação dos meios digitais” (Schmidt e Kopp, 2015, p. 149). Também foi apontada, durante os seminários, a necessidade de se institucionalizar o sistema, para que este se transformasse em estrutura permanente da administração pública (Rio Grande do Sul, 2014a; Schmidt e Kopp, 2015).

Apesar de constar nos resultados dos seminários, a tese da institucionalização não foi unânime, a começar por político vinculado ao PT, que manifestou na entrevista não ser particularmente favorável à institucionalização das formas de participação popular. Também houve avaliação interna do governo de que a tentativa de institucionalizar o sistema via lei poderia encontrar reações na Assembleia Legislativa. Assim sendo, o governo optou por regulamentar o Sisparci por meio de um decreto do Poder Executivo,<sup>42</sup> institucionalizando o Sisparci de maneira *mais fraca* (e mais flexível) do que uma lei estadual. Mesmo assim, a expectativa era de que o decreto dotasse o sistema de maior materialidade e que produzisse maior legitimação do Sisparci dentro e fora do governo.

O conteúdo do decreto é bastante genérico, apontando as diretrizes<sup>43</sup> e os objetivos gerais<sup>44</sup> do Sisparci e enfatizando a necessidade de articulação entre os

---

41. Durante os últimos anos do governo do PT, tiveram lugar mais duas edições dos seminários do Sisparci mas, ao invés de centrem-se sobre o desenho do sistema, o governo passou a tratar de pautas mais amplas e difusas. No terceiro seminário do Sisparci, realizado entre 3 e 5 de abril de 2013, optou-se por promover diversos encontros temáticos descentralizados, organizados pelas secretarias de estado. Já o quarto seminário, realizado em 14 de abril de 2014, contou com debates sobre grandes empreendimentos, seus impactos sociais e os avanços científicos e tecnológicos a serviço da cidadania e da qualidade de vida das populações.

42. Decreto nº 49.765, de 30 de outubro de 2012.

43. Conforme art. 2º do Decreto nº 49.765/2012, são diretrizes do Sisparci a: “I - participação direta do cidadão, de forma presencial ou digital, na elaboração, no monitoramento e na avaliação das políticas públicas desenvolvidas no estado do Rio Grande do Sul; II - transversalidade na execução das políticas públicas desenvolvidas no estado do Rio Grande do Sul; III - articulação entre a democracia participativa e a democracia representativa; IV - realização de reuniões plenárias públicas de participação aberta à população; V - manifestação da vontade popular pelo voto direto e universal; VI - presença estruturada da administração pública estadual nas regiões do estado do Rio Grande do Sul; VII - busca de maior eficiência e eficácia na execução das políticas públicas desenvolvidas no estado do Rio Grande do Sul; e VIII - promoção de diálogo qualificado e sistemático com a sociedade” (Rio Grande do Sul, 2012).

44. Conforme art. 3º do Decreto nº 49.765/2012, são objetivos do Sisparci: “I - propiciar um novo modelo de relação estado-sociedade, com a participação de todos os cidadãos; II - qualificar os processos participativos; III - articular os diferentes agentes da sociedade e mecanismos de participação existentes no estado do Rio Grande do Sul; IV - permitir uma melhor interação do cidadão no processo decisório, na melhoria do serviço público, na formulação, na implementação, no controle e na avaliação das políticas públicas do estado do Rio Grande do Sul; V - valorizar o planejamento, levando em conta as modernas tecnologias da informação e comunicação; e VI - consolidar o componente participação nos processos de formulação, implementação, controle e avaliação das políticas públicas no estado do Rio Grande do Sul” (Rio Grande do Sul, 2012).

diferentes mecanismos participativos e entre as formas presenciais e virtuais de participação social. O decreto também aponta os órgãos que compõem o sistema<sup>45</sup> e a necessidade de criação de um comitê gestor, composto por membros da administração pública estadual e da sociedade civil. No entanto, o decreto pouco informava sobre como tal articulação seria feita e não definia os fluxos e as formas de interação entre as instâncias.

Apesar de suas limitações, o decreto trouxe novo impulso ao Sisparci e, juntamente com o tempo necessário para a (re)afirmação política das novas e tradicionais instâncias participativas, contribuiu para um novo momento do sistema, marcado pelas primeiras tentativas de ação conjunta e articulação efetiva entre os instrumentos de participação social em vigor em nível estadual.

#### **4.2 Os últimos anos do Sisparci: fragmentos de integração**

Após a aprovação e a publicação do decreto no final de 2013, o Sisparci ganhou nova importância formal, com a definição de suas diretrizes e seus objetivos e a individualização de suas instâncias componentes. Assim sendo, os anos 2013 e 2014 viram surgir as primeiras medidas concretas de interação e articulação entre as instâncias participativas. É importante ressaltar que – apesar de ligeira melhora nos últimos dois anos do governo Tarso – o sistema em nenhum momento chegou perto de atingir seus objetivos iniciais, que eram a integração e a articulação entre as instâncias, bem como a definição de fluxos de demandas. O Sisparci continuou sendo prioritariamente uma abstração teórica, com pouca influência prática. No entanto, de forma pontual e descontínua, foi possível identificar alguns processos e momentos nos quais duas ou mais instâncias participativas atuaram de forma próxima e integrada.

É possível ilustrar tais momentos a partir da articulação do GD, do CDES/RS e da CP no tema da reforma política, em 2013. Na sequência das grandes manifestações de rua que ocorreram no Brasil durante a Copa das Confederações, em junho de 2013, o GD realizou diversas atividades de interlocução com a população, com resultados significativos no diálogo com camadas da população com perfil mais jovem e cujo lócus de atuação não estava situado em canais tradicionais, tais como o OP ou os conselhos e as conferências setoriais.<sup>46</sup>

---

45. Conforme art. 4º do Decreto nº 49.765/2012, o Sisparci possui a seguinte composição: "I - coordenação: a) Comitê Gestor Paritário entre a administração pública estadual e a sociedade; e b) Coordenação Executiva Governamental; II - órgãos da administração pública estadual: a) o Gabinete do Governador; b) o Gabinete do Vice-Governador; c) a Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã; d) o Gabinete dos prefeitos e relações federativas; e) a Secretaria Executiva do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social; e f) os demais órgãos da estrutura da administração pública estadual que desenvolvam ações no âmbito da participação cidadã; III - articulação entre administração pública estadual e sociedade civil: a) o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES); b) os conselhos regionais de desenvolvimento (Coredes); e c) os conselhos estaduais de políticas públicas e de direitos; e IV - sociedade civil: a) os movimentos sociais; e b) organizações da sociedade civil" (Rio Grande do Sul, 2012).

46. Para mais detalhes sobre tais iniciativas, ver Rio Grande do Sul (2014b) e Cocco (2013).



O ganho sistêmico dessa iniciativa pôde ser visto no momento em que – como resposta a estes diálogos digitais – o governo estadual propôs tratar em diferentes mecanismos de participação o tema da reforma política, que veio à tona durante as manifestações. A reforma política foi agenda nas reuniões e atividades do CDES/RS e, de forma inédita, articulou-se com os Coredes e com a consulta popular. Durante a votação de prioridades de 2013, para além das tradicionais escolhas de ações e obras para inclusão no orçamento do estado, os eleitores foram convidados a responder perguntas sobre reforma política, que foram incluídas na cédula de votação.<sup>47</sup>

A articulação ganhou espaço em 2013, aumentando a proximidade entre o GD e a dinâmica em torno da CP, que chegou ao seu auge em 2014. No último ano do governo Tarso, o GD desenvolveu a plataforma *on-line* para a realização da dimensão digital da votação de prioridades e teve papel fundamental na mobilização em rede e na atração de um novo público para o âmbito da consulta (Rio Grande do Sul, 2014b; Spada *et al.*, 2015).

Uma outra tentativa de promover a articulação concreta entre as instâncias foi a criação do grupo de trabalho (GT) denominado como *GT melhorias do Sisparci*.<sup>48</sup> Após alguns meses de publicação do decreto que instituiu o sistema e a partir do diagnóstico que apontava as dificuldades de implementação da política, foi instituído um grupo – composto por membros do CDES/RS, dos Coredes, do GD, da Seplag, dos conselhos setoriais e do município de Canoas (então coordenador da Rede Brasileira de OPs)<sup>49</sup> – com a tarefa de recomendar melhorias para a política.

Os membros do GT informaram, em entrevista, que as atividades foram centradas inicialmente na compreensão mútua do papel e das atribuições de cada mecanismo de participação, passando pela elaboração de proposta que estabelecesse o desenho do Sisparci, a partir das potenciais interações entre as instâncias. Além disso, começou-se a pensar nos fluxos das demandas, ou seja,

---

47. Foram quatro perguntas com opções. 1) Quanto à reforma política: sou a favor de realizar uma reforma política. Sou contra uma reforma política. Sou a favor de deixar como está. 2) Como deve ser feita a reforma política: pelo Congresso, com os atuais deputados e senadores. Pelo próximo Congresso, a ser eleito em 2014. Por uma Constituinte exclusiva, com representantes eleitos para esse fim, com prazo definido. 3) Quanto ao financiamento das campanhas eleitorais: deve ser custeado por recursos públicos. Deve ser custeado por recursos privados. Deve ser misto (continuar como hoje: fundo público e privado). 4) Quais os temas que você considera mais importantes? Reforma do sistema eleitoral e do financiamento das campanhas. Transparência e comportamento ético dos agentes públicos e privados. Nova divisão de recursos entre União, estados e municípios. Maior participação da população nas decisões públicas (Rio Grande do Sul, 2014a, p. 41).

48. Criado pelo Decreto nº 50.336, de 22 de maio de 2013.

49. Formaram o GT: Maria Eunice Araújo (CDES), Davi Luiz Schmidt (Seplag), Roselani Maria Sodrê da Silva (Fórum dos Coredes), Célio Piovesan (Prefeitura de Canoas, Rede de Orçamentos Participativos), Miguel Medeiros Montaña (Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional – Consea). Convidado: Luiz Carlos Damasceno Junior e Uiraporã Maia do Carmo (GD). Apoio técnico da Seplag: Marcio Teixeira e Maria da Glória Lopes Kopp (Rio Grande do Sul, 2014a, p. 43).

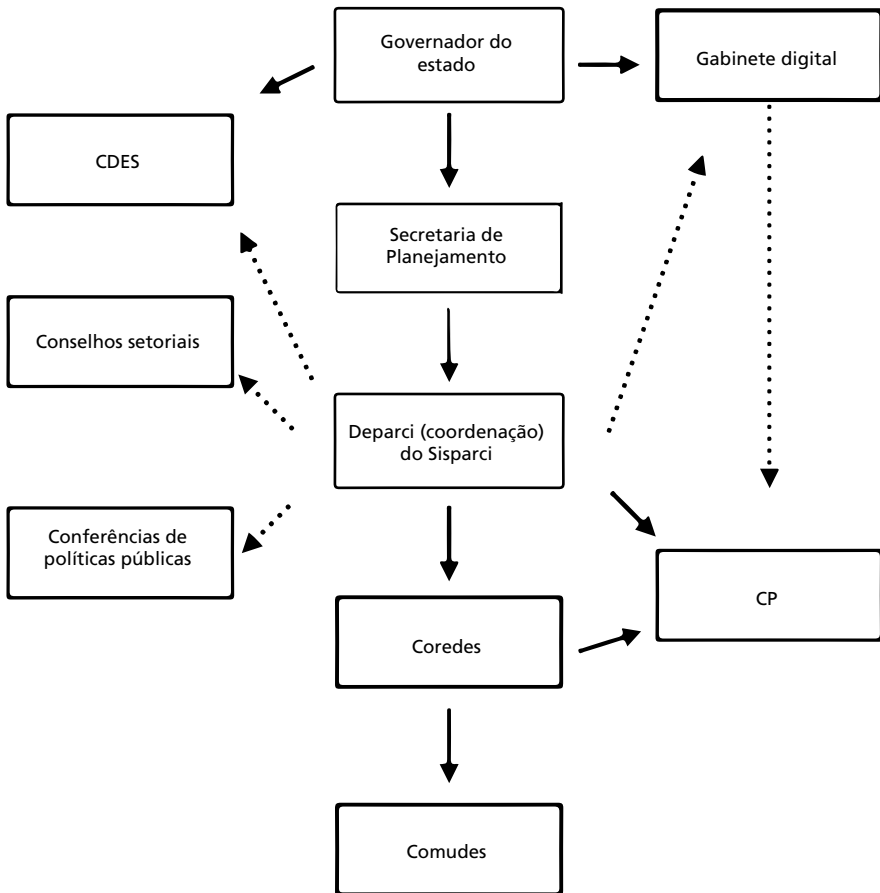
em como o governo poderia monitorar o andamento, o processamento e o encaminhamento das demandas que entram no aparato estatal por meio das diferentes *portas* ou instâncias de participação, para que fosse possível atender as demandas populares de forma eficiente, evitando sobreposições e conflitos entre as instituições participativas. O trabalho no GT aproximou os componentes do sistema, mas não teve tempo hábil para gerar ações integradas concretas. No momento em que a proposta para a melhoria do Sisparci começou a atingir certo grau de maturidade (no fim de 2014, após pouco mais de um ano de atuação do GT), houve nova mudança no governo estadual e o novo governo optou por não manter a perspectiva sistêmica.

Por fim, apesar de alguns avanços pontuais na articulação interinstitucional, o quadro não foi alterado nos últimos anos de governo e os objetivos e o modelo do Sisparci continuaram sendo pouco claros e pouco operacionais (Peixoto, Mellon e Sjoberb, 2016). As poucas articulações tenderam a centrar-se na mobilização e ampliação da CP, processo institucionalizado que já existia muito antes do Sisparci.

Ao analisarmos o modelo de gestão, a figura 5 mostra até onde o Sisparci conseguiu avançar – na prática – no que diz respeito à articulação e à integração interinstitucional. Na figura 5, nota-se como o Deparci, instituição coordenadora formal, teve pouca ascendência sobre partes importantes do sistema, tais como o GD e o CDES/RS (vinculados diretamente ao governador do estado) e aos conselhos e às conferências setoriais (vinculados às demais secretarias de estado). No entanto, a figura 5 também mostra como a intensidade participativa da CP foi fortalecida, a partir de uma maior integração entre o Deparci, os Coredes e os Comudes, com apoio pontual do GD.

FIGURA 5

O Sisparci na prática: modelo de gestão e articulações interinstitucionais



Elaboração do autor.

Assim sendo, apesar de pouco avanço na integração interinstitucional, o governo petista trouxe a participação social para o centro de governo, dando a tais mecanismos uma maior importância. A postura conciliadora do governo Tarso e o acolhimento dado aos Coredes e à CP permitiram uma ampliação e um enriquecimento de um espaço de participação institucionalizado e com tradição prévia na política gaúcha. Em termos práticos, o Sisparci passou a ser intimamente relacionado não à interação entre múltiplos canais, mas sim ao modelo mais complexo e intensivo de CP que esteve em vigor durante os anos de 2011 e 2014.

### 4.3 As consultas populares no âmbito do Sisparci: o maior orçamento participativo a nível mundial?

Quando Tarso Genro (PT) assumiu o governo estadual, em 2011, o processo da CP estava em seu auge. Coordenada pelos Coredes, a CP do ano anterior (2010) mobilizou mais de 1,2 milhão de eleitores durante a votação das prioridades (tabela 1). Em uma abordagem mais conciliadora, diferente daquela adotada durante o OPE (1999-2002), o governo Tarso optou por legitimar os Coredes e a CP, modificando pouco a estrutura erigida durante os governos do PMDB e do PSDB e aproveitando todas as potencialidades da experiência existente, formalmente institucionalizada (Rio Grande do Sul, 2014a, p. 40). Uma das principais mudanças se deu na coordenação da CP. Enquanto nos governos anteriores a consulta foi *terceirizada* aos Coredes, que a realizava de forma quase independente, o governo do PT atuou no sentido de gerar uma articulação permanente entre a Seplag e os Coredes. Foi criada, então, a Coordenação Estadual do Processo de Participação Popular e Cidadã, composta por membros da Secretaria de Planejamento, notadamente o Deparci, e pelo fórum dos Coredes. Nesse novo desenho, governo e Coredes atuaram em parceria, dando maior centralidade à CP.

Retomando elementos da gestão Dutra (1999-2002), o governo Tarso recriou a figura do coordenador regional, para atuar nas 28 regiões de atuação dos Coredes (figura 2), bem como promoveu o estabelecimento de nove coordenadores macrorregionais. Novamente foi notado, em algumas regiões, conflitos e sobreposições de atribuições entre os Coredes e os coordenadores regionais. No entanto, tendo em vista a articulação governo/Coredes estabelecida na coordenação da CP, tais conflitos foram mediados e não levaram a uma polarização como a ocorrida durante o OPE.

Quanto ao desenho institucional, o processo manteve a mesma estrutura consolidada em anos anteriores. No ciclo anual, o processo durava cerca de cinco meses e contava com cinco etapas: as assembleias regionais nas 28 regiões de planejamento; as assembleias municipais nos 497 municípios do RS; o fórum regional composto pelos delegados eleitos nas etapas anteriores e pelos Coredes; a votação universal de prioridades; e a inclusão das demandas eleitas na LDO para o ano seguinte (figura 3).

Para além da coordenação compartilhada e articulada entre Seplag e Coredes, as principais mudanças ocorreram nas tentativas de aumentar a mobilização em torno do processo e o quantitativo de participação tanto nas etapas presenciais (assembleias regionais e municipais) quanto no momento da votação. Conforme apontado por políticos, burocratas e membros dos Coredes entrevistados, houve um aumento de intensidade participativa durante as assembleias presenciais,

com maior participação de atores de governos municipais e da sociedade civil, quando comparado aos governos do PSDB e do PMDB. No entanto, como apontam Sobottka e Streck (2014), a intensidade participativa não atingiu os níveis identificados no processo do OPE (1999-2002). Para os autores, tendo em vista o reduzido tempo e a pouca discussão durante as assembleias, a CP seria eficiente, mas não atenderia padrões habermasianos de boa comunicação (Sobottka e Streck, 2014).

Quanto ao momento da votação de prioridades, o período do Sisparci contou com números expressivos durante os quatro anos e esteve sempre acima de 1 milhão de eleitores anuais. Em 2011, a CP obteve 1.134.141 eleitores. Já em 2012, registrou-se uma ligeira redução no número de eleitores, atingindo 1.026.749 votantes. Os números voltaram a subir nos dois anos seguintes e atingiram 1.125.129 indivíduos, em 2013; e 1.315.593, em 2014, número este que ultrapassou os 1.217.067 eleitores no último ano do governo Crusius (PSDB) e representa a maior votação até o momento (tabela 1).

Um importante ganho sistêmico da CP foi a articulação com o GD, iniciada em 2013 e que atingiu seu auge em 2014. Além da presença ativa do GD na mobilização e na promoção da discussão em rede em torno da CP, a votação *on-line* da consulta popular cresceu substantivamente, atingindo 255.751 votos via internet em 2014.<sup>50</sup> A votação *on-line* trouxe um novo público ao processo, com perfil diverso dos tradicionais participantes. Tratou-se, em geral, de um público mais jovem (de até 30 anos de idade), com altos níveis de renda e escolaridade e menor proporção de não brancos (DEET, 2015; Mellon, Peixoto e Sjoberg, 2017; Peixoto, Mellon e Sjoberg, 2016; Spada *et al.*, 2015).

Assim sendo, o maior efeito concreto do Sisparci deu-se na ampliação e na complexificação da CP, que se tornou a ação central no sistema. Conforme apontado por um entrevistado que atuava no GD, o Sisparci trabalhava sempre em cima da votação de prioridades, e havia um trabalho de mobilização para este momento, em todo o estado. A CP era o grande momento do Sisparci.

A própria justificativa para a atribuição do Prêmio Nações Unidas para o Serviço Público ganhou pelo Sisparci em 2013 girou em torno das atividades e da maciça votação de prioridades. Como indicado em tal justificativa, “a pujante participação nas diversas instâncias do sistema, culminando com a votação das prioridades do orçamento estadual, após um processo preparatório de centenas de atividades municipais e regionais, somou mais de 1 milhão de pessoas a cada ano, ou seja, cerca de 15% do eleitorado gaúcho” (Rio Grande do Sul, 2014a, p. 45). Assim sendo, em contraposição à concepção teórica do sistema, que era complexa e

---

50. A votação *on-line* já era realizada desde 2013, porém com números quantitativamente inferiores (tabela 1).

de difícil entendimento, a votação de prioridades e a CP foram o canal de interface direta e prioritária entre o Sisparci e a população.

Cabe mencionar que o aumento da mobilização em torno da CP nos últimos anos do governo Tarso não foi acompanhado de uma adequada execução das demandas. O problema do passivo – que marcou a gestão Rigotto (PMDB) e que foi melhor gerido durante o governo Crusius (PSDB) – voltou a ganhar relevância durante o governo petista. Conforme apontado por membros dos Coredes entrevistados, e apesar do volume de recursos discutido na CP ter sido mantido em níveis relevantes de R\$ 165 milhões anuais entre 2011 e 2014, o não cumprimento das demandas voltou a gerar desgastes entre o governo e os Coredes (Silva e Gugliano, 2014).

Desde o início do governo Tarso, existiu um debate dentro e fora do governo sobre se a forma ampliada de CP promovida no âmbito do sistema seria ou não um exemplo de OP. Formalmente, o processo foi denominado como PPC. No entanto, por vezes, os documentos governamentais referem-se ao processo como orçamento participativo (Rio Grande do Sul, 2014b, p. 21) ou como orçamento participativo com consulta popular (Rio Grande do Sul, 2014a, p. 21).

Em investigação realizada no âmbito do Banco Mundial, DEET (2015), Spada *et al.* (2015) e Peixoto, Mellon e Sjöberg (2016) consideraram o processo participativo em torno da CP como sendo o maior OP até o momento a nível mundial. No entanto, este processo em escala supralocal seria uma forma de OP que sacrifica alguns aspectos deliberativos (face a face) no interesse de aumentar o número de participantes. Tratar-se-ia de uma forma mais ampla e menos intensa de OP (DEET, 2015; Goldfrank, 2014).

## **5 GOVERNO SARTORI (2015-2018): O FIM DA PERSPECTIVA SISTÊMICA E A MANUTENÇÃO DAS FORMAS INSTITUCIONALIZADAS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

A mudança de governo que ocorreu entre 2014 e 2015 acarretou modificações significativas nas formas de participação em vigor em âmbito estadual, com o fim da perspectiva sistêmica e a redução da ênfase na quantidade e na intensidade da participação popular. As instituições participativas criadas pelo governo anterior – notadamente o CDES/RS e o GD – foram extintas, mas a CP foi mantida, graças à sua institucionalização e à pressão dos Coredes. Assim sendo, as formas institucionalizadas continuaram em atividade, embora burocratas e membros dos Coredes e de conselhos setoriais entrevistados afirmem que estas não mais ocupem um papel prioritário na retórica e nas ações do novo governo.

No final de 2014, Tarso Genro perdeu a eleição para José Ivo Sartori (PMDB), que assumiu com uma agenda de corte de gastos e saneamento das contas públicas. Uma das principais ações do novo governador, nos primeiros meses de governo, foi

a Caravana da Transparência, que consistiu em nove reuniões com representantes da sociedade nas macrorregiões de planejamento do RS para “explicar a situação das contas públicas, que vêm-se agravando ao longo dos anos” (Paula, 2015).<sup>51</sup> Os primeiros anos do governo Sartori foram marcados por dificuldades financeiras, redução de investimentos em diversas áreas (como saúde, educação e segurança<sup>52</sup>), dificuldades no pagamento de salários aos funcionários públicos<sup>53</sup> e enxugamento do estado, ilustrado pela extinção de órgãos governamentais.<sup>54</sup>

Apesar de Sartori apontar em campanha eleitoral a necessidade de fortalecimento dos Coredes, houve uma mudança significativa em relação à concepção de participação adotada pelo novo governo em relação às formas precedentes. A ideia de sistema integrado, com foco na articulação entre as instituições participativas, foi abandonada, sem que houvesse uma reação popular a essa descontinuidade.<sup>55</sup>

Tendo em vista o cenário de corte de gastos e o alto passivo herdado do governo Tarso, a intenção inicial do governo Sartori era não realizar a CP. No entanto, o custo político em não realizar a CP era alto. Por pressão dos Coredes, conforme apontado por diversos políticos, burocratas e membros de Coredes entrevistados, pelo fato da CP ser obrigatória e institucionalizada em lei, o governo reviu sua posição inicial em não fazer a CP – já que isso poderia trazer problemas jurídicos para o governador – e entrou em acordo com os Coredes no final de maio de 2015.

O acerto tardio deixou cerca de um mês para a realização de todas as etapas preliminares da CP de 2015. Apesar do reduzido tempo, foram realizadas as 28 assembleias regionais e as 497 assembleias municipais, ainda que com pouca mobilização e participação nessas etapas. Em um contexto de crise econômica, o governo Sartori disponibilizou apenas R\$ 60 milhões para a CP, uma redução significativa em relação aos valores das CPs realizadas no governo anterior (tabela 1).

---

51. De modo sintético, o governo apontou nessas reuniões que “conforme o levantamento efetuado pelos técnicos nos três primeiros meses de governo, a situação das finanças é tão crítica que, ao nascer, cada gaúcho tem uma dívida de R\$ 6.840,00. Em um período de 44 anos, em apenas sete o estado conseguiu gastar menos do que arrecadou. Em 2015, faltarão R\$ 5,4 bilhões aos cofres públicos e será preciso desembolsar R\$ 30,8 bilhões para cumprir todos os compromissos. A arrecadação prevista é de R\$ 25,5 bilhões. Ainda há outros R\$ 663 milhões em despesas realizadas e não pagas – só para os hospitais, chegam a R\$ 255,1 milhões. A dívida do estado com a União é o dobro do valor arrecadado, chegando a R\$ 54,8 bilhões. Fora isso, as fontes de financiamento praticamente se esgotaram. Não há capacidade para novos empréstimos, os recursos do Caixa Único e dos depósitos judiciais estão baixos, e não há rendimentos decorrentes de correção de inflação, por exemplo” (Paula, 2015). Mais informações sobre a Caravana da Transparência estão disponíveis em: <<https://bit.ly/2L3gHWG>> e <<https://bit.ly/2n13sBE>>. Acesso em: 25 ago. 2017.

52. Disponível em: <<https://bit.ly/2mrnwtk>>. Acesso em: 25 ago. 2017.

53. Disponível em: <<https://glo.bo/2MVWkww>>; <<https://bit.ly/2L73Q6c>>; <<https://bit.ly/2Mvk39T>>. Acesso em: 25 ago. 2017.

54. Disponível em: <<https://glo.bo/2gahRAD>>. Acesso em: 25 ago. 2017.

55. Como apontado na seção anterior deste capítulo, o Sisparci nunca chegou a ser apropriado pela população, talvez por isso não tenha havido uma reação e mobilização em torno do fim da experiência sistêmica. Para a população, o Sisparci sempre foi a CP.

A votação de prioridades de 2015 contou com 565.558 eleitores, sendo que 443.761 foram votos presenciais e 121.797, via internet. Este número pode ser visto a partir de dois prismas. Por um lado, ele representa um revés para a CP, ilustrado por uma redução de pouco mais de 50% no número de eleitores em relação ao ano anterior, uma queda significativa que pode ter sido influenciada por diversos fatores, tais como o reduzido tempo de preparação/mobilização, a significativa queda no volume de recursos discutidos ou mesmo um possível desgaste oriundo do grande passivo herdado dos anos anteriores.

Por outro lado, e apesar das diversas limitações ocorridas em 2015, a própria continuidade da CP, a realização das etapas preliminares e a manutenção de um número expressivo de eleitores podem ser vistos como um sinal de consolidação de um modelo, que permanece ativo mesmo em um governo cuja participação social não ocupa lugar central e prioritário nas políticas públicas. Em 2016, teve lugar uma nova CP, com tempos mais longos de preparação e contando com mais uma queda no número de votantes, chegando a 405.541 eleitores, que discutiram o destino dos R\$ 50 milhões destinados às demandas populares.

No entanto, mesmo em um governo marcado pela austeridade econômica, o enraizamento dos Coredes e da CP começaram novamente a transparecer, mostrando que a CP é, de fato, uma política de Estado. Em 2017, os recursos voltaram ao patamar de R\$ 60 milhões, atingindo R\$ 80 milhões em 2018. Já o quantitativo de eleitores subiu paulatinamente nos últimos dois anos. Já acostumados com o novo modelo de votação (via internet, SMS e por aplicativos de celular), a CP de 2017 contou com 705.835 votos e a edição de 2018 registrou novo aumento, alcançando a marca de 794.312 eleitores.

Apesar da instabilidade política brasileira em níveis nacionais, da continuidade dos cortes de gastos e da crise econômica em âmbito estadual, não houve interrupção da CP no governo do PMDB, cujo mandato terminou no fim de 2018. No entanto, na busca por sobrevivência, a CP estabeleceu novo equilíbrio, com diferentes ênfases e algumas modificações em relação ao governo anterior.

A primeira modificação, de caráter operacional, foi a adoção do voto exclusivamente digital, que passou a valer a partir de 2016. Aproveitando a plataforma desenvolvida durante o governo anterior, os eleitores podem votar via internet, de sua residência ou de seu trabalho, e via mensagem de texto, a partir de celulares. Segundo a coordenação da consulta popular – que, como no governo anterior, continua vinculada à Secretaria do Planejamento –, isso permite realizar a CP com maior economia de recursos e menor impacto ambiental, além de garantir maior transparência e segurança durante a votação, já que impede potenciais fraudes, como o duplo voto.



Do ponto de vista da concepção e dos objetivos e das metas da CP, percebe-se uma priorização do qualitativo sobre o quantitativo. Enquanto o governo Tarso priorizava a mobilização em torno das etapas preliminares e do quantitativo de votantes, percebe-se que, nas CPs realizadas no governo Sartori, as etapas preliminares têm sido cada vez menos intensas do ponto de vista da participação. Além disso, burocratas e membros dos Coredes entrevistados apontaram quedas no número de participantes e casos em que os municípios optaram por realizar conjuntamente assembleias microrregionais para grupos de municípios, em vez de uma assembleia em cada município.<sup>56</sup>

Por sua vez, a nova coordenação da CP enfatizou a preocupação com a execução das demandas eleitas, na busca por aumentar a efetividade da CP e não criar novos passivos. A partir da normatização de fluxos de implementação, do aumento da integração das demais secretarias ao processo da CP e do acompanhamento ostensivo da execução das demandas, o governo do PMDB conseguiu aumentar o percentual de execução das demandas eleitas, que atingiu 83% em 2016.

Dessa forma, pela sua tradição, pela pressão política dos Coredes e, sobretudo, pela obrigatoriedade legal, a CP continua em atividade e a ocupar seu espaço na política estadual, mesmo em condições de adversidade para as políticas participativas no RS.<sup>57</sup> O perfil da nova CP reflete o momento político e econômico do RS, mas também a concepção ideológica do governo do PMDB. A ênfase gira em torno de aumentar a efetividade na execução das demandas, mesmo que isso possa implicar uma menor intensidade participativa e um recuo no quantitativo de mobilização e participação.

Por fim, entrevistados de todos os setores apontam que a disputa pelo modelo de participação voltará à tona em 2019, durante o novo governo, desta vez a ser chefiado pelo PSDB. Enquanto isso, o processo institucionalizado de participação no orçamento em escala supralocal segue ativo e conta com vinte anos ininterruptos de tradição, após sete mandatos do governo estadual, cujas mudanças de governo sempre implicaram alternância de poder.

---

56. A CP em 2016 contou com as seguintes etapas intermediárias: 28 assembleias regionais, 277 assembleias municipais, 40 assembleias microrregionais e 28 assembleias regionais ampliadas. Durante as diversas etapas preparatórias, foi registrada a participação de 22.847 cidadãos.

57. A título de ilustração, pela primeira vez desde 1989, não será realizado o OP de Porto Alegre em 2017. A partir das justificativas em torno da crise financeira e do grande passivo em relação ao atendimento das demandas, o prefeito Nelson Marchezan (PSDB) decidiu suspender as assembleias do OP municipal em 2017.

## 6 CONCLUSÕES: UMA POLÍTICA PERENE E INOVADORA EM ESCALA SUPRALOCAL

Este capítulo tratou das “consultas diretas à população quanto à destinação de parcela do orçamento do estado do Rio Grande do Sul voltada a investimentos de interesse regional” (Rio Grande do Sul, 1998). Institucionalizadas, as CPs são processos participativos supralocais que contam com vinte anos de existência, fazendo parte da tradição política gaúcha que emergiu após a redemocratização brasileira (Allebrandt, 2010; Bandeira, 2007).

Este estudo realizou uma reconstrução de momentos e aspectos-chave da trajetória dessa política pública, com especial ênfase às suas formas de *scaling-up* e de institucionalização. Para tanto, foram utilizadas diversas fontes de dados. Para além das referências bibliográficas produzidas sobre o tema, foram analisados os relatórios, os documentos internos do governo e a legislação pertinente ao tema. Também foi feito o acompanhamento de atividades de planejamento e foram realizadas 26 entrevistas semiestruturadas com atores envolvidos em diferentes fases de implementação da política.

A reconstrução crítica da trajetória da política seguiu a seguinte divisão. Após a introdução, a seção 2 abordou brevemente a tradição gaúcha na promoção de mecanismos de participação social. Apesar de contar com um histórico marcado pelo autoritarismo, a seção mostra como a intensificação do associativismo, do cooperativismo e do ativismo social, durante o século XX, geraram novas dinâmicas a partir do processo de redemocratização brasileira. Tais dinâmicas levaram à criação e à consolidação do OP, experiência pioneira de participação direta dos cidadãos no orçamento público que foi difundida para outras regiões brasileiras e, posteriormente, para outros países (Sintomer *et al.*, 2010; Sintomer e Allegretti, 2009; Wampler, 2008; Wampler e Avritzer, 2006). Neste contexto, destaca-se o papel das universidades comunitárias que, para além de dotar os pequenos municípios do interior de uma elite cultural relevante, mantiveram fortes vínculos com a sociedade civil e política locais e regionais.

A seção 3 reconstruiu, de forma crítica, o histórico dos Coredes e das formas de participação direta da população no orçamento estadual entre 1991 e 2010. A subseção 3.1 tratou da emergência e da conformação do desenvolvimento regional como tema de políticas públicas em um estado marcado por profundas desigualdades regionais. Tal tema entrou formalmente no âmbito do estado durante o governo trabalhista de Alceu Collares (PDT). Entre 1991 e 1994, os Coredes foram criados e consolidados e, posteriormente, institucionalizados a partir da interação entre o governo estadual, as universidades regionais e a sociedade política gaúcha. Apesar de institucionalizados, cada Corede assumiu um perfil distinto, com composição e formas de atuação próprias, refletindo a cultura política e a organização socio-

econômica de cada região. Simultaneamente, foi criado em 1992 o Fórum dos Coredes, composto pelos presidentes de cada conselho, que deu origem a uma pauta comum e a uma *identidade corediana* que conseguiu superar – em certa medida – a polarização política que marcou o RS após a redemocratização.

A subseção 3.2 abordou a emergência e a institucionalização da CP durante o governo de Antônio Britto. Às vésperas de eleições estaduais, em 1998, o governo de centro-direita do PMDB aprovou uma lei, elaborada de forma *top-down*, que visava realizar uma consulta direta à população sobre quais ações ou políticas de interesse regional deveriam ser incluídas no orçamento estadual do ano seguinte. Tal iniciativa pode ser analisada como uma resposta ao OP, que estava em seu auge em municípios como Porto Alegre e que contribuía para o favoritismo eleitoral do PT. Tratou-se de uma tentativa tardia do PMDB em dar um cariz participativo a uma administração marcada até então por um perfil centralizador.

Apesar da CP ter sido proposta pelo núcleo de governo, sem a participação direta dos Coredes em sua concepção, tais conselhos aceitaram assumir as atribuições de coordenação da consulta, conforme estipulado em lei. A primeira edição da CP mobilizou expressivos 379.205 eleitores, que escolheram prioridades de políticas públicas a partir das alternativas disponíveis em uma lista elaborada pelos Coredes. Diferentemente do OP – que era focado nas assembleias locais e na participação face a face – o modelo da CP enfatizou a votação universal, em uma tentativa de incluir um maior número de participantes, em uma escala supralocal.

Apesar da criação da CP, o PMDB perdeu as eleições e o PT chegou ao governo com Olívio Dutra, que concretizou a promessa de campanha de levar o OP à escala estadual. A seção 3.2 trata, portanto, da tentativa de ampliar a escala do OP que teve lugar durante os anos de 1999 a 2002. O governo Dutra implantou o OPE, mantendo um desenho institucional muito próximo ao OP de Porto Alegre e nomeando coordenadores regionais para atuar nas diversas regiões do estado. O problema é que, em tais regiões, houve sobreposições de autoridade e conflito entre os coordenadores regionais e os Coredes, que passariam a não ter mais privilégios na discussão do orçamento. Os Coredes advogavam a legitimação da CP realizada no ano anterior, por meio da implementação de suas ações e uma maior centralidade dos conselhos na discussão orçamentária, conforme explicitado nas leis dos Coredes e da CP.

Tal impasse gerou um conflito de grande escala, com ampla divulgação na mídia, contemplando ramificações judiciais. Em um primeiro momento, os Coredes aliaram-se ao Poder Legislativo estadual – majoritariamente de oposição ao PT – e novas formas de participação no orçamento conduzidas em parceria pelo Coredes e pela Assembleia Legislativa foram criadas, enquanto tentava-se judicialmente a suspensão do OPE. O OPE era, de início, profundamente vinculado ao PT e à sua base de apoio e entrou em conflito com instituições e com formas de ação e organização já enraizadas na cultura política estadual.

Após cerca de seis meses de intenso conflito, os Coredes e o governo estadual fizeram um acordo, alterando as regras do OPE para dar maior espaço aos Coredes em seu interior. Assim sendo, o OPE continuou ativo nos anos seguintes, com ampliação de participantes ao longo do tempo e uma redução dos conflitos, sendo tal redução maior ou menor conforme a região. No entanto, por não estar formalmente institucionalizado, o OPE teve fim após nova mudança de governo, quando o governador Germano Rigotto (PMDB) restaurou o processo institucionalizado da CP.

A seção 3.3 mostra a evolução e a consolidação da CP em governos de centro-direita, entre 2003 e 2010. Após a participação social ter sido objeto de fortes disputas político-partidárias nos governos anteriores, o tema conseguiu atingir um *status* supra-partidário, deixando de ser vinculado a apenas um partido político. As disputas em torno da questão conseguiram ir além do binômio em torno de ter ou não ter mecanismos de participação direta da população no orçamento, para concentrar-se na disputa sobre qual o modelo participativo seria mais adequado para o processo político estadual.

Os governos de Germano Rigotto (2003-2006) e Ieda Crusius (2007-2010) mantiveram e consolidaram o mecanismo da CP, delegando aos Coredes parte significativa das responsabilidades de planejamento e execução desta. No entanto, após o envolvimento dos Coredes no OPE, o novo modelo da CP manteve as assembleias regionais e municipais e a eleição de delegados típicas do processo do OPE, aumentando sua intensidade democrática nas etapas preliminares, anteriores à votação de prioridades. Tratou-se, portanto, de um híbrido entre o OPE e a CP original (Allebrandt, 2010; Silva e Gugliano, 2014).

A lei da CP mostrou-se flexível o suficiente para incorporar tais mudanças de desenho institucional, e novas leis foram aprovadas modificando a lei original para incluir maior detalhamento das etapas preliminares, bem como para induzir a criação dos Coredes, responsáveis pela mobilização em torno das etapas municipais. O desenho institucional, adotado a partir de 2003, mostrou-se útil para enfrentar os dilemas da escala, ao combinar participação direta e deliberação em suas fases preliminares com votação universal na etapa final, atingindo 726.980 eleitores em 2006, último ano do governo Rigotto.

No início do governo Ieda Crusius, em 2007, houve uma tentativa de suspender a CP, tendo em vista o aumento do passivo, ou seja, devido ao acúmulo de demandas eleitas em anos anteriores que não tinham sido implementadas. Em mais um momento crítico de sua trajetória, o fato da CP ser institucionalizada foi determinante para sua manutenção. A força da lei e a pressão dos Coredes garantiram a continuidade da política, ainda que tenha sido necessário renegociar o volume de recursos destinados à CP.

Para tentar minorar o problema do passivo, a solução adotada implicou reduzir significativamente o volume de recursos discutidos e focou no percentual de execução das propostas, que cresceu durante o período. Após uma redução inicial do número de participantes, o quantitativo de eleitores voltou a aumentar e atingiu mais de 1 milhão de cidadãos em 2010. Tais números demonstram a força de um desenho institucional que conseguiu aumentar significativamente o quantitativo de participantes, de forma que processos mais intensivos democraticamente (como o OP) dificilmente conseguiriam reproduzir em larga escala.

A seção 4 trata em detalhes da experiência do Sisparci, promovida durante o governo Tarso Genro (PT), entre 2011 e 2014, e que buscou tratar a participação de forma complexa e sistêmica. A partir de um diagnóstico que apontava a sobreposição e a baixa articulação entre as várias instituições participativas em vigor no estado, bem como acentuava os limites das formas tradicionais e presenciais de participação, o governo petista buscou promover a articulação entre os diversos mecanismos e ampliar as formas digitais (*on-line*) de participação e deliberação.

Para além de valorizar as formas existentes, o governo estadual criou novas instituições para a promoção do diálogo entre estado e sociedade civil, vinculadas diretamente ao Gabinete do Governador. Entre as novas instituições, destaca-se o GD, responsável pelas novas formas não presenciais de participação e o CDES, inspirado em uma experiência já ativa em nível federal e que buscava debater e propor diretrizes para promover o desenvolvimento econômico, social e ambientalmente sustentável no RS. Na tentativa de evitar novo conflito com os Coredes e com o Legislativo estadual, o governo petista reconheceu a existência da CP, atuando no sentido de ampliar sua intensidade democrática e de articulá-la com as demais instâncias participativas.

Apesar de propor o enfrentamento dos dilemas em torno da escala a partir do reconhecimento da complexidade, expressa em seu desenho institucional, os resultados do Sisparci em termos de articulação interinstitucional ficaram aquém do esperado. A seção 4.1 mostra como o Sisparci inverteu as etapas de planejamento e implementação da política, nas quais os novos e antigos elementos do sistema foram implementados sem que ainda houvesse um desenho claro que apontasse como tais elementos deveriam ser articulados. A coordenação do sistema esteve vinculada à Secretaria de Planejamento, enquanto as novas instituições participativas criadas estavam vinculadas diretamente ao governador, ou seja, mais próximas do centro de governo. O resultado disso é que, durante seus primeiros dois anos de existência, o Sisparci foi marcado pela falta de articulação, sobreposição e disputa de espaço entre as diversas instâncias, cujos novos mecanismos participativos foram privilegiados em relação às formas já existentes.

Ao longo do tempo, e conforme discute a seção 4.2, a ideia sistêmica foi sendo lentamente maturada, o que fez com que surgissem iniciativas pontuais de integração, notadamente entre os Coredes, o CDES/RS e o GD. Ainda assim, tendo em vista as dificuldades em formatar e implementar um desenho institucional significativamente complexo, a dinâmica sistêmica nunca chegou a ser efetivamente implementada, tendo mantido mais força retórica que efetiva. Tratou-se de um exercício de alta complexidade, desenvolvido em um tempo demasiadamente curto de maturação.

Em termos concretos, a CP constituiu-se no principal lócus em que foi possível verificar empiricamente os efeitos do Sisparci. Enquanto o Sisparci era complexo e foi pouco compreendido fora do núcleo central de governo, a CP era mais simples e contava com tradição política e alto grau de enraizamento no estado. Conforme analisado em detalhes na seção 4.3, a Seplag foi bem-sucedida em estabelecer uma coordenação conjunta entre governo e Coredes na execução do processo de consulta à população.

Apesar de manter o desenho institucional previsto em lei e ativo nos governos anteriores, foi dada maior ênfase à mobilização e à participação nas etapas preliminares, realizadas em todos os municípios e regiões do estado, aumentando a intensidade democrática do processo. O quantitativo de eleitores da votação de prioridades manteve-se alto, com média superior a 1 milhão de eleitores por ano, atingindo, em 2014, a cifra recorde de 1.315.393 votantes. Por meio da articulação com o GD nos dois últimos anos de governo, as formas de votação *on-line* foram aperfeiçoadas e ampliadas, alcançando 255.751 eleitores em 2014.

O processo de participação social no orçamento promovido no âmbito do Sisparci foi premiado pelas Nações Unidas em 2013 e considerado pelo governo e por diversos autores como a maior experiência de OP já existente, ainda que se trate de uma forma mais ampla e menos intensa de OP (DEET, 2015; Goldfrank, 2014).

Se, por um lado, é possível afirmar que o Sisparci – analisado por meio de seus aspectos de integração entre canais e níveis de governo – não atingiu os objetivos esperados, por outro lado, e em certa medida, a CP, potencializada pelo aumento de intensidade democrática em suas etapas preliminares, terminou por substituir o Sisparci no que se refere à implementação concreta. Enquanto a retórica em torno da integração entre canais e da complexidade foi mantida durante todo o período da experiência, os resultados de implementação apontados pelo governo petista tendiam a enfatizar sobremaneira os resultados obtidos na CP, a partir da divulgação de dados relacionados ao número de participantes e eleitores em suas diversas etapas.

A seção 5 mostra como a evolução do Sisparci, enquanto política pública, foi interrompida após a nova eleição, na qual o PMDB voltou ao governo. Em um governo marcado por crise econômica, corte de gastos e redução do tamanho do estado, as instituições participativas criadas durante o governo anterior foram descontinuadas e a perspectiva sistêmica, não institucionalizada, não foi mantida.

A CP, por sua vez, novamente enfrentou tentativas de suspensão durante o ano de 2015. Alegando dificuldades financeiras, o governo Sartori relutava em dar continuidade ao processo. Mais uma vez a lei da CP teve papel importante na sua manutenção durante uma mudança de governo. Não realizar a CP poderia gerar problemas jurídicos para o novo governador, em início de mandato. A mobilização e a pressão exercida pelos Coredes também contribuíram para a continuidade da política pública. No entanto, novo equilíbrio foi buscado, e a CP teve seu escopo reduzido a partir de 2015. Os recursos destinados ao processo sofreram uma redução de R\$ 165 milhões anuais, entre 2011 e 2014, para R\$ 60 milhões, em 2015, e R\$ 50 milhões, em 2016. A mobilização durante as etapas intermediárias também foi reduzida, passando de 85.221 participantes, em 2014, para 22.847, em 2016. Por fim, o número de eleitores, que atingiu 1.315.393, em 2014, sofreu reduções para 565.558, em 2015, e 405.541, em 2016 (tabela 1).

Por sua vez, enquanto o passivo de demandas eleitas e não executadas voltou a crescer durante o governo Tarso, a nova administração enfatizou a execução das demandas, na tentativa de não gerar novos passivos. A coordenação da CP foi mantida na Secretaria de Planejamento, mas houve esforços bem-sucedidos para aumentar a integração das demais secretarias do estado na execução das demandas. Por fim, a ênfase na votação *on-line* – que teve forte ímpeto no governo Tarso – foi aprofundada na nova administração e, a partir de 2016, a CP passou a ser realizada exclusivamente por meio digital. Apesar de menor e menos intensa que nos governos anteriores, a CP continua ativa, mesmo em um governo cuja participação social não ocupa papel central na agenda.

A partir da reconstrução da trajetória cujas origens remontam ao início da década de 1990, foi possível identificar conjunturas e momentos-chave que explicam as peculiaridades de uma política pública singular. Tal iniciativa foi capaz de sobreviver a diversas mudanças de governo e a diferentes orientações político-ideológicas. Um caso único, no qual a participação e a deliberação conseguiram ultrapassar barreiras políticas e partidárias, caminhando em direção ao reconhecimento das novas formas democráticas como método de governo. Apesar de ter vínculos com os modelos de OP criados pelo campo da esquerda gaúcha, boa parte da concepção, institucionalização e implementação da política ocorreu no interior de governos de centro-direita, o que torna o caso gaúcho útil para analisar a perenidade das políticas participativas ao longo do tempo.

Em continuidade a este capítulo, que teve uma orientação predominantemente descritiva, o capítulo 4 analisará a experiência gaúcha com base nos referenciais teóricos desenvolvidos nos dois primeiros capítulos deste livro. Tratar-se-á, de forma crítica, de como os processos de salto de escala e de institucionalização ocorridos no Rio Grande do Sul podem contribuir para a verificação empírica das teorias sobre salto de escala e institucionalização da participação.



## **SISTEMAS DELIBERATIVOS, ESCALA E INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO: UMA ANÁLISE A PARTIR DO CASO DO RIO GRANDE DO SUL, BRASIL**

### **1 INTRODUÇÃO**

Os resultados dos mecanismos de participação e deliberação no orçamento gaúcho em vigor desde 1998 apresentam resultados ambíguos. Enquanto o orçamento participativo estadual – OPE (1999-2002) e o Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã – Sisparci (2011-2014) estiveram aquém das expectativas, sendo afetados pela complexidade inerente à participação em larga escala, a consulta popular (CP) conseguiu contornar com sucesso algumas dessas limitações, ao apostar em desenho institucionalizado que combina participação e deliberação face a face em etapas intermediárias à votação universal de prioridades na execução do orçamento. Contudo, o salto de escala em torno da CP não resolveu algumas limitações intrínsecas ao problema da escala, tais como a redução da intensidade democrática, a incompleta articulação e integração entre diversos níveis de governo e a sobreposição de temas e demandas de caráter local, regional e estadual.

Este capítulo explorará em profundidade esses temas. Para tanto, está dividido em cinco seções, incluindo-se esta introdução. A seção 2 analisa criticamente o processo do Sisparci, que buscou transferir – da teoria para a prática – o conceito de sistema deliberativo. O argumento desenvolvido na seção mostra que, apesar de apresentar-se como uma nova fronteira na promoção de experiências participativas e deliberativas em larga escala, a partir da integração entre diversas instituições, o sistema não conseguiu ir muito além de uma peça retórica, cuja atuação empírica não conseguiu se aproximar das condições e dos modelos propostos pela vertente sistêmica.

Para explicar a distância entre a retórica do Sisparci e sua prática empírica, argumenta-se que o sistema nunca chegou a ser claramente definido e estruturado como política pública. Entre 2011 e 2014, o governo do Partido dos Trabalhadores (PT) criou novas instituições participativas, que começaram a atuar sem que houvesse um desenho claro do sistema, de seu fluxo de interações, de seus objetivos e de suas metas. Tratou-se de inversão entre os tempos de formulação e implementação da política pública, em que as partes isoladas tiveram predomínio sobre o todo. Em vez de promover a integração entre as partes, a prática empírica tendeu a enfatizar conflitos e disputas por espaço entre as diferentes instâncias. No entanto, enquanto retórica e *marketing* político, a experiência do Sisparci foi

reconhecida nacional e internacionalmente, graças à manutenção e ao aumento da intensidade democrática da CP, que existia anteriormente à perspectiva sistêmica e sobreviveu ao seu fim.

Após analisar de forma crítica a experiência do Sisparci, este capítulo trata, mais detalhadamente, da experiência perene da CP – ativa desde 1998 –, que apresenta elementos inovadores para a discussão sobre as experiências participativas e deliberativas institucionalizadas em escala supralocal. De forma impremeditada, por meio de publicações acadêmicas – a exemplo dos trabalhos de Goldfrank (2014), Mellon, Peixoto e Sjoberg (2017), Peixoto, Mellon e Sjoberg (2016), Sobottka e Streck (2014) e Spada *et al.* (2015) – e de prêmios internacionais, o *marketing* em torno do Sisparci chamou a atenção para essa experiência em nível supralocal, fortemente enraizada no território gaúcho, mas que até então era pouco conhecida fora do Rio Grande do Sul. Defende-se aqui que – apesar de não incorporar explicitamente a ideia de sistema e a busca por integração entre instituições participativas – a CP se mostra útil para refletir sobre as potencialidades e os desafios das experiências participativas institucionalizadas em níveis supralocais.

Assim sendo, a seção 3 trata das soluções aportadas pela CP para enfrentar os limites postos pela dimensão da escala. Mostra como o desenho institucional da consulta permitiu a realização de processo que combina elementos participativos, deliberativos e eleitorais, a partir do envolvimento direto e regular de parcela expressiva dos eleitores gaúchos na decisão e na priorização de recursos públicos. Trata-se de processo inovador e relativamente eficaz de *scaling-up*, ainda que suas formas democráticas não atinjam os padrões da deliberação ideal, sendo, ao contrário, exemplos de deliberação possível (Bächtiger *et al.*, 2010; Goodin, 2005). Dessa forma, a CP apresenta menor intensidade participativa e deliberativa que experiências locais consagradas, como o orçamento participativo (OP), os mini-públicos e os júris de cidadãos (Goldfrank, 2014; Sobottka e Streck, 2014).

Apesar de contornar dilemas típicos da escala, algumas limitações são mantidas. Entre tais limitações, é possível citar o predomínio de demandas locais perante as regionais no interior de um processo supralocal, bem como as dificuldades da CP em ser incorporada no interior das administrações públicas e de induzir processos transparentes e com alta intensidade democrática em níveis locais.

Na sequência, a seção 4 analisa, de forma crítica, a institucionalização da consulta popular e os fatores que permitiram sua resiliência e perenidade ao longo de quase vinte anos de uma trajetória marcada por mudanças de governo e orientação político-ideológica. Discutir-se-ão a autonomia e o papel central dos conselhos regionais de desenvolvimento (Coredes) na coordenação da CP, bem como o enraizamento da consulta nos pequenos municípios do estado, com forte apoio da sociedade civil e da política local, especialmente as universidades

regionais e os governos municipais. A seguir, será abordado o papel das leis que institucionalizaram a política na garantia de sua continuidade.

De forma resumida, é possível indicar três pilares que sustentam tais dinâmicas: *i*) os Coredes e sua constituição autônoma em relação ao governo estadual; *ii*) as leis que institucionalizaram formalmente os Coredes e a CP; e *iii*) o enraizamento no território e no suporte político dado aos Coredes e à CP, a partir de universidades e municípios do interior do estado. Por fim, o capítulo conclui com uma síntese, que retoma os principais argumentos discutidos.

## **2 O SISPARCI COMO SISTEMA DELIBERATIVO: QUANDO A RETÓRICA SUPERA A PRÁTICA**

Embora os políticos e os burocratas entrevistados tenham afirmado que a perspectiva teórica dos sistemas deliberativos, conforme formulada por autores da corrente (tais como Goodin, 2005; Mansbridge, 1999; Mansbridge *et al.*, 2012; e Parkinson e Mansbridge, 2012), não teve influência direta na concepção e na implementação do sistema de participação gaúcho. Dessa forma, boa parte dos elementos teóricos da perspectiva sistêmica esteve presente ao longo do processo do Sisparci, entre 2011 e 2014.

Entre esses elementos, conforme indicado em entrevista realizada por este autor a um político que atuou no governo estadual entre 2011 e 2014, podemos citar os seguintes.

- 1) O diagnóstico de que havia uma série de sobreposições e falta de coordenação entre as instituições participativas e deliberativas já existentes.
- 2) A avaliação de que cada instituição – em seu funcionamento independente – não conseguia atingir centralidade no sistema político como um todo.
- 3) O fato de que instituições participativas tradicionais não conseguiam atingir a massa da população – sobretudo os mais jovens –, em contexto de grande escala, o que demandava soluções inovadoras no campo da participação que envolvessem novas tecnologias digitais.

No entanto, o avanço da estruturação do Sisparci no interior do governo e sua implementação começaram a gerar distorções entre o ideal sistêmico e seu funcionamento na prática, com pouca força empírica, colocando em xeque a efetividade da política. Em sua implementação, o sistema reproduziu limitações que diversos autores (tais como Almeida e Cunha, 2016; Beste, 2016; Dryzek, 2016; e Mendonça, 2016) identificam na própria teoria sistêmica, a exemplo de alto grau de generalidade, pouca aplicabilidade empírica e dificuldades práticas de conectar as diferentes instituições participativas e níveis administrativos.

O primeiro grande dilema foi desencadeado por uma reação interna do próprio partido do governador, o PT. Parte significativa do partido apoiava-se no capital político do orçamento participativo, historicamente consolidado em Porto Alegre e em outros municípios gaúchos, e cujo governo de Olívio Dutra (1999-2002) tinha levado ao nível estadual. Não utilizar esse capital político, revitalizando o OPE e – ao mesmo tempo – reconhecendo a existência de instituições participativas historicamente vinculadas a governos de oposição, de centro-direita, gerou uma desconfiança inicial e oposições à perspectiva sistêmica, encampada pelo governador e por um pequeno grupo de entusiastas.

Ademais, a ideia do Sisparci esteve intimamente ligada à questão da participação digital. Um dos pressupostos-chave da concepção desse sistema era que as instituições tradicionais de participação e deliberação não conseguiam atrair parcela importante da sociedade, sobretudo os mais jovens e aqueles com menor ativismo político. A partir da criação do Gabinete Digital (GD), vinculado diretamente ao gabinete do governador, esperava-se que um novo público fosse atraído para o debate virtual, impulsionando a participação social, a partir da integração entre as formas virtuais e as presenciais. O grande problema é que o GD e as formas de participação digital passaram a disputar espaço e influência com as instituições participativas tradicionais – tais como a CP, os conselhos setoriais e os Coredes. Ao contrário do ideal deliberativo – que prevê a integração e a articulação entre as diversas instituições –, a implementação da política reproduziu a fragmentação e a autonomização das diferentes instâncias de participação e deliberação, cada qual buscando ampliar e delimitar sua esfera de ação.

Para além da manutenção da fragmentação, a relação entre as partes do sistema foi pautada pela priorização de umas sobre outras e por um problema crônico da experiência do Sisparci: a instância de coordenação do sistema foi localizada em grau hierarquicamente inferior a algumas de suas partes. O centro de governo deu maior ênfase – traduzida em recursos, infraestrutura organizacional e centralidade no processo decisório – às duas instâncias recém-criadas (GD e Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Rio Grande do Sul – CDES/RS), em detrimento de estruturas preexistentes, como os conselhos setoriais. A coordenação do Sisparci foi atribuída a um departamento localizado no interior de umas das secretarias de Estado (Secretaria do Planejamento), enquanto as novas instituições participativas estiveram diretamente vinculadas ao governador, portanto, mais próximas do centro decisório.

O Departamento de Participação Popular e Cidadã (Deparpci) deveria ter a função de conectar as diferentes partes do sistema, sendo formalmente o ente conector do sistema deliberativo (Mendonça, 2016). No entanto, devido a tais limites de hierarquia e falta de prioridade política, o Sisparci careceu de atuação

mais presente e central da instância coordenadora. Apesar de suas atribuições formais, o departamento não conseguiu atuar plenamente como um coordenador do sistema, não garantido, portanto, a adequada conexão entre as esferas.

A falta de conexão entre as partes foi acentuada pela falta de apropriação da sociedade civil e da política regional com relação à ideia de sistema. Para além da instância formal de conexão, o papel dos conectores poderia ter sido exercido por atores da sociedade civil e política, que circulam por diferentes esferas e instituições, podendo impulsionar uma conexão “informal” entre as arenas (Almeida e Cunha, 2016; Mendonça, 2016). No entanto, a indefinição conceitual e empírica do Sisparci contribuiu para manter afastada a sociedade civil e a política regional, que não se apropriaram da perspectiva sistêmica e pouco atuaram na difusão desta.

Ao mesmo tempo, a ideia sistêmica teve dificuldades em ser incorporada nas demais secretarias de governo. Em um governo de coalizção, cada secretaria respondia a determinados projetos políticos, cuja atenção à dimensão da participação era variável. Outras instituições participativas vinculadas às secretarias – como os conselhos e as conferências setoriais – pouco foram influenciadas pelo ideal sistêmico e mantiveram-se à parte do esforço empreendido, não contribuindo para um processo de articulação entre as diferentes partes do sistema.

Assim sendo, a experiência empírica do Sisparci não atingiu o ideal proposto como modelo para um sistema deliberativo.<sup>1</sup> A disputa de espaço e a autonomia das partes atuaram na contramão de uma necessária interdependência, integração e coordenação entre as partes. A sobreposição de atribuições minou o estabelecimento de uma divisão do trabalho deliberativo, que foi ainda mais difícil de ser promovida tendo-se em vista os problemas hierárquicos e de centralidade política enfrentados pelo Deparci. O resultado disso é que os conflitos entre as instituições não foram significativamente atenuados, sobretudo nos anos iniciais do governo do PT.

Ao ser traduzido da teoria para a prática, o Sisparci não resolveu o problema da complexidade, e – conforme verificado em entrevistas com atores de todos os setores – poucos indivíduos para além do núcleo central de governo compreenderam o que poderia ser esse sistema e como tal ideia deveria ter sido implementada. Nem os próprios operadores da política tinham isso completamente claro. Um dos fatores para a manutenção dessa indeterminação advém de um problema de temporalidade

---

1. Conforme definido por Mansbridge *et al.* (2012, p. 4-5, tradução nossa), um sistema deliberativo seria “um conjunto de partes distinguíveis, diferenciadas, mas em algum grau interdependentes, frequentemente com funções distribuídas e uma divisão do trabalho, conectado de maneira a formar um todo complexo. O sistema requer tanto a diferenciação quanto a integração entre suas partes. Requer uma divisão funcional de trabalho, em que algumas partes façam o trabalho que outras não possam fazer. E também requer uma independência relacional – ou seja, uma mudança em um componente trará mudanças em outros. Um sistema deliberativo engloba uma abordagem baseada no diálogo para a resolução de problemas e conflitos políticos – por meio da argumentação, da demonstração, da expressão e da persuasão”.

da política. Apesar do bom diagnóstico inicial, que indicava falta de integração e necessidade de adoção de perspectiva integradora, a solução adotada pelo governo Tarso Genro perdeu-se na temporalidade da formulação *versus* implementação da política, o que acentuou disputas de espaço entre as instâncias participativas e não atuou no sentido de reduzir a resistência da burocracia estadual à ideia.

O Sisparci – por meio da atuação de suas partes – começou a ser implementado e a produzir efeitos antes que a sua concepção teórica estivesse plenamente desenvolvida e seu desenho institucional tivesse sido formulado. A implementação ocorreu em paralelo à sua formulação teórica, em processo que acentuou incertezas e atuou contra maior integração entre as instâncias. As fronteiras e a divisão do trabalho deliberativo não foram definidas quando do planejamento da política, mas foram dadas a partir da atuação empírica de suas partes, até então isoladas.

Assim, o Deparci procurou estabelecer o desenho de fluxos e processos a partir de dinâmicas em pleno funcionamento, o que gerou incompletudes e dificuldades na tarefa. Mesmo com tais obstáculos, a integração entre as instâncias avançou ao longo do tempo. No entanto, tal integração tendeu a ser pontual e relativamente marginal, sendo maior em casos nos quais a autonomia e os espaços de atuação empiricamente demarcados pelas partes do sistema não foram prejudicados. A integração assumiu, portanto, caráter incompleto e fragmentado, longe do ideal teórico dos sistemas deliberativos.

Não obstante, os limitados avanços concretos na implementação da política não foram refletidos na retórica governamental sobre o Sisparci. A partir da soma de atividades e sucessos obtidos por cada uma das partes, de maneira isolada, e enfatizando alguns episódios pontuais de interação, o governo estadual manteve a retórica do sistema como um eixo central da sua propaganda governamental. Houve, assim, descolamento entre a retórica em torno do Sisparci e sua efetiva implementação. A ideia do sistema foi difundida nacional e internacionalmente, por meio de seminários e publicações governamentais. Dessa forma, enfatizou-se seu caráter inovador.

Um elemento importante do descolamento entre a retórica e a efetividade deu-se no momento em que a efetividade do Sisparci como um todo passou a ser formalmente vinculada ao sucesso de uma de suas partes: a consulta popular/votação de prioridades.<sup>2</sup> Essa instituição participativa supralocal – preexistente ao Sisparci e historicamente consolidada no território gaúcho – foi alçada ao centro do sistema, conforme aponta a justificativa dada pela Organização das Nações Unidas (ONU), quando atribuiu à experiência o Prêmio Nações Unidas ao Serviço Público, em 2013. Segundo a organização (*apud* Rio Grande do Sul, 2014a, p. 45):

---

2. A CP foi denominada, durante o governo Tarso Genro (2011-2014), como votação de prioridades.

O Sisparci colocou a participação popular em um outro patamar, atuando também para a qualificação dos serviços públicos. A pujante participação nas diversas instâncias do Sistema, culminando com a votação das prioridades do orçamento estadual, após um processo preparatório de centenas de atividades municipais e regionais, somou mais de 1 milhão de pessoas a cada ano, ou seja, 15% do eleitorado gaúcho.

Nesse contexto, a consulta popular foi tomada como o ápice de um processo que deveria ter sido composto pela integração entre diversas partes. Se, por um lado, é inegável que a CP manteve altos índices de participação e vivacidade durante o governo Tarso Genro, é irreal pensar que esta foi efetivamente integrada em um sistema deliberativo. Para além dos avanços promovidos no próprio modelo da CP, devido à boa relação estabelecida entre a Secretaria de Planejamento e os Coredes, é possível afirmar que não houve efetiva integração sistêmica entre a CP e as outras partes do Sisparci. Do ponto de vista simbólico, no entanto, a CP forneceu legitimidade para o sistema como um todo, tanto pelo alto quantitativo de participantes quanto pela sua escala supralocal de atuação e pelo seu desenho institucional inovador, que apresenta pontos em comum com o OP, experiência reconhecida e com alta visibilidade internacional.

Assim sendo, o governo Tarso Genro representou um momento relevante para a atuação de experiências participativas, notadamente a CP, o GD e o CDES/RS. De forma relativamente independente, cada instituição desenvolveu suas atribuições e contribuiu para uma gestão com maior presença e centralidade das formas participativas e deliberativas. No entanto, para além das partes isoladas, o Sisparci foi pouco além de uma aspiração, sem alcançar as condições para ser efetivamente um sistema deliberativo. Na prática, o Sisparci nada mais foi que uma versão democraticamente mais intensa e particularmente ativa da consulta popular, potenciada pela abertura do governo petista à participação social e pela boa relação estabelecida entre o Deparci e os Coredes.<sup>3</sup>

Fragilizado institucionalmente, pouco incorporado no âmbito da administração pública e pouco compreendido pelos diversos atores sociais e políticos, o Sisparci, enquanto conceito, não foi incorporado pelo novo governo estadual, chefiado por José Ivo Sartori, do então Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) – atualmente MDB –, a partir de 2015. Com a mudança de administração, não houve resistências ao fim da perspectiva sistêmica, uma vez que esta não conseguiu ser incorporada e defendida por nenhum grupo de atores sociais. Destino diverso teve a CP, experiência preexistente ao Sisparci e que sobreviveu ao seu fim.

---

3. Ver figura 5, disponível no capítulo 3.

### 3 A CONSULTA POPULAR, A ESCALA E A DELIBERAÇÃO “BOA O SUFICIENTE”

#### 3.1 Consulta popular: uma forma inovadora de *scaling-up* da participação e da deliberação

As formas de participação social no Rio Grande do Sul (CP, OPE e Sisparci) representaram formas distintas de promover o salto de escala da participação social, cada qual com potencialidades e limitações.

No orçamento participativo estadual (1999-2002), tentou-se a reprodução das dinâmicas do OP de Porto Alegre em escala territorial e populacional mais ampla. No entanto, ao analisar o caso do OPE, Faria (2005, p. 2) sustenta que

as mudanças do nível local para o estadual apresentam um conjunto de constrangimentos para sua implantação e desenvolvimento: a extensão territorial e populacional, a diversidade de interesses regionais e municipais, a sobreposição de autoridades no estado, o tamanho da burocracia estadual, as diferenças nos níveis e padrões de organização social.

Assim sendo, mesmo que o OPE tenha mantido o desenho geral do OP de Porto Alegre, o salto de escala para o nível estadual gerou limitações que esse orçamento não conseguiu ultrapassar. Além das dificuldades em lidar com o alto grau de complexidade, a experiência desenvolvida no governo Olívio Dutra contou com fortes resistências em níveis regionais e locais, e ficou marcada como um “processo do PT”, não conseguindo atingir forte sustentação social (Faria, 2005; Goldfrank e Schneider, 2006). Sem o auxílio da institucionalização, o OPE não conseguiu sobreviver a uma mudança de governo.

Já a experiência do Sisparci propôs tratar a complexidade retratada por Faria (2005; 2007) a partir da promoção de formas igualmente complexas de integração e articulação das instituições participativas. Ou seja, sugeria enfrentar a complexidade típica da escala, com base na complexidade refletida no desenho institucional. O grande problema é que, apesar da fundamentação teórica de cariz sistêmico, o sistema teve poucos efeitos práticos, e a tentativa de tratar de forma articulada e integrada o problema da escala não foi, em geral, bem-sucedida. Entre as várias iniciativas promovidas pelo Sisparci, destacam-se a continuidade e a ampliação da CP, que já existia anteriormente às experiências do OPE e do Sisparci, e que se revelou uma forma resiliente de promover o *scaling-up* da participação.

A consulta popular constitui uma forma inovadora e relativamente eficaz de promoção do *scaling-up* da participação e da deliberação. Apesar de ter menor intensidade participativa que o OPE, a CP provou ser muito mais resiliente que a experiência citada, sendo sustentada por estruturas formais e socialmente enraizadas nos contextos regionais e municipais, ao mesmo tempo que enfatiza a ampliação do número de participantes via voto universal, ainda que isso signifique menor qualidade no debate público face a face.



Do ponto de vista teórico, a experiência da CP apresenta resultados ambíguos: ao mesmo tempo que tende a confirmar pressupostos clássicos da teoria da democracia, que apontam o aumento de escala como redutor da intensidade democrática (Dahl, 2012; Dahl e Tufte, 1973), essa experiência mostra que, ao contrário da visão defendida por autores da democracia representativa (tais como Bobbio, 1997, Dahl, 2012; Dahl e Tufte, 1973; e Schumpeter, 1961), o voto universal pode ser utilizado com proveito não somente para eleger representantes e para, ocasionalmente, realizar plebiscitos e referendos, mas também para ser instrumento efetivo para mobilizar parcelas significativas da população em processos regulares de definição direta de políticas públicas, como é o caso da votação de prioridades.

Outro fator importante da CP é que – mesmo formalmente institucionalizada – a experiência conseguiu ser flexível o suficiente para incorporar boas práticas desenvolvidas em outros modelos e tornar mais complexo seu desenho institucional, integrando etapas intermediárias com alguma intensidade democrática. A partir de elementos adaptados da experiência do OPE, a votação de prioridades foi articulada às assembleias municipais e regionais, em que o debate e o intercâmbio de argumentos dotaram o processo de maior legitimidade social. Tal articulação levou a uma combinação entre os momentos de debate face a face, focando a qualidade e a votação universal, cujo foco se encontra no grande quantitativo de eleitores.

A representação no interior das experiências de participação (Lüchmann, 2007) também está presente na CP. Tais tipos de representação reproduzem o formato clássico das experiências de OP: um número de delegados proporcional ao número de indivíduos presentes nas assembleias municipais é eleito para atuar como representante nas instâncias superiores. No entanto, tais delegados passam a atuar conjuntamente com os membros dos Coredes. A legitimidade representativa de tais colegiados é oriunda não de eleições, mas da sustentação política e social que recebem da sua formalização por meio de lei, aliada ao seu trabalho em municípios do interior, em torno da agenda do desenvolvimento regional. Tal agenda passa a articular uma identidade comum aos coredianos, a partir de formas de representação por afinidade (Avritzer, 2007), estabelecidas entre os Coredes e as diversas regiões do Rio Grande do Sul.

Assim sendo, a consulta popular constitui uma forma inovadora de salto de escala, pois consegue combinar processos participativos, deliberativos e eleitorais em um desenho institucional composto por etapas intermediárias marcadas pela interação face a face, seguidas por votações universais regulares anuais, nas quais são definidas obras e políticas públicas de interesse regional. Ainda que seja menos intenso do que recomenda o modelo habermasiano ideal de deliberação (Sobottka e Streck, 2014), a consulta pode ser considerada um exemplo de participação e deliberação, “boa o suficiente” (Bächtiger *et al.*, 2010; Goodin, 2005), erigido a partir da tradição política gaúcha, com suas potencialidades e limitações. Dessa

forma, o modelo da CP permite atingir um grande quantitativo de participantes e uma significativa mobilização social, sobretudo em municípios do interior rio-grandense, contornando-se de forma relativamente eficaz os limites postos pela extensão territorial, pelo número de habitantes e pela complexidade administrativa típica de níveis supralocais.

### **3.2 A baixa intensidade democrática, o predomínio de demandas locais e a incompleta integração entre escalas e níveis de governo: limites de uma experiência**

Como afirmado anteriormente, o modelo da consulta popular permite contornar os limites do *scaling-up* da participação e da deliberação, mas não permite resolvê-los. No modelo analisado, a tensão entre complexidade social e soberania popular (Faria, 2007) continua presente. Apesar da eficiência do processo no que tange aos seus principais resultados (grande mobilização e quantitativo de participantes; influência direta em políticas e ações governamentais), a CP apresenta alguns limites claros. Além da já mencionada baixa intensidade democrática, quando comparada aos processos participativos locais, é possível citar: *i*) o predomínio das demandas locais em relação às regionais no interior do processo participativo supralocal; e *ii*) as dificuldades de incorporação da CP no interior das administrações públicas estadual e local.

Quando comparado aos processos locais – como OPs municipais, minipúblicos, júris de cidadãos, entre outros –, o modelo da CP é certamente menos intensivo democraticamente. Apesar de contar com assembleias públicas em todos os municípios e regiões do Rio Grande do Sul, o número de participantes e a intensidade dos debates nas etapas intermediárias não conseguem atingir os pressupostos da deliberação ideal.

Em um estado composto por 497 municípios, agregados em torno de 28 regiões, com população aproximada de 10,7 milhões de habitantes, distribuídos por superfície territorial de 281.748 km<sup>2</sup>, torna-se difícil obter os recursos humanos e financeiros, bem como ter tempo hábil para a realização de processo no qual as escolhas públicas são cuidadosamente construídas e maturadas coletivamente. Embora o quantitativo à intensidade participativa nas assembleias municipais e regionais varie muito conforme o município e a região, em muitos casos, tal “mobilização preliminar” não chega a atingir parcela substantiva da população gaúcha.

A solução adotada pela CP foi aumentar o caráter representativo das etapas intermediárias (por meio de delegados eleitos e dos membros de Coredes e de conselhos municipais de desenvolvimento – Comudes). Desse modo, direcionam-se os esforços de inclusão social e política para uma etapa de votação universal, cuja duração varia entre um e três dias anuais, na qual o eleitorado gaúcho é chamado para decidir – a partir de uma lista fechada elaborada nas etapas preliminares – qual obra ou política pública gostaria de ver implementada em sua região.

Apesar de mobilizar uma parcela significativa do eleitorado gaúcho, atingindo em muitos anos mais de 1 milhão de eleitores, ou cerca de 15% do eleitorado do estado (Allebrandt, 2010; Silva e Gugliano, 2014), as alternativas de políticas submetidas ao escrutínio popular não são discutidas intensamente com a totalidade dos eleitores, que muitas vezes votam sem ter participado das etapas preliminares e sem conhecer profundamente as diversas alternativas em disputa.

Tal quadro remete a outra limitação do processo, que tem a ver com a sobreposição e a competição de demandas de caráter local e regional. Apesar de ser esperado que um processo participativo e deliberativo supralocal seja centrado em escolhas políticas mais amplas, estruturantes e complexas, as demandas de caráter local<sup>4</sup> acabam – muitas vezes – predominando durante o processo de votação. Isso ocorre porque tais demandas aparentam ter maior potencial de assegurar uma mobilização constante em torno destas. Determinados grupos sociais locais (professores, policiais, bombeiros, associações de bairro, entre outros) veem na CP uma oportunidade de realização de pequenas obras e ações, em contexto em que os recursos para os pequenos municípios são escassos. Assim sendo, tais grupos sociais fazem campanha eleitoral e mobilizam os eleitores de determinada região para votarem nas demandas de seu interesse.

O cidadão comum, por sua vez, tende a escolher as propostas locais, cujo resultado é mais palpável e imediato, em vez de optar por direcionar recursos para ações e políticas estruturantes e em macroescala, que são fundamentais do ponto de vista do desenvolvimento regional, mas cujo controle da execução é mais difícil de ser feito pelo cidadão. Apesar de a coordenação da CP ter, ao longo do tempo, testado diversas alternativas metodológicas para garantir um direcionamento mínimo de recursos para demandas mais complexas em escala regional – denominado pelos membros dos Coredes entrevistados de “atacado” –,<sup>5</sup> os projetos e as ações de caráter fundamentalmente local – aos quais os coredianos denominam “varejo” – continuam a predominar em vários municípios e regiões. Isso induz a uma contradição que aponta que, embora a CP seja um processo participativo supralocal, boa parte dos seus recursos e ações é destinada para o nível local, pouco abordando as complexidades inerentes às escolhas e às políticas públicas em larga escala.

Por fim, pouco foi feito no sentido de integrar a participação no orçamento em torno da temática do desenvolvimento regional com o orçamento mais amplo do estado, em suas diversas áreas. Em comparação com o volume de recursos estaduais, a parcela do orçamento público sujeita ao debate sempre foi muito pequena e a centralidade dada aos Coredes na coordenação do processo teve o efeito colateral de não induzir maior incorporação da CP no interior da máquina administrativa

4. Como a pavimentação de ruas, a compra de viaturas para a polícia local, a reforma de escolas, entre outros exemplos.

5. Tais como a divisão dos recursos entre áreas de política de interesse regional e demais demandas da sociedade.

e da burocracia estadual. Boa parte das secretarias e dos funcionários do governo estadual percebem a consulta como sendo exterior ao estado, o que faz com que existam dificuldades de implementação das demandas eleitas quando tal implementação depende da atuação das secretarias estaduais.

Se existe uma integração limitada entre a CP e as estruturas burocráticas em nível estadual, tal quadro é reproduzido quando se trata da relação entre esta e as administrações públicas municipais. Embora muitos prefeitos e secretarias municipais em pequenos municípios se envolvam ativamente no debate em torno da consulta, os recursos e as ações advindas desse processo são quase sempre vistos como uma espécie de recurso extra ao orçamento municipal.

O grande problema é que, quase sempre, a mobilização em torno da consulta não é refletida no aumento das formas participativas de discussão dos orçamentos municipais. Ou seja, enquanto prefeitos e secretários municipais apoiam abertamente a mobilização para a CP em nível regional e auxiliam nessa mobilização, os processos de discussão internos aos municípios continuam a ser fechados e pouco transparentes.

Assim sendo, apesar de a CP ter conseguido obter sucesso como uma alternativa viável de *scaling-up*, multiplicando a participação e atingindo uma grande audiência, a iniciativa não obteve sucesso em transformar a participação em forma ordinária de governo, o que promoveria um ganho de integração entre diversos níveis e escalas.

Para que esse ganho de integração transcalar pudesse ser alcançado na CP, seria fundamental o fomento a processos participativos locais, uma vez que – para além do valor intrínseco da participação em nível local – muitas ações estruturantes em níveis regionais acabam por ser de responsabilidade compartilhada entre o governo estadual e os governos municipais.

## **4 INSTITUCIONALIZAÇÃO, AUTONOMIA E MOBILIZAÇÃO SOCIAL: PILARES DE UMA POLÍTICA PERENE**

### **4.1 Coredes: autonomia e sustentação regional**

Os conselhos regionais de desenvolvimento são um dos pilares de sustentação dos processos de participação direta da população na definição do orçamento público estadual, que ocorrem desde 1998. Em diversos momentos – sobretudo durante as transições de governo –, a pressão e a atuação dos Coredes foram fundamentais para manter, organizar e promover as CPs. No entanto, é fundamental compreender que o surgimento e a consolidação dos Coredes são anteriores às consultas e aos orçamentos participativos estaduais e que as atribuições dos conselhos e suas articulações com o governo e a sociedade vão além dos processos de participação em

torno do orçamento. Os Coredes foram apropriados por organizações da sociedade civil, por representantes de governos municipais e pelas universidades, tornando-se canal fundamental de promoção dos interesses regionais. Cabe, então, analisar o que garante a perenidade desses colegiados e sua centralidade no processo político gaúcho ao longo de mais de vinte anos de existência.

Em primeiro lugar, é importante mencionar o papel das universidades, sobretudo aquelas presentes no interior do Rio Grande do Sul. A atuação desses centros acadêmicos dotou o interior gaúcho de um grupo de indivíduos e profissionais tecnicamente qualificados, com conhecimento relevante na temática do desenvolvimento regional (Bandeira, 2007; Brose, 2007; 2010). No entanto, apesar da produção de conhecimento sobre o tema, as universidades do interior careciam de um canal pelo qual pudessem influenciar a política estadual (Côrtes, 2003), demasiadamente orientada para a capital (Porto Alegre) e sua região metropolitana (RM). Assim, os Coredes surgem como um canal de interface entre as universidades do interior e o governo estadual. Criados e institucionalizados em articulação entre o governo estadual e as universidades, esses conselhos mantiveram sustentação social e política nos territórios interioranos durante as diversas mudanças de governo, e as universidades tiveram papel-chave nesse processo. Esse vínculo com as universidades continua a ser muito forte (Bandeira, 2007; Silveira *et al.*, 2015), na medida em que muitos Coredes têm sua secretaria executiva funcionando dentro das universidades e muitos de seus membros são professores universitários.

Em segundo lugar, a representação dos Coredes conseguiu ser ampliada para além das universidades, incorporando diversos atores – tais como prefeitos, secretários municipais e entidades empresariais e de classe – e tornando a composição dos Coredes plural e com múltiplas vinculações partidárias. Isso garantiu maior enraizamento e sustentação política local, em um perfil que favorece a flexibilidade e a adaptabilidade às mudanças de governo.

É importante mencionar que, apesar de contar com representantes vinculados a diferentes linhas político-partidárias, os Coredes não pretendem ser apolíticos. Ao contrário, as disputas partidárias reproduzem-se no interior desses conselhos, que contam com representantes ligados aos diversos partidos presentes no espectro político rio-grandense. No entanto, e apesar da variação entre os 28 Coredes, o Fórum dos Coredes conseguiu estabelecer uma “identidade corediana” que foi capaz de – na maioria dos casos – prevalecer sobre os vínculos partidários. Conforme apontado por diversos coredianos entrevistados e explicitado em suas declarações de princípios, os Coredes são vinculados às regiões e aos interesses regionais, e não aos partidos políticos – isso também consta da publicação de Allebrandt *et al.* (2011).

Para compreender como foi possível a construção dessa “independência”, é útil levar em conta a constituição jurídica dos Coredes – e do Fórum dos Coredes –, que são formalmente associações privadas sem fins lucrativos<sup>6</sup> – ou seja, têm uma relação com o governo diferente da maioria dos outros conselhos estaduais de políticas públicas, que são diretamente vinculados ao aparato governamental (Guimarães e Martins, 2013). Apesar de institucionalizados e de receberem – por lei – recursos governamentais para sua manutenção e a realização da CP, estes e outros repasses de verbas são feitos aos Coredes por meio de convênios, de maneira semelhante a, por exemplo, uma organização não governamental (Allebrandt *et al.*, 2011). O resultado disso é que os Coredes não são completamente dependentes da administração pública estadual, que não tem poder para, por exemplo, nomear representantes dos Coredes ou convocar reuniões dos conselhos. Se, por um lado, tal dimensão aproxima os Coredes de grupos de interesse privados, por outro lado, garante sua continuidade e vitalidade após múltiplos governos estaduais.

Contudo, mesmo que a trajetória histórica dos Coredes explique a independência relativa perante o governo, as leis que os institucionalizaram<sup>7</sup> foram fundamentais para sua continuidade e a centralidade que essas instituições assumiram na discussão do orçamento público estadual. Assim sendo, o papel dos conselhos na política gaúcha pode ser remetido à uma combinação entre autonomia relativa diante do governo e dos partidos políticos, enraizamento social no âmbito regional e institucionalização formal por meio de leis.

Como instituição complexa, os Coredes têm uma atuação que incorpora elementos da democracia representativa, da democracia participativa e de movimento identitário. Formalmente, são instituições representativas formadas por elites regionais (Côrtes, 2003). Tais elites podem ser intelectuais – como as universidades regionais –, políticas – a exemplo de prefeitos, ex-prefeitos e secretários municipais –, econômicas – como representantes de associações empresariais –, entre outras. No entanto, os conselhos coordenam e mediam espaços de democracia participativa, como as discussões ampliadas sobre desenvolvimento regional e as CPs (Allebrandt *et al.*, 2011). Por fim, a trajetória histórica e a atuação agregadora do Fórum dos Coredes criaram o que diversos membros pertencentes a esses conselhos, que foram entrevistados, classificaram como movimento corediano, com identidade e objetivos comuns, engajado em torno da temática do desenvolvimento regional.

---

6. No ordenamento jurídico brasileiro, as associações privadas sem fins lucrativos são entidades de direito privado, cujo objetivo final da organização não pode ser o lucro. São exemplos de organizações privadas sem fins lucrativos as organizações não governamentais e diversas associações (de classe, de moradores, religiosas, entre outras).

7. Lei Estadual nº 10.283/1994, que formalmente instituiu os conselhos regionais de desenvolvimento (Coredes), e Lei Estadual nº 11.179/1998 (Rio Grande do Sul, 1998), que vinculou os conselhos à execução da consulta popular.

Apesar dessa trajetória e da inegável importância dos Coredes na política gaúcha, duas características têm sido acentuadas nos últimos anos e que podem influenciar o perfil que será assumido pelos conselhos no futuro próximo. A primeira característica tem relação com a cristalização e a insuficiente renovação das lideranças coredianas. Boa parte dos presidentes dos Coredes e de seus membros mais ativos fazem parte de uma geração cuja atuação política esteve vinculada aos conselhos desde seu nascimento. Muitos políticos e burocratas entrevistados apontam que em algumas regiões do Estado não há quadros interessados em serem incorporados na dinâmica corediana, enquanto, em outras regiões, determinados grupos se apropriam dos conselhos, inibindo a alternância na condução desses espaços.

Se a insuficiente renovação de lideranças ameaça o processo democrático interno aos Coredes, tal ameaça pode ser ainda maior na medida em que, durante o governo de José Ivo Sartori do PMDB (de 2015 até o presente), pela primeira vez, houve impasses na eleição para a direção do Fórum dos Coredes, e alguns coredianos entrevistados remetem tal impasse a uma tentativa de trazer a política partidária para os conselhos,<sup>8</sup> o que reflete uma tentativa de cooptação e controle do governo sobre tais instâncias. Tal dinâmica é recente e reflete processo ainda em andamento, não representando uma visão generalizada entre os entrevistados. Ainda, sim, serve como alerta para potenciais ameaças ao futuro dessas instituições, cujo histórico sempre valorizou a independência perante os governos estaduais, seja qual for sua linha partidária.

Em síntese, boa parcela do sucesso relativo da consulta popular e sua continuidade ao longo do tempo é tributária da ação dos Coredes, uma instituição com certo grau de autonomia e enraizada em níveis estadual e local. Como um contraponto, a experiência do Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã não contou com suporte semelhante, tendo, portanto, pouco enraizamento e autonomia. Apesar de os Coredes terem sido integrados no âmbito do Sisparci, sua atuação continuou sendo ligada prioritariamente à manutenção da CP, deixando em segundo plano as aspirações de integração e articulação defendidas pelos gestores do sistema.

No entanto, a estrutura em torno de tais conselhos dá sinais de decadência em anos recentes. É fundamental perceber como a dinâmica corediana atuará para evitar a politização e a cooptação de seus espaços, bem como garantir a renovação

---

8. Conforme relatado por diversos coredianos entrevistados, a eleição para a direção do Fórum dos Coredes sempre teve chapa única e foi decidida por consenso. A eleição do fórum em 2015 viu emergir dois grupos, que disputaram sua direção. O primeiro grupo era formado, em sua maioria, por coredianos “históricos” – ou seja, indivíduos com longa trajetória no interior dessas instituições, muitos deles vinculados às universidades regionais. O segundo grupo tinha maior presença de atores políticos (prefeitos, secretários municipais etc.) em seu interior e alguns membros com vínculos com o partido político que assumiu o governo (PMDB). Após uma eleição em que houve empate entre os dois grupos concorrentes, tais grupos entraram em acordo para a composição de uma direção do fórum que contemplasse os dois grupos. O atual presidente do Fórum dos Coredes é vinculado ao PMDB. Essa dinâmica foi interpretada por alguns coredianos entrevistados como uma tentativa de controle político do governo sobre os Coredes.

de lideranças. Essa conjuntura certamente terá efeitos sobre a continuidade e o perfil a ser assumido pela CP.

#### 4.2 Uma política institucionalizada: quando as leis importam

Se, por um lado, a perenidade e a vitalidade da consulta popular, sobrevivendo às mudanças de governo, pode ser creditada aos Coredes, por outro lado, é fundamental apontar a importância da lei que institucionalizou a CP em 1998. Entrevistados de diversos setores apontam que a consulta só existe porque foi criada por meio de lei e que essa lei garantiu a continuidade de tal processo participativo. Foi a existência da lei – e seu uso político pelos Coredes – que garantiu a manutenção da CP.

O papel-chave da lei, que representa outro pilar da política, pôde ser sentido durante as transições de governo e em momentos em que os governos estaduais não priorizaram a CP. Foi a lei da consulta popular que sustentou a atuação dos Coredes quando o governo petista de Olívio Dutra quis substituir a CP e a votação universal nas prioridades pelo modelo de OPE. Foi a existência da lei que garantiu a manutenção da CP no início do governo Ieda Crusius, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), quando o alto passivo e a orientação governamental com foco no corte de gastos serviram como justificativa para uma tentativa de suspender a consulta popular. O suporte fornecido pela lei da CP também foi determinante para que essa ação tenha sido central e bem estruturada quando o governo Tarso (PT) promoveu o Sisparci. Por fim, a lei da CP foi determinante para a manutenção do processo durante o governo Sartori (PMDB), em um mandato marcado por crise econômica, redução do tamanho do Estado e cuja orientação política não prioriza mecanismos de participação social.

Apesar de estar clara a importância da institucionalização da CP para explicar sua perenidade, também é evidente que, se não tivesse sustento político e social, dificilmente a lei da consulta conseguiria – por si só – manter ativo o processo. A lei serve como base para justificar a atuação dos Coredes e de demais atores interessados na manutenção do processo. Tais atores utilizam politicamente a lei, que, por sua vez, contribui para legitimar a existência dos Coredes e das políticas de desenvolvimento regional. Assim sendo, constitui-se uma relação virtuosa e de mão dupla entre a institucionalização da participação e o ativismo social e político, em que um elemento potencializa o outro. Tal relação se torna mais forte ao longo do tempo, quando a CP passa a fazer parte da tradição política gaúcha.

Uma característica interessante da Lei Estadual nº 11.179/1998 é que esta foi institucionalizada sem deixar demasiadamente rígido o processo de “consulta direta à população quanto à destinação de parcela do Orçamento do Estado do Rio Grande do Sul voltada a investimentos de interesse regional” (Rio Grande do Sul, 1998). Ao atribuir a coordenação do processo aos Coredes, a lei garantiu certa



flexibilidade ao processo. São os Coredes – em conjunto com o governo estadual – que definem anualmente, por meio de regimentos internos, volumes de recursos, prazos e formatos das assembleias intermediárias e da votação de prioridades.

Assim sendo, o modelo da CP pôde adaptar-se ao perfil de vários governos estaduais, que abrange não apenas aqueles nos quais os Coredes tinham ascensão maior sobre a coordenação do processo – tais como os governos de Germano Rigotto (2003-2006) e Crusius (2007-2010) –, mas também a iniciativa do Sisparci do governo Tarso Genro (2001-2014), no qual a coordenação do processo teve maior presença governamental e a CP teve maior articulação com outras instituições participativas.

Somando-se ao caráter flexível da Lei Estadual nº 11.179/1998 (Rio Grande do Sul, 1998), a articulação entre os Coredes e os poderes Legislativo e Executivo estaduais permitiu a promulgação de leis criando e/ou alterando artigos da lei original e adequando a CP às configurações metodológicas mais próprias ao momento político. Foi assim que as leis estaduais nºs 11.920/2003 e 12.376/2005 modificaram a lei original para incluir, por exemplo, os Comudes e as assembleias municipais e regionais inspiradas no OPE, que teve lugar no governo petista entre 1999 e 2002. Por fim, é útil ressaltar que, apesar de ter sido criada de forma *top-down*, por um governo de centro-direita, a experiência da CP é fruto do processo político gaúcho, pois foi sendo modificada e adaptada conforme as diversas ideologias e perfis dos governos multipartidários desde 1998, mas sem perder suas características essenciais.

## **5 CONCLUSÕES: RETÓRICA SISTÊMICA, INSTITUCIONALIZAÇÃO E SALTO DE ESCALA – LIÇÕES DO CASO GAÚCHO**

As principais conclusões do estudo de caso apontaram para um processo consolidado social e politicamente, que, apesar de ter sofrido variações ao longo de sua história, conseguiu sobreviver a diversas mudanças de governo e orientação político-ideológica. A explicação dessa perenidade remete a uma combinação entre o ativismo dos Coredes – que possuem autonomia relativa em relação ao governo estadual –, o enraizamento da CP no território gaúcho – especialmente em pequenos municípios do interior – e a institucionalização formal da política por meio de leis.

A institucionalização mostrou-se essencial para sua continuidade e foi promovida de forma relativamente flexível, permitindo a evolução da política ao longo do tempo e sua adaptabilidade ao momento político, sem que tal institucionalização implicasse engessamento do processo ou até mesmo maior controle do governo sobre a experiência.

Apesar da ideia do Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã (2011-2014) ter aumentado a atenção nacional e internacional sobre os processos de participação e deliberação no orçamento gaúcho, a visão sistêmica teve maior força

teórica que empírica. Até seu encerramento, o sistema – enquanto perspectiva integradora – continuava a ser pouco claro e pouco operacional (Peixoto, Mellon e Sjoberg, 2016). Ainda que a gestão petista que chefiou o governo estadual entre 2011 e 2014 tenha implementado novas instituições participativas – como o GD e o CDES/RS –, a alma do Sisparci continuou a ser a consulta popular, cujo nome foi alterado para votação de prioridades, mas manteve um desenho institucional muito semelhante ao adotado em governos anteriores, de centro-direita.

Talvez, o maior ganho da perspectiva sistêmica tenha sido a intensificação da participação nas etapas preliminares da CP, utilizando-se da institucionalização e do enraizamento da política, a partir do aumento da mobilização popular e de articulações pontuais com outras instâncias participativas. Se o Sisparci – enquanto perspectiva integradora – ficou aquém do esperado, a ideia sistêmica terminou por intensificar uma experiência já bem-sucedida de participação e deliberação, mas cujo resultado final (aprovação de obras e políticas em torno do desenvolvimento regional) era visto como mais importante que a mobilização popular ao longo do processo.

Do ponto de vista no salto de escala, a experiência rio-grandense pode ser considerada uma forma inovadora e relativamente eficaz de promover a participação e a deliberação em escalas supralocais, na medida em que contorna algumas limitações ao *scaling-up* apontadas por teóricos clássicos (tais como Bobbio, 1997; Dahl, 2012; Dahl e Tufte, 1973; e Schumpeter, 1961).

No caso estudado, foi possível identificar um desenho institucional que combina elementos participativos, deliberativos e eleitorais, que permitem a influência de grande quantitativo de cidadãos na definição de ações e políticas públicas a serem diretamente incluídas no orçamento estadual. Para alguns autores (DEET, 2015; Goldfrank, 2014; Peixoto, Mellon e Sjoberg, 2016; Spada *et al.*, 2015), trata-se da maior experiência de OP existente, ainda que sua força quantitativa, em termos de inclusão política, implique redução em sua intensidade democrática (DEET, 2015; Goldfrank, 2014), afastando-a dos modelos ideais de boa deliberação (Sobottka e Streck, 2014), para concentrar-se na deliberação possível (Bächtiger *et al.*, 2010; Goodin, 2005; Mansbridge *et al.*, 2012).

Para explicar a perenidade da política, é importante acentuar a tradição histórica dos Coredes e seus fortes vínculos com as universidades regionais e a sociedade civil e política em municípios do interior. Tais conselhos – institucionalizados por meio de lei e cuja constituição jurídica como organizações privadas sem fins lucrativos indica autonomia relativa perante o governo – assumiram, desde o início, um papel central na organização, implementação e sustentação social da política pública.

A partir do diálogo com os Coredes, a CP tornou-se um importante instrumento para governos municipais e a sociedade civil local no Rio Grande do Sul, sobretudo em pequenos municípios e regiões menos desenvolvidas. Em tais localidades, a consulta é vista como um canal importante de diálogo e influência dos municípios no orçamento estadual, que historicamente beneficiou Porto Alegre e sua RM. Além disso, as ações eleitas durante a CP têm o potencial de atender a demandas pontuais e essenciais da sociedade em municípios e regiões em que os recursos públicos são mais escassos, apresentando um efeito redistributivo que é típico das experiências participativas e deliberativas desenvolvidas no Sul global. Da mesma forma, os governos municipais tendem a apoiar a CP e a tratá-la como uma fonte de recursos complementar aos orçamentos municipais.

As leis que institucionalizaram a CP tiveram papel preponderante em garantir a continuidade da política em momentos críticos de mudanças de governo, sendo mobilizadas continuamente pelos Coredes e pelos demais defensores do processo. Tratou-se de relação virtuosa e de mão dupla, estabelecida entre a institucionalização da participação e o ativismo social e político em torno do tema, onde um reforçava o outro.

A forma de institucionalização também foi fundamental para explicar a continuidade do processo ao longo do tempo. O fato de ter sido institucionalizada por meio de lei estadual foi fundamental para que o processo tivesse condições de sobreviver a seis mudanças político-partidárias no âmbito do governo estadual. Outras formas de institucionalização hierarquicamente inferiores – como o decreto em torno do Sisparci – não tiveram o mesmo efeito que as leis regionais em torno dos Coredes e da consulta popular, já que o decreto não atuou para manter o sistema durante a transição de governos em 2015.

Importante mencionar que a lei institucionalizou a CP de forma a deixar uma margem de manobra que permitiu a evolução do seu desenho institucional e do seu modelo de execução ao longo do tempo. A institucionalização não deixou demasiadamente rígido o processo, mantendo certo grau de flexibilidade, bem como permitindo mudanças pontuais e adaptabilidade aos diversos momentos políticos.

A força política dos Coredes e seu diálogo com o Poder Legislativo levaram ao aperfeiçoamento da consulta, em que novas leis foram aprovadas, modificando a lei original. Dessa forma, trata-se de um caso no qual a institucionalização da participação contribuiu para a perenidade da política pública sem que essa institucionalização gerasse um engessamento das formas de participação e sem que houvesse um perfil marcado pela cooptação e pelo controle do processo por atores governamentais, não confirmando os receios dos críticos da institucionalização.

Em relação ao salto de escala, a CP representa uma forma inovadora e relativamente eficaz de promover o *scaling-up*, combinando etapas preliminares com ênfase na participação e na deliberação face a face, com um processo com grande potencial inclusivo, a partir da votação universal de prioridades. Isso constitui um mecanismo que permite o envolvimento regular e voluntário de grande número de indivíduos na decisão direta de políticas públicas.

Do ponto de vista teórico, a CP apresenta resultados ambíguos. Por um lado, o caso estudado confirma alguns pressupostos clássicos das teorias da democracia, que apontam que o aumento de escala tende a ser acompanhado por redução da intensidade democrática (Bobbio, 1997; Dahl, 2001; 2012, Dahl e Tufte, 1973; Schumpeter, 1961). Por outro lado, trata-se de uma forma que combina elementos participativos, deliberativos e eleitorais e que conseguiu contornar alguns limites apontados por teóricos clássicos da escala, constituindo um caso em que o voto universal pôde ser utilizado com sucesso para promover a influência direta, regular e específica de parcela importante dos cidadãos no âmbito das políticas públicas.

Não obstante, tal experiência também apresenta limites. Se, por um lado, é possível defender o desenho institucional da CP como uma forma que conseguiu contornar – de maneira relativamente eficaz – os limites do *scaling-up* da participação e da deliberação, por outro lado, é importante dizer que tais limites não foram plenamente resolvidos. Quando comparada a outros mecanismos de participação – tais como os OPs municipais, os minipúblicos e os júris de cidadãos –, a CP apresenta intensidade democrática reduzida, não atingindo o modelo ideal habermasiano de boa deliberação (Sobottka e Streck, 2014). No entanto, essa intensidade participativa menor é acompanhada de ênfase na ampliação quantitativa do número de participantes. Tratar-se-ia de uma forma mais ampla e menos intensa de OP (DEET, 2015; Goldfrank, 2014).

Em outra frente, permanecem ativos dilemas em torno das demandas locais e regionais no âmbito de processo supralocal. Seria esperado que um processo participativo e deliberativo supralocal discutisse questões políticas mais amplas e complexas, e não somente demandas locais, como pequenas obras, pavimentações de ruas, compra de viaturas e equipamentos para policiais e bombeiros, reforma de escolas, entre outras.

Durante toda a história da CP, os Coredes buscaram induzir a discussão sobre temas estruturantes e complexos em torno do desenvolvimento regional. Contudo, ainda permanece uma tendência em priorizar as demandas locais, que garantem maior mobilização de entidades de classe e grupos de interesse específicos, bem como são mais propícias a chamar a atenção do eleitor médio, sendo mais palpáveis, mais próximas ao cotidiano e possuindo maior potencial de controle social sobre sua implementação.

Por fim, a existência de processo participativo supralocal não conseguiu induzir maior articulação institucional entre os níveis estadual e local. Apesar de os níveis locais responderem pela grande mobilização em torno da CP, com papel significativo dos governos municipais, tal onda participativa parece não ter tido efeito sobre a democratização dos processos políticos e decisórios internos aos níveis locais, que continuam a ser predominantemente fechados e pouco transparentes.

Assim sendo, tanto a experiência do Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã quanto a iniciativa da consulta popular não conseguiram consolidar um sistema deliberativo. Apesar de ter enfatizado objetivos normativos de articulação e integração, o Sisparci pouco foi além de uma peça retórica e de propaganda política, não alcançando os resultados esperados. A CP, por sua vez, conseguiu atingir certo grau de efetividade no que tange ao quantitativo de participantes e à influência no orçamento estadual, mas não conseguiu avançar na articulação e na integração entre níveis de governo e instâncias participativas e deliberativas. Sem reorientar significativamente sua ação para a questão da articulação e da integração, dificilmente a CP avançará em direção à consolidação de um sistema deliberativo pleno, no qual a participação possa constituir-se como forma ordinária de governo no Rio Grande do Sul.

No entanto, tais limitações não tiram o mérito da CP, que continua ativa e significativa em âmbito estadual, ainda que sua intensidade tenha sido reduzida após 2015. Retomando um conceito caro aos teóricos do sistema deliberativo, a participação e a deliberação alcançada pela CP situam-se em uma categoria de deliberação possível, em contraponto à deliberação ideal (Bächtiger *et al.*, 2010; Goodin, 2005; Mansbridge *et al.*, 2012). A consulta popular é fruto da tradição política local – com suas potencialidades e limitações – e representa uma tentativa válida de lidar com o problema da escala, aumentando o quantitativo de participantes, a inclusão política e a influência direta em políticas públicas de uma forma que processos mais intensivos – e idealmente deliberativos – dificilmente conseguiriam reproduzir em larga escala.



## **EXPERIÊNCIAS SUPRALOCAIS E INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO: O CASO DA POLÍTICA REGIONAL TOSCANA DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL, ITÁLIA (2007-2017)**

### **1 INTRODUÇÃO**

Este capítulo abordará a Política Regional Toscana de Participação Social (PTPS), uma política pública institucionalizada em nível regional e que completa dez anos de existência em 2017. A PTPS atua na Toscana, uma região situada no centro da Itália, que conta com cerca de 3,75 milhões de habitantes e cuja capital é a cidade de Florença (figura 1). Contando com uma importante tradição política, a Toscana é considerada um dos vértices da subcultura rossa na Itália, tendo sido historicamente governada por partidos de esquerda e possuindo alto grau de associativismo e significativa participação política por parte de seus cidadãos. Segundo o clássico estudo de Putnam (2005) sobre democracia e desenvolvimento na Itália moderna, a Toscana é considerada uma das regiões detentoras de níveis mais altos de capital social.

A PTPS foi construída a partir de um processo participativo em torno da formulação de uma lei regional, contando com ações tanto em nível regional quanto em níveis locais. Em nível regional, destaca-se o instrumento do debate público (DP) sobre grandes obras de infraestrutura e ações de formação e sensibilização para as práticas participativas e deliberativas. Em níveis locais, a PTPS atua por meio de financiamento e apoio metodológico a pequenos projetos, em sua maioria coordenados por administrações municipais. Até 2017, mais de 170 projetos locais foram financiados em toda a Toscana (APP, 2013; 2016).

A implementação da PTPS é coordenada pela Autoridade Regional para a 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 é de responsabilidade do Conselho Regional (CR) e da Junta Regional (JR), órgãos centrais dos poderes Legislativo e Executivo toscanos. O CR também é responsável por garantir à APP os recursos financeiros e humanos necessários ao seu funcionamento. A JR – a partir do setor de políticas para a participação – também atua na gestão da política, por meio de apoio técnico e metodológico à APP. Em processos participativos cuja temática são as políticas territoriais, a autoridade passa a ser composta também pelo Garantidor da Comunicação em Políticas Territoriais (Garante).

FIGURA 1  
A região da Toscana no território italiano



Fonte: Wikipédia. Disponível em: <<https://pt.wikipedia.org/wiki/Toscana>>.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Em consonância com o conteúdo desenvolvido na Parte I deste livro, a PTPS será analisada a partir de dois vértices principais: as suas formas de institucionalização e a sua atuação multiescalar. Para tanto, a investigação levada a cabo entre os meses de janeiro e agosto de 2016 teve caráter qualitativo, baseada em quatro estratégias metodológicas complementares, conforme a seguir descrito.



- 1) A realização de 22 entrevistas semiestruturadas com atores-chave na elaboração e implementação da política. Dentre os entrevistados, podemos citar: membros e ex-membros da APP; o *staff* da APP e da JR envolvido na implementação da política; o ex-Garante; políticos e burocratas responsáveis pela coordenação do processo participativo em torno da elaboração da política; conselheiros regionais atuantes no processo de renovação da lei que orienta a PTPS; profissionais/facilitadores de processos participativos com atuação regional e local; e acadêmicos que participaram do processo de elaboração e implementação da política ou que estudaram seus resultados e impactos.<sup>1</sup>
- 2) A observação *in loco* de dois processos participativos regionais emblemáticos no âmbito da PTPS: o processo participativo sobre a ampliação do aeroporto de Florença e o DP sobre a requalificação do porto de Livorno. A investigação contou com o acompanhamento integral das reuniões públicas realizadas, acrescido de conversas informais com participantes e responsáveis pelos processos participativos, assim como a análise dos documentos produzidos no âmbito dos processos supracitados.<sup>2</sup>
- 3) A análise documental a partir de relatórios, atas e de conteúdos disponíveis nos sítios eletrônicos da APP e do governo regional toscano.
- 4) A análise bibliográfica em torno das origens, da implementação e da avaliação da PTPS.

Os resultados dessa investigação serão apresentados ao longo de dois capítulos.<sup>3</sup> Este capítulo tem como objetivo realizar uma descrição e análise crítica da trajetória da política pública, a partir da técnica de rastreamento de processos (Collier, 2011; Mahoney, 2012). Para tanto, após esta introdução, a seção 2 contextualizará o surgimento da PTPS a partir do alto grau de participação política na região toscana e dos desafios em torno da reconstrução das formas de interação entre Estado e sociedade civil que entraram em crise após profundas mudanças no sistema político-partidário italiano. A seção 3, por sua vez, abordará o surgimento e a implementação da PTPS. As subseções tratam do processo participativo em torno da elaboração da lei e da implementação da política entre 2006 e 2017, com ênfase em suas diferentes fases e formas de atuação, cada uma delas orientada por uma lei regional diferente. Por fim, o capítulo conclui com uma síntese dos principais argumentos apresentados.

---

1. Conforme apontado na *Nota metodológica*, que introduz a Parte II deste livro, como forma de utilização dos dados, optou-se por referir-se aos entrevistados de forma genérica, a fim de preservar a identidade dos indivíduos e o sigilo das informações prestadas. Quando necessário para clarificar algum aspecto da investigação, indicar-se-á o setor de origem de cada entrevistado: atores políticos; burocratas da administração pública regional; membros da APP; profissionais/facilitadores de processos participativos; e acadêmicos que analisaram a PTPS.

2. A descrição e a análise dos dois processos participativos regionais podem ser consultadas nos apêndices deste livro. Enquanto o apêndice C analisa o processo participativo em torno da ampliação do aeroporto de Florença, o apêndice D trata em detalhes o DP em torno da requalificação do porto de Livorno.

3. Os capítulos 5 e 6.

## 2 BREVE CONTEXTO EM TORNO DO SURGIMENTO DE UMA POLÍTICA REGIONAL DE PARTICIPAÇÃO

A região toscana foi a primeira na Itália a propor, em 2007, uma lei sobre participação, institucionalizada em nível supralocal. Mas o que explica o surgimento da iniciativa toscana? É possível discutir os fatores que induziram tal escolha política a partir de um contexto geral e outro mais específico, contendo alguns elementos de cariz difuso e também algumas condições pragmáticas e contextuais.

Do ponto de vista geral, é importante mencionar a tradição associativa e participativa da região, sendo considerada por Robert Putnam, em seu clássico estudo intitulado *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*,<sup>4</sup> como sendo – juntamente com a Emília-Romanha (em italiano, Emilia-Romagna) – uma das regiões do país com maior cultura cívica, detentora de um alto capital social, que proporcionou a emergência de um modelo de desenvolvimento harmônico.

A Toscana é um expoente da subcultura *rossa* italiana, ou seja, um território historicamente vinculado e governado por partidos de esquerda, com números significativos de vínculos formais a partidos políticos, alto grau de associativismo e uma cultura participativa enraizada, tanto em momentos formais – demonstrada pela alta participação eleitoral – quanto em atividades de caráter mais informal (Allegretti, 2012; Florida, 2011; Putnam, 2005; De Scio, 2011; De Scio e Florida, 2011). No entanto, os mecanismos tradicionais de participação e interação entre Estado e sociedade foram muito abalados a partir da crise dos partidos na Itália,<sup>5</sup> gerando um quadro de forte desconfiança na relação entre sociedade e Estado, em que as formas tradicionais de concertação caíram em descrédito.

Alguns dados apontam a continuidade de elementos alinhados à subcultura *rossa*, mesmo após a mencionada crise dos partidos. Di Gioia, Fagnini e Pappalardo (2011) mostram que a participação associativa continua alta na Toscana, bastante acima da média italiana e superior à média da Itália central, com alto número de associações presentes no território toscano e com uma porcentagem alta de filiação e participação em atividades associativas, de forma transversal às diversas categorias de cidadãos.<sup>6</sup> No entanto, em anos recentes, a participação eleitoral tem sido reduzida, representando uma descontinuidade da tradição política da região, conforme mostram os dados sistematizados por Cellini (2011). Um potencial elemento explicativo dessa descontinuidade é a queda de confiança na classe política, nos partidos políticos e nas demais instituições governamentais, conforme dados coletados por Di Gioia e Pappalardo (2011).

4. Ver Putnam (2005).

5. A chamada crise dos partidos na Itália foi desencadeada – entre outros fatores – por escândalos de corrupção no decorrer dos anos 1990 que abalaram o sistema partidário italiano estruturado no pós-guerra e levou ao fim e/ou a um forte redimensionamento dos principais partidos políticos do país, tais como o Partido Comunista Italiano, o Partido Socialista Italiano e o Partido da Democracia Cristã (De Scio, 2011)

6. Como exemplo, conforme apontado por Di Gioia, Fagnini e Pappalardo (2011, p. 56), em 2010, 65,7% dos cidadãos acima de 18 anos declararam participar de atividades associativas, sendo 79,9% jovens entre 18 e 34 anos.

Na contramão dessa tendência, ganhou força o reconhecimento da necessidade de encontrar formas para reconstruir os mecanismos de intermediação entre sociedade e Estado, então fragilizados. Na Toscana, esse diagnóstico foi acompanhado do surgimento de novas alternativas políticas no campo da esquerda, entre as quais o orçamento participativo (OP).

Os principais políticos regionais envolvidos na formulação da PTPS estiveram presentes nos Fóruns Sociais Mundiais (FSMs) de 2001 e 2003, em Porto Alegre, Brasil. A partir das discussões em torno dos fóruns, o governo toscano apoiou a realização de uma edição do Fórum Social Europeu, entre os dias 6 e 9 de novembro de 2002, em Florença, já no mandato do presidente regional Cláudio Martini, ator político que viria a propor a ideia e a conduzir o processo de elaboração da lei regional de participação (Avventura Urbana, 2007).

Contudo, vale ressaltar que as influências oriundas dos FSMs na PTPS foram indiretas. Conforme entrevistas com atores responsáveis pelo processo de elaboração da Lei regional nº 69, de 27 de dezembro de 2007, os fóruns foram importantes do ponto de vista simbólico e de condicionamento do ambiente político, já que o processo em torno da elaboração de lei regional de participação que se seguiu não teve influências diretas de OPs e a ideia de promover uma lei não foi uma clara demanda da sociedade civil, não constando nas deliberações feitas no âmbito do Fórum Social Europeu de Florença (Della Porta, 2005).

Na formação do ambiente político em torno do tema, destaca-se também a implementação de OPs pioneiros na Itália,<sup>7</sup> de processos participativos pioneiros em municípios toscanos<sup>8</sup> e, em caráter fundamental, o procedimento do DP francês, que institucionalizou – em nível supralocal nacional – a obrigatoriedade de processos participativos em grandes obras de infraestrutura com impactos ambientais e/ou territoriais (Revel *et al.*, 2007).<sup>9</sup>

Por fim, destaca-se a presença na Toscana, com sede em Florença, da Rede do Novo Município (Rete del Nuovo Município – RNM).<sup>10</sup> Constituída em 2003, tratou-se de uma rede composta por membros de associações locais, administradores públicos e acadêmicos cujo objetivo central foi a promoção de formas de democracia participativa em torno de práticas sociais, urbanísticas e territoriais inovadoras (Pieroni e Ziparo, 2007). Com suas origens vinculadas aos FSMs, a

7. Tais como os OPs dos municípios de Grottamare e Pieve Emanuele (Fanesi, 2012; Floridia, 2012; 2013a).

8. Em especial, o processo participativo em torno de um grande empreendimento turístico na pequena localidade de Castelfalfi, no município de Montaione (Baldeschi, 2010).

9. Institucionalizado em lei no ano de 1995, o DP francês foi fortalecido em 2002, quando nova lei criou a Comissão Nacional de Debate Público (CNDP), autoridade administrativa independente responsável pela coordenação dos referidos processos participativos (Revel *et al.*, 2007).

10. Disponível em: <<http://nuovomunicipio.net/chisiamo.htm>>. Acesso em: 22 jun. 2017. A RNM está inativa desde 2012.

RNM buscou também romper com a forte barreira e desconfiança entre sociedade civil e Estado, que tendeu a ser reforçada na Itália após a crise dos partidos.

Assim, a ideia de criar uma lei regional de participação foi formalizada em 2005, durante a campanha eleitoral para o governo regional, pelo então candidato à reeleição Cláudio Martini. Tal proposta teve um caráter *top-down*, oriunda de atores governamentais e com o apoio de profissionais da participação. Apesar da adesão de alguns setores em que a sociedade civil se fazia presente (como a RNM), parte significativa da sociedade civil organizada viu tal processo com desconfiança desde o seu início, tendo em vista que, conforme apontam acadêmicos e políticos entrevistados, o partido do presidente da região (o novo Partido Democrático – PD) não gozava de boa relação com os movimentos e as organizações da sociedade civil local e regional (Della Porta, 2005). A resistência e os receios em torno da nova iniciativa estiveram presentes em seu ato fundador e vieram a ser características de boa parte do processo de implementação da política.

De toda forma, a partir da análise da literatura e de entrevistas com atores fundamentais no início da experiência toscana, é possível situar o surgimento da política em um ambiente marcado por *uma forte cultura associativa e participativa local e regional*, em níveis superiores à média italiana, em que *a relação entre Estado e sociedade civil sofreu fortes rupturas após a crise dos partidos tradicionais*, sendo fundamental a busca por novas formas de intermediação e concertação. As influências difusas em torno da proposta podem ser ligadas ao contexto global, em que *novas alternativas políticas e metodológicas começam a ser difundidas globalmente*, tendo suas origens em processos latino-americanos, mas com experimentação e adaptações no continente europeu e em municípios italianos, em um processo intercontinental de difusão de novas metodologias democráticas. Por fim, apesar de existir algum eco que aponta em uma direção de articulação entre Estado e sociedade civil, *o início da política é marcado por uma relação ambígua por parte da sociedade civil organizada*, que tende a ver com receio e resistência uma proposta de política coordenada e impulsionada sobretudo por atores políticos, burocratas e profissionais da participação.

### **3 LEIS REGIONAIS DE PROMOÇÃO DA PARTICIPAÇÃO: SURGIMENTO E IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA**

Esta seção analisa a PTPS a partir de suas diferentes fases de implementação. Trata, inicialmente, do processo participativo em torno da elaboração da lei que a regula. Na sequência serão discutidas as duas fases de implementação da política, cada qual marcada por uma lei diferente, com modelos de gestão e características próprias. Entre as duas fases de implementação também será discutido um período de transição, marcado por discussões em torno da avaliação da política e da renovação da lei regional de participação.

### 3.1 O processo de elaboração da Lei nº 69/2007

Dentro do quadro social e político apontado anteriormente, a ideia de elaborar uma lei sobre participação entrou formalmente no processo político após a vitória eleitoral do presidente regional Cláudio Martini.<sup>11</sup> O então assessor regional para Governos Locais e Reformas Institucionais Agostino Fragai foi designado como responsável pelo processo de elaboração da lei. Fragai e membros de seu *staff* buscaram apoio e inspiração no mundo acadêmico e nas sociedades de consultoria participativa na tentativa de melhor delimitar o processo de construção da lei. Foram, assim, contratados como consultores do processo o professor Luigi Bobbio, da Universidade de Turim, e Iolanda Romano, membro da Avventura Urbana,<sup>12</sup> uma sociedade que atua na facilitação de processos participativos na Itália.

Um político envolvido na elaboração da lei afirmou em entrevista que, no início, havia poucas certezas sobre como construir uma lei sobre participação e sobre seu eventual conteúdo. O que havia era um diagnóstico geral de que a forma tradicional de intermediação entre governo e sociedade estava desgastada após mais de duas décadas de crise dos partidos na Itália e que era preciso encontrar novas formas para reconstruir tal processo de interação e diálogo. Havia, também, uma posição (não compartilhada por diversos atores sociais e políticos de então) de que a participação deveria ser regulada por meio de lei, já que na Itália, em nível supralocal, uma lei seria o instrumento que poderia garantir incentivos e uma certa perenidade à política pública então nascente.

Fundamental também destacar a vontade política do presidente da região em implementar tal política. Tal fator foi crucial em um ambiente em que a ideia de participação institucionalizada em nível regional era vista com desconfiança tanto por atores políticos (que viam na democracia participativa uma ameaça para as instituições representativas tradicionais) quanto por atores da sociedade civil (em que a relação de muitos movimentos e associações locais com o governo regional era tensa e tendencialmente de oposição).

Já contando com a atuação dos consultores contratados, um encontro foi feito no dia 15 de maio de 2006, e contou com a presença de cerca de 350 pessoas. O objetivo de tal encontro foi a apresentação e o debate de variadas metodologias participativas em voga nacional e internacionalmente para que fosse possível definir as bases metodológicas da política. Nesse encontro, delinear-se as principais influências que se fariam sentir na futura implementação da política regional.

---

11. O encontro público de lançamento do processo de elaboração da lei ocorreu em 13 de janeiro de 2006, em um encontro que contou com a presença de cerca de trezentas pessoas e foi promovido conjuntamente pela administração regional e pela RNM.

12. Disponível em: <<https://goo.gl/R1SvVG>>. Acesso em: 25 ago. 2017.

Apesar de o seminário ter abordado múltiplas metodologias, é possível notar três influências que se tornaram centrais (apesar de não serem exclusivas) no percurso toscano: a metodologia do *eletronic town meeting* (ETM), de origem norte-americana e adequada para a promoção de processos deliberativos em larga escala (Bryan, 2003; Lukensmeyer, Goldman e Brigham, 2005); a experiência dos DPs institucionalizados em nível nacional na França, coordenada pela CNDP (Revel *et al.*, 2007); e as amostras deliberativas, ou júri de cidadãos, metodologia de constituição de minipúblicos “representativos”, baseada em cidadãos escolhidos por sorteio (Coote e Lenaghan, 1997; Smith e Wales, 2000). Enquanto as duas últimas modalidades terão impacto significativo no conteúdo da lei e em sua primeira implementação, o ETM foi escolhido não só para a promoção futura de processos participativos e deliberativos, mas também para guiar um processo participativo em torno da construção da lei de participação.

Esse “metaprocessos” (Lewanski, 2013) foi considerado o primeiro “sucesso” da lei, na medida em que foi avaliado como essencial que uma lei sobre participação fosse construída a partir de um processo participativo. O ETM foi realizado no dia 18 de novembro de 2006, no município de Marina de Carrara, e contou com a participação de 408 pessoas. Os participantes foram divididos em 48 grupos e debateram as diversas propostas e o conteúdo que constaria na lei. O ETM também utilizou a internet em seu processo, uma novidade para a política italiana de então. O processo foi bem avaliado por seus participantes, que viram reconhecidas suas contribuições no documento final da lei (Aventura Urbana, 2007; Floridia, 2013a).

A partir da contribuição das propostas discutidas no ETM, bem como de contribuições diretas da RNM, foi construída uma proposta de lei, que foi novamente discutida com 48 indivíduos que estiveram presentes no ETM, para depois percorrer uma série de ritos internos (jurídicos e políticos) antes de sua entrada em vigor, no dia 27 de dezembro de 2007 (Lei regional nº 69/2007).

Importante mencionar que o processo de elaboração da Lei nº 69/2007 – que durou cerca de dois anos e mobilizou cerca de mil pessoas (Aventura Urbana, 2007) – é amplamente mencionado por entrevistados de todos os setores como tendo sido bem-sucedido, exercendo papel fundamental para a formatação e promoção das políticas participativas na Toscana, um caso em que os resultados do processo participativo foram efetivamente incorporados no processo decisório. Não obstante, é possível apontar algumas limitações desse metaprocessos participativo que terão efeito contínuo ao longo da implementação da PTPS.

O primeiro limite do processo participativo em torno da lei foi a presença de uma desconfiança inicial (e, em alguns casos, uma explícita oposição) da ideia de promover e regular a participação por meio de uma lei. Tal oposição foi sentida tanto no âmbito da sociedade civil organizada quanto no âmbito dos atores políticos legitimados pelo processo eleitoral.

A oposição da sociedade civil organizada manifestou-se em um quadro em que a relação entre o governo regional e as organizações e os movimentos sociais era tendencialmente marcada por conflitos e tensões. Assim, ganhou força a ideia de que a participação social deveria ser espontânea e não poderia ser regulada por meio de lei. Também teve força o argumento de que a lei poderia “domesticar” a participação, servindo como forma de controlar e “aprisionar” os movimentos sociais.

Já a oposição vinda do polo da sociedade política e da democracia representativa questionou a ideia de promover a participação “por decreto” e via nas novas formas de participação um papel concorrente à atividade representativa, no qual as decisões oriundas dos fóruns participativos poderiam entrar em conflito com o projeto de governo com o qual o representante teria sido eleito. Assim, a participação institucionalizada poderia concorrer com a legitimidade advinda do processo eleitoral. Os políticos de partidos de centro-direita foram majoritariamente contrários à medida, o que aprofundou a resistência em torno da lei já sentida por setores da sociedade civil. Já os políticos de centro-esquerda estiveram divididos. Aqueles mais vinculados ao núcleo do governo regional apoiaram a iniciativa, enquanto os mais distantes trataram o processo com certa desconfiança e indiferença.

Esses argumentos apresentados são apenas ilustrativos daqueles que conformaram uma dupla oposição inicial à ideia da lei. O próprio processo participativo de elaboração da lei forneceu respostas a diversas dessas questões, e alguns atores mudaram de opinião ao longo do processo, passando a ver como possível e útil uma lei sobre participação (Aventura Urbana, 2007).

O grande problema é que o processo participativo em torno da lei envolveu um grupo muito pequeno da sociedade toscana (no máximo mil pessoas), deixando de fora uma gama importante de atores sociais. Como apontado pela própria organização, as discussões envolveram sobretudo uma elite social e política regional, majoritariamente vinculada ao campo político da esquerda e com forte presença de profissionais e pessoas já ligadas ao tema da participação (Aventura Urbana, 2007).

Como afirma Floridia (2012; 2013a), a formulação da PTPS consistiu em um processo de nicho, tendo sido pouco discutida fora do ciclo em torno do ETM. Os atores políticos vinculados ao campo da centro-direita tenderam a não participar, assim como organizações da sociedade civil com relações conflituosas com a administração regional. Os próprios burocratas vinculados às administrações local e regional que atuavam em áreas não diretamente ligadas ao tema da participação e das relações interinstitucionais não foram ativamente envolvidos. E se o perfil técnico e profissional foi a tônica do processo participativo, o cidadão “comum” pouco participou. Assim, conforme afirma Floridia (2013a), à força do processo participativo para elaboração da lei correspondia uma fraqueza no sustento político no contexto institucional mais amplo.

Dessa forma, a lei foi aprovada no CR, pela então maioria de centro-esquerda, com abstenções dos conselheiros de centro-direita. Mesmo aqueles conselheiros de centro-esquerda (que não foram completamente envolvidos no processo participativo e convencidos da necessidade e do conteúdo da lei) a aprovaram com uma condição: a inclusão na lei de uma cláusula de autodissolvência (*sunset clause*), que determinava a extinção da lei em cinco anos caso não houvesse um esforço ativo e uma nova aprovação política para renová-la.

O instrumento da *sunset clause* utilizado na Lei nº 69/2007 foi pioneiro no ordenamento jurídico italiano, fazendo da lei sobre participação um caso único de lei experimental. Se, por um lado, uma lei experimental aponta para perspectivas interessantes do ponto de vista jurídico, por outro lado, ela indica uma desconfiança inicial do sistema político em acolhê-la. A *sunset clause* foi, para diversos políticos e burocratas entrevistados, um fator determinante que permitiu a aprovação da lei, ainda que indicasse certa fragilidade em seu suporte político.

Assim sendo, desde o seu início, sustentar a lei sobre participação foi um desafio político, em um ambiente em que muitos dos adversários iniciais da lei permaneceram céticos a respeito de sua necessidade (Lewanski, 2013). Essas limitações serão fator relevante para explicar as formas de implementação da PTPS nas fases subsequentes.

### 3.2 PTPS (primeira fase, 2008-2012): principais características

A Lei nº 69/2007 institucionalizou a participação em âmbito regional. O conteúdo da lei tinha uma vertente de princípios, objetivos gerais e declarações de intenções e outra vertente de aplicação prática, não inteiramente conectadas. Dentre os onze objetivos gerais, incluem-se elementos tais como a busca por integração entre as instituições representativas e a democracia participativa; a inclusão de atores marginalizados e pouco representados no processo político; a promoção da melhora do processo decisório em torno de políticas públicas, entre outros.<sup>13</sup>

Talvez aquele objetivo mais amplo – e também o mais mencionado nas entrevistas – seja o de “promover a participação como forma ordinária de administração e de governo da região toscana, em todos os setores e níveis administrativos” (Toscana, 2008, art. 1º, § 3º, “b”, tradução nossa). Esse ambicioso objetivo, apesar de ter sido retoricamente utilizado pelos promotores da PTPS, parece não encontrar eco nos mecanismos práticos de implementação da política, já que em nenhum momento a Lei nº 69/2007 indicou formas e processos em que os mecanismos de participação assumissem caráter obrigatório e com vínculos diretos aos processos decisórios. Tratou-se de uma lei com base em incentivos (Lewanski, 2013), na qual

13. Os onze objetivos gerais, assim como o conteúdo completo da Lei nº 69/2007, podem ser consultados em: <<https://bit.ly/2L1LgMH>>. Acesso em: 25 ago. 2017.



diferentes atores (do Estado e da sociedade civil) eram estimulados a promover processos decisórios contemplando modalidades participativas e deliberativas.

A Lei nº 69/2007 foi composta por um duplo vértice: a promoção e o financiamento de experiências locais de participação; e a promoção de processos participativos de caráter regional, a partir do instrumento do DP sobre grandes obras de infraestrutura.<sup>14</sup> Uma das características centrais da primeira fase de implementação da PTPS foi a promoção de 116 experiências locais de participação e deliberação, por meio do instrumento de financiamento direto a projetos selecionados anualmente (APP, 2013; 2016).<sup>15</sup> O vértice da participação em nível regional não foi adequadamente implementado, na medida em que o instrumento do DP não foi ativado durante a primeira fase de implementação da PTPS.

Assim, o financiamento de projetos locais (em uma política pública regional) constituiu o cerne da primeira fase da política. A escolha de quais projetos financiar era atribuição da APP, organismo criado pela Lei nº 69/2007 para coordenar a implementação da política.

Na primeira fase da implementação, a APP era um órgão monocrático, composto por um membro nomeado pelo CR e constituído nos moldes das autoridades independentes (Bherer, Gauthier e Simard, 2014).<sup>16</sup> Ou seja, a autoridade era escolhida a partir de um edital direcionado para profissionais com notório saber e atuação na área da participação e tinha um mandato pré-determinado, de cinco anos consecutivos. Assim, a autoridade dispunha de um significativo grau de liberdade e independência formal perante o governo regional, com alto poder discricionário em relação à implementação da PTPS.

Assim, a APP selecionava os projetos submetidos a partir de critérios individualizados internamente, e, como era composta por um único membro, os projetos selecionados teriam que passar pelo crivo desse membro. Muitos profissionais da participação e burocratas entrevistados apontam que o membro que respondia pela APP era um defensor de métodos oriundos de uma perspectiva de democracia deliberativa focada sobretudo na elaboração de minipúblicos compostos por cidadãos comuns, selecionados por meio de sorteio, perspectiva denominada amostras

---

14. O instrumento do DP na política toscana é fortemente tributário da sua congênere francesa (*débat public*), institucionalizada em nível nacional neste país (Revel *et al.*, 2007).

15. Esse número sobe para mais de 170 em 2017, já sob a segunda fase da PTPS.

16. De acordo com diversos entrevistados envolvidos durante o processo de formulação da Lei nº 69/2007, a questão sobre a composição da APP foi intensamente debatida. Havia duas propostas principais: a APP como um órgão monocrático, composto por um único membro; e a APP como órgão colegial, composto por três membros distintos. Nos debates em torno da questão, venceu a opção pelo órgão monocrático. A opção de órgão colegial foi inicialmente rejeitada por receios de que a escolha e a nomeação dos membros (realizadas pelo CR) pudessem seguir um critério de divisão entre as forças políticas. Ou seja, temia-se que o órgão colegial pudesse ser um reflexo da composição política do CR. Assim, na busca por maior neutralidade, optou-se pela solução monocrática. A composição da APP foi revista na passagem da primeira para a segunda lei (Lei nº 46, de 2 de agosto de 2013), em que prevaleceu a orientação colegial.

deliberativas, ou júri de cidadãos. De acordo com tais entrevistados, a tendência a privilegiar projetos submetidos a partir de uma metodologia de minipúblicos deliberativos gerou conflitos entre o membro da APP e profissionais/facilitadores da participação, que viam reduzidas as chances de financiamento de projetos baseados em outras formas e metodologias de participação.

Não obstante, em cinco anos do mandato da primeira autoridade, 116 projetos foram aprovados, cerca de 52,8% dos projetos submetidos (APP, 2013; 2016). Essa elevada taxa de aprovação reflete também a regularidade do financiamento da APP, com recursos em torno de € 1 milhão ao ano (Lewanski, 2013). Os projetos locais financiados provinham, em grande parte, de administrações municipais (*comuni*), que, por sua vez, contavam frequentemente com os serviços de profissionais/facilitadores de participação, muitas vezes responsáveis pelo desenho do projeto a ser submetido e por sua posterior implementação (Bortolotti e Picciolini, 2012). Nos municípios, era comum que os profissionais da participação contassem com técnicos das administrações locais para a gestão dos processos participativos. Importante ressaltar que, além de municípios, a PTPS financiou projetos de entes variados, tais como escolas, associações de cidadãos, entre outros. Em relação aos temas, destacam-se projetos em torno de temáticas como: urbanística participativa (dezoito); OP (seis); temas ambientais (seis); e projetos-piloto urbanísticos e socioeconômico-culturais, sete (Bortolotti e Picciolini, 2012).

Os projetos financiados obtiveram graus variados de sucesso, a depender de fatores contextuais locais, tais como o efetivo envolvimento da população, a adequação da metodologia empregada, o suporte de governos locais, entre outros.<sup>17</sup> A reduzida disponibilidade de avaliações sobre os diversos projetos financiados reflete uma limitação enfrentada pela APP e pela PTPS em seus anos iniciais: a falta de suporte político-administrativo fornecido pela região toscana. Por exemplo, na primeira fase da política, a APP era composta por um único membro, que não se dedicava exclusivamente aos trabalhos da autoridade,<sup>18</sup> e por um *staff* muito reduzido, que não era suficiente para acompanhar a implementação e avaliar adequadamente os diversos projetos locais financiados.

A primeira fase da PTPS também foi marcada por uma limitação central: a ausência de DPs regionais. Apesar de ser um dos vértices da Lei nº 69/2007, a APP não ativou nenhum DP em seu primeiro mandato. Algumas hipóteses podem contribuir para explicar tal fato, ainda que não seja possível afirmar categoricamente

---

17. O livro *Partecipazione in Toscana: interpretazioni e racconti* (Paba et al., 2009) analisa diversos casos implementados nos primeiros anos da PTPS. Capítulos do livro *Giochi di Potere* (Morisi e Perrone, 2013) tratam de forma crítica alguns processos emblemáticos da primeira fase da política. Apesar disso, não existe um levantamento rigoroso feito pela APP ou estudos que forneçam, de forma abrangente, dados sobre número de participantes, grau de efetividade da política e impactos em decisões públicas.

18. O membro que compunha a primeira autoridade era também professor da Universidade de Bolonha, cidade onde residia.

quais fatores foram determinantes para a não realização desses processos regionais. Vale a pena ressaltar que acadêmicos entrevistados informaram que, entre 2008 e 2012, houve temas e grandes obras que poderiam ter sido matéria de DPs.

Em primeiro lugar, não houve a requisição formal de DPs pela população ou por entes públicos e da sociedade civil autorizados a fazê-lo.<sup>19</sup> Em segundo lugar, a APP não contava com sustento político suficiente no âmbito da região toscana para ativar de ofício um DP. Em terceiro lugar, o próprio membro da APP não via no DP um instrumento privilegiado para a promoção da democracia deliberativa, na medida em que o proponente da obra não é obrigado a acatar as sugestões dos participantes. Além disso, o membro afirma que o contexto italiano é diferente do caso do DP francês, em que o aparato estatal e sua relação com a opinião pública seriam diversos. Assim, o DP não seria tão efetivo no contexto italiano (Lewanski, 2016). Independentemente dos motivos que levaram à não realização dos DPs, a sua ausência marcou a primeira fase da PTPS e foi alvo das mudanças da lei, que passou a valer na segunda fase da política (Lei nº 46/2013).

Apesar das limitações apontadas anteriormente, a primeira fase da política contou com características decisivas que permitiram a posterior renovação da lei, aprofundando seu processo de institucionalização. Entre elas, destacam-se duas características essenciais: a profissionalização da participação na Toscana e o apoio de prefeitos e administrações locais à PTPS, o que configura um aumento da cultura em torno das novas formas de participação.

A profissionalização da participação refere-se à maior formalização, capacitação e atuação de profissionais em torno das políticas participativas, notadamente os facilitadores de processos participativos e deliberativos. O financiamento de projetos locais ajudou o estabelecimento de uma rede de profissionais que deu, por um lado, sustento político para a continuidade da lei e, por outro lado, dotou a Toscana de um capital simbólico e perícia técnica em torno do tema, contribuindo para que, segundo acadêmicos e profissionais da participação entrevistados, a região pudesse ser um profícuo laboratório democrático, com um número significativo e variado de iniciativas locais. Tal rede de profissionais contribuiu também para que os processos participativos toscanos tivessem uma qualidade metodológica de referência no contexto italiano.

O apoio dos prefeitos e das administrações locais, por sua vez, advém daqueles municípios cujos projetos financiados pela PTPS foram bem-sucedidos. Esses municípios e administradores utilizaram a lei, avaliando-a como vantajosa para os processos políticos locais. Assim, o apoio à lei – que, durante toda a primeira

---

19. Conforme o art. 8º, da Lei nº 69/2007, o DP poderia ser requerido à APP *i)* pelo proponente da obra de infraestrutura; *ii)* pelos sujeitos envolvidos na realização da obra; *iii)* pelos entes locais (municípios) territorialmente envolvidos; *iv)* pelas associações da sociedade civil; e *v)* por 0,5% dos cidadãos maiores de 16 anos residentes na região toscana.

fase da política, continuou reduzido em nível regional – cresceu em nível local, onde entes locais passaram a sustentar a lei, na medida em que, sem os recursos desta, era muito mais difícil que pequenos municípios pudessem fazer frente aos custos financeiros e à mão de obra qualificada necessária para promover processos participativos e deliberativos estruturados e metodologicamente fundamentados.

### 3.3 PTPS (interregno, 2012-2013): o processo de renovação da lei

Como dito anteriormente, a Lei regional nº 69/2007, que regulava a PTPS, foi elaborada com uma *sunset clause*, segundo a qual o dispositivo deixaria de existir após cinco anos, no dia 31 de dezembro de 2012. Após tal período, contudo, a lei teve sua validade prorrogada até 31 de março de 2013, conforme disposto na Lei regional nº 72, de 10 de dezembro de 2012.<sup>20</sup> Após o fim da Lei nº 69/2007, dois processos ocorreram simultaneamente: em termos administrativos, a PTPS (em relação aos projetos locais ainda em curso) passou a ser gerida pelos técnicos da região toscana; em termos políticos, iniciou-se um processo de avaliação dos efeitos da lei precedente, assim como um jogo político em torno da potencial renovação/elaboração de nova lei.

Do ponto de vista administrativo, a lei continuou funcionando no que se refere à gestão dos processos existentes, ainda que as atividades regulares que dependessem da atuação do membro da APP (como a ativação de novos processos participativos) tivessem sido suspensas. Assim, há uma lacuna (de cerca de um ano e meio) no funcionamento regular da lei, ainda que os processos em vigor dessem um certo ar de continuidade.

Do ponto de vista político, iniciou-se uma mobilização social de atores envolvidos na lei, que fizeram negociações e *lobbies* para a sua renovação. Dentre os que atuaram ativamente para sua renovação, podemos assinalar três grupos de atores: *i*) os funcionários e os técnicos da região toscana envolvidos diretamente na gestão da lei; *ii*) os profissionais/facilitadores de processos participativos, que trabalharam nos diversos projetos locais ao longo da vigência da primeira lei e constituíam um ativo setor profissional em torno do tema; e *iii*) os políticos e os funcionários de administrações locais que utilizaram a lei para o financiamento de projetos (bem-sucedidos) de participação e de deliberação.

A articulação entre esses três grupos influenciou os membros do CR, responsáveis pela formulação da lei. É importante mencionar que, no momento das discussões sobre a renovação da lei, os conselheiros regionais já não eram os mesmos de 2007 (houve uma eleição regional nesse ínterim), e só um grupo muito reduzido dos antigos conselheiros estava ainda presente. Sintomático também o

20. Disponível em: <<https://bit.ly/2MXq4JA>>. Acesso em: 25 ago. 2017.

fator reportado por políticos, burocratas e membros da APP entrevistados de que a maioria dos novos conselheiros não conhecia a lei, sendo que muitos eram céticos em relação ao tema, apresentando os mesmos receios de conflitos e sobreposições entre democracia participativa e democracia representativa que marcaram a abordagem de atores políticos quando a lei foi elaborada, cinco anos antes.

Como apontado anteriormente, a PTPS sempre se comportou como uma política de nicho, sendo pouco conhecida pelos atores sociais não diretamente relacionados ao tema da participação (Florida, 2013a). Assim, os políticos regionais (e mesmo a burocracia regional) tinham conhecimento limitado em relação à existência da lei e pouco atuaram para a sua renovação.

Não obstante, a mobilização em torno do tema encontrou eco em alguns conselheiros regionais, que decidiram levar adiante um processo de avaliação dos resultados da lei para posterior decisão sobre sua potencial renovação. Coordenado por um grupo de trabalho interno ao CR, o processo de avaliação da lei contou com análise documental, seminários e discussões envolvendo os diversos atores em torno da implementação da lei e durou cerca de seis meses. Por fim, foi aprovada uma nova lei regional (a Lei nº 46/2013),<sup>21</sup> com algumas modificações substantivas em relação à lei precedente, mas que renova o senso geral e dá mais um passo adiante no contexto da institucionalização e da perenidade da PTPS, já que a nova lei não contém a *sunset clause*, passando a fazer parte do ordenamento jurídico regional em prazo indeterminado.<sup>22</sup>

Vale a pena mencionar alguns padrões de interação que se fizeram claros durante o processo de avaliação e renovação da lei que regula a PTPS. Como um contraponto à já mencionada falta de incorporação da PTPS nas atividades e nas rotinas da administração regional, foi possível notar um apoio à política por parte de administradores locais que utilizaram a lei. Esse apoio pode ser indicativo do fortalecimento de uma cultura em torno das novas formas de democracia participativa e deliberativa, a partir do conjunto de efeitos locais de uma política regional. Outro elemento interessante é que, diferentemente do processo de elaboração da primeira lei, que foi apoiado apenas por políticos de esquerda, com a abstenção e a oposição dos políticos de direita, o processo em torno da renovação da lei contou com um apoio transversal, mediante o qual conselheiros de centro-direita também se manifestaram a favor de sua renovação, a partir do sucesso de algumas experiências participativas desenvolvidas em municípios governados pela oposição ao partido que comanda o governo regional. O apoio da centro-direita foi, segundo

21. Disponível em: <<https://bit.ly/2PqxYwC>>. Acesso em: 25 ago. 2017.

22. O art. 24, da Lei nº 46/2013, prevê que, após cinco anos de sua entrada em vigor, o CR promoverá um processo avaliativo de sua atuação a fim de promover "eventuais atualizações e integrações" (Toscana, 2013, tradução nossa). O significado desse processo avaliativo depende da interpretação da lei, mas não há indicações na própria lei sobre revogações ou autodissolvença, como havia na Lei nº 69/2007.

políticos e burocratas entrevistados, decisivo para a renovação da lei, na medida em que desta vez a PTPS contou com resistência ativa de conselheiros regionais vinculados ao partido de governo (o PD).

É interessante frisar que, embora ainda longe de um envolvimento contínuo na implementação da lei, o processo em torno da sua avaliação e renovação teve significativa participação dos conselheiros regionais, rompendo com o significativo desconhecimento e distanciamento dos atores políticos em relação à PTPS.<sup>23</sup>

Para além da aliança entre burocratas regionais, profissionais da participação e entes locais, um outro fator foi continuamente mencionado pelos políticos e burocratas entrevistados como importante para a renovação da lei: o reconhecimento simbólico da PTPS e da lei toscana em âmbito nacional na Itália e mesmo em âmbito internacional. A região toscana é pioneira na Itália em institucionalizar a participação e a deliberação, e tal pioneirismo tornou-se motivo de reconhecimento no contexto nacional italiano, sendo uma forte influência para a institucionalização de leis participativas ou de iniciativas de administrações regionais em outras regiões do país<sup>24</sup> (por exemplo, Ciancaglini, 2011; De Santis, 2010). Do ponto de vista internacional, a experiência toscana foi apresentada em diversos eventos e seminários, sendo, inclusive, vencedora de um prêmio internacional, oferecido pela International Association for Public Participation (Iap2), em 2012.<sup>25</sup> Assim, tornou-se politicamente difícil perder uma lei considerada útil e pioneira, que colocava a região em evidência, tanto nacional como internacionalmente.

A partir dos motivos e das dinâmicas anteriormente apresentados, o CR aprovou uma nova lei para regular a PTPS (Lei nº 46/2013), que entrou em vigor no dia 2 de agosto de 2013, após mais de um ano e meio de interregno, período em que a política operou de forma limitada, em um relativo vácuo institucional. A segunda lei contém diversas modificações em relação à primeira, estando entre as mais fundamentais o fim da *sunset clause*, o reforço e a inclusão da obrigação da realização do DP em grandes obras e uma mudança na composição da APP, que passou de um para três membros, constituindo um órgão colegial. Tais mudanças serão discutidas na sequência, juntamente com uma análise dos primeiros anos de implementação da nova lei.

23. Tais ganhos simbólicos da PTPS parecem ter sido perdidos já que, em 2017 – após novas eleições –, a nova composição do CR parece novamente não conhecer o conteúdo da lei, apresentando o mesmo ceticismo das composições anteriores.

24. Tais como nas regiões da Emilia-Romanha (Lei regional nº 3, de 9/2/2010, disponível em: <<https://bit.ly/2vMnBuT>>); da Úmbria (Lei regional nº 14, de 16/2/2010); da Friuli Venezia Giulia (disponível em <<https://bit.ly/2wepQ9L>>); e da Apúlia (disponível em <<https://bit.ly/2wjl3mr>>). Acessos em: 25 ago. 2017.

25. Pela implementação da PTPS, o CR e a APP foram premiados pela Iap2 como organização do ano (*organisation of the year*) em 2012 (APP, 2013).

### 3.4 PTPS (segunda fase, 2013-): principais características

Uma das principais mudanças entre as duas leis que regulam a participação está ligada à composição da APP, que deixou de ser um órgão composto por um único membro para constituir-se em um órgão colegiado, composto por três membros, dois deles nomeados pelo CR e um deles pelo presidente da JR, com mandato de cinco anos e com grau significativo de independência.

A discussão sobre a composição da APP já tinha tido lugar no momento de aprovação da primeira lei (Lei nº 69/2007), mas foi retomada no momento de revisão deste dispositivo, tendo em vista uma avaliação negativa do modelo de gestão adotado para a APP nos primeiros anos. A avaliação feita é que, com apenas um membro, a autoridade ficou muito condicionada pelo perfil do titular do cargo, na medida em que este membro tinha grande discricionariedade para conduzir a política, dando ênfase a escolhas metodológicas mais afinadas com sua percepção do papel da lei.

A partir de um diagnóstico feito com base na gestão da primeira APP, as discussões feitas durante o processo de renovação da lei apontaram na direção de rever a composição do órgão, que passou a ser integrado por três membros. O objetivo dessa escolha, segundo políticos e burocratas entrevistados, foi promover a diversidade metodológica e de pontos de vista dentro da autoridade, tirando o caráter personificado que foi estabelecido na primeira composição da APP.

Sete meses após a entrada em vigor da Lei nº 46/2013, o governo regional toscano nomeou os três novos membros da APP, entre candidatos que submeteram propostas condicionadas por um aviso público para selecionar “pessoas com comprovada experiência em metodologias e práticas participativas” (Toscana, 2013, art. 3º, tradução nossa).

Uma das principais mudanças relativas à nova composição da APP tem sido a maior ênfase na realização de DPs regionais. Se, por um lado, entrevistados de diversos setores apontam que o perfil dos novos membros teve efeito na promoção dos DPs,<sup>26</sup> a realização dos primeiros DPs da PTPS também é tributária de importantes modificações no texto da Lei nº 46/2013 e aponta para uma maior ênfase no instrumento do debate.

Apesar de previsto e considerado um dos vértices da PTPS, nenhum debate foi promovido durante a primeira fase da política. Legalmente, a Lei nº 69/2007 (entre seus arts. 7º e 10) indicava a possibilidade de realização de DPs em torno

---

26. O primeiro DP regional foi realizado em torno da ampliação do novo porto de Livorno, em 2016. O referido debate é analisado detalhadamente no apêndice D. Documentos e demais informações do processo podem ser consultados em: <<http://www.dibattitoporto.it/>>. Na sequência, outro DP versando sobre políticas de resíduos de gesso foi realizado no município de Gavorrano, em 2017. Mais informações sobre este processo estão disponíveis em: <<https://bit.ly/2weZKmO>>. Acessos em: 25 ago. 2017.

de grandes obras, mas não apresentava nenhum grau de obrigatoriedade em sua realização. Após ativada por solicitação de atores indicados na lei, cabia, então, à própria APP avaliar a pertinência da realização de um DP, desde que contasse com a anuência do ente proponente da obra. Assim, as condições para a realização do DP dependiam em alto grau da discricionariedade da APP, assim como do apoio e da concordância do ente proponente.<sup>27</sup>

Para mudar tal quadro – e fazer valer um vértice da política que não foi utilizado em toda a sua primeira fase –, a nova Lei nº 46/2013 passou a indicar a obrigatoriedade na realização de DPs em obras de iniciativa pública<sup>28</sup> cujos valores superem os € 50 milhões. O debate também deve ser feito durante as fases iniciais do planejamento da obra, quando todas as múltiplas opções são ainda possíveis.

Após a mudança da lei, a APP recebeu duas requisições para realizar DPs, sendo uma deferida (sobre o novo porto de Livorno) e outra indeferida (sobre a ampliação do aeroporto de Florença). O caso em torno do aeroporto de Florença foi indeferido enquanto DP formal, mas foi posteriormente financiado enquanto processo participativo conduzido conjuntamente por quatro municípios toscanos, em 2016. Tal processo participativo foi realizado em meio a um ambiente marcado por grande conflito entre as partes e pela recusa da empresa proponente em participar das discussões públicas e de fornecer informações adicionais sobre as obras.<sup>29</sup>

O caso em torno da requalificação do porto de Livorno (2016), por sua vez, foi o primeiro DP regional promovido durante toda a PTPS. O processo contou com a disponibilidade e vontade política do empreendedor, ainda que tenha sido um processo marcado por pouca mobilização social e com reduzida carga conflitual, sem conseguir angariar atenção e participação efetiva por parte do núcleo central do governo regional.<sup>30</sup> A própria APP, por iniciativa própria (e com a adesão do proponente), também levou adiante um DP sobre resíduos da produção de gesso no município de Gavorrano.

Para além da realização dos DPs, a segunda lei deu continuidade ao financiamento de projetos locais de participação e deliberação. Entre 2014 e 2015, 54 projetos locais foram financiados (APP, 2016). O financiamento de projetos foi temporariamente suspenso em 2016 devido a um elemento que também é central para explicar os primeiros anos de implementação da segunda lei: a falta de recursos financeiros.

---

27. Cabe mencionar que, durante a primeira fase da política, a APP não recebeu nenhuma requisição formal para a realização de um DP.

28. O DP em obras de iniciativa privada continua a depender da anuência e da participação voluntária do proponente.

29. O processo participativo em torno da ampliação do aeroporto de Florença é analisado em detalhes no apêndice C. Mais informações sobre o processo participativo podem ser obtidas em: <<https://bit.ly/2nNy7gM>>. Acesso em: 25 ago. 2017.

30. O DP em torno da requalificação do porto de Livorno é analisado em detalhes no apêndice D. Mais informações sobre o processo participativo podem ser obtidas em: <<http://www.dibattitoinporto.it/>>. Acesso em: 25 ago. 2017.



Inseridos no âmbito de um corte de gastos que afetou diversos setores da administração pública regional, os recursos destinados à autoridade foram significativamente reduzidos. Dessa forma, com os recursos já empenhados na manutenção do aparato administrativo e dos projetos financiados entre 2014 e 2015, a APP suspendeu o financiamento de projetos em 2016, contrariando o previsto em lei, que aponta o financiamento anual<sup>31</sup> de projetos locais.

O corte de recursos em torno da lei é interpretado por entrevistados<sup>32</sup> como um enfraquecimento da PTPS e como um sinal do fraco comprometimento político regional em torno da política. A argumentação baseia-se na ideia de que o orçamento anterior da APP (em torno de € 1 milhão/ano) já era ínfimo perante o orçamento geral da região toscana e já indicava o caráter marginal da política. A redução desse (já reduzido) orçamento seria um sinal que confirma e aprofunda um quadro de institucionalidade marginal.

A questão dos recursos também é sentida – por motivos diversos – na ausência de remuneração para os membros da APP. A decisão de transformar a APP em um órgão colegial enquadrou a autoridade em lei nacional italiana que proíbe os membros de órgãos colegiados de receber salários e remunerações. Assim, diferentemente da primeira autoridade (que recebia remuneração pelo seu trabalho), os membros da segunda APP só podem receber o reembolso das despesas gastas no deslocamento até Florença, mais um pequeno valor de € 30 por cada reunião coletiva dos seus membros. Assim, não existem condições para que os membros da autoridade possam dedicar-se integralmente aos trabalhos em torno da lei, e devem realizar atividades paralelas para prover o seu sustento.

Por fim, cabe mencionar que um dos membros nomeados em 2014 pediu demissão da APP no final de 2015, deixando a autoridade a funcionar com apenas dois membros efetivos.<sup>33</sup> Somente no final de 2016, o terceiro membro foi nomeado, gerando significativos problemas na gestão da PTPS durante o período.<sup>34</sup>

No momento de escrita deste capítulo, o quadro atual aponta para uma atuação da APP e da PTPS marcada por um suporte político regional reduzido, refletido em problemas relacionados à falta de recursos e ao aparente pouco conhecimento

31. Conforme o art. 14, da Lei nº 46/2013, os processos são avaliados e admitidos pela APP durante três etapas ao longo do ano, cujas datas são 31 de janeiro, 31 de maio e 30 de setembro.

32. A percepção sobre o vínculo entre o corte de recursos e o reduzido suporte político regional é transversal entre entrevistados de diversos setores, dentre eles os próprios membros da APP e burocratas regionais.

33. Em debates internos na APP, os três membros tenderam a representar posturas e perspectivas diversas sobre a gestão da lei. Uma autoridade com três membros poderia decidir a partir da regra de maioria. Com apenas dois membros, as decisões da APP passaram a depender de um consenso, o que terminou por tornar mais lento seu processo interno de gestão.

34. O CR realizou um novo processo para a escolha do terceiro membro da APP. No entanto, o novo integrante só foi formalmente nomeado em 2016. O atraso na escolha e na nomeação do terceiro membro foi visto por entrevistados como sinal da pouca preocupação do CR com a APP e com a PTPS.

e interesse de políticos regionais em torno da lei, tendo em vista que – após novo processo eleitoral – os atuais conselheiros regionais não são os mesmos que atuaram no processo de renovação da lei.

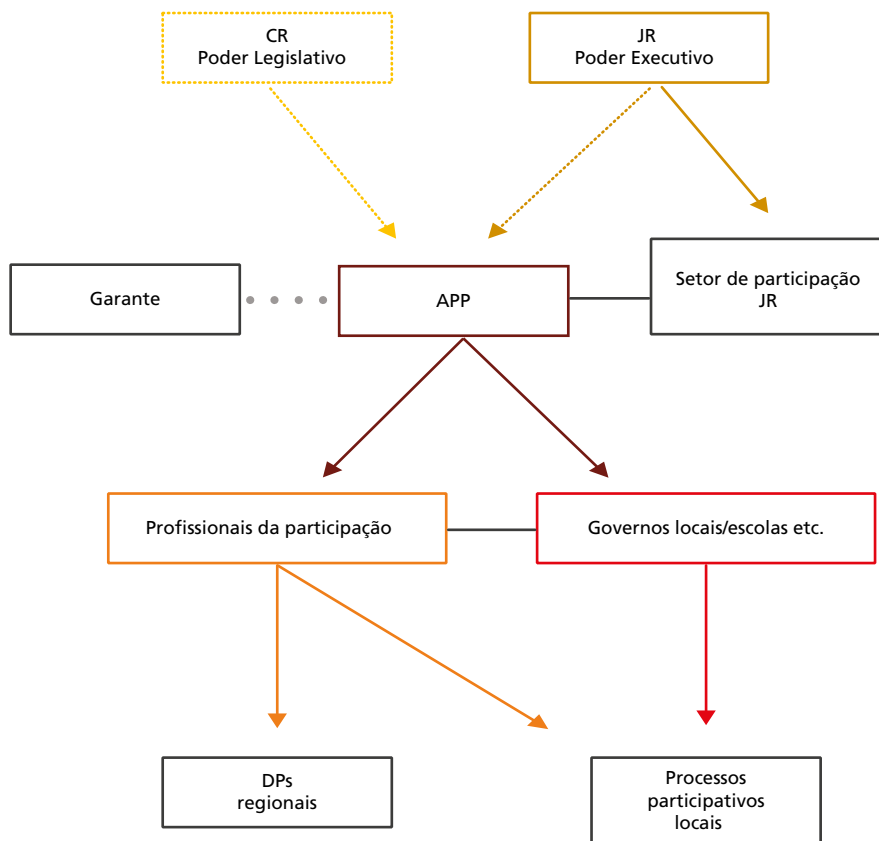
É interessante perceber que as dificuldades recentes na gestão da PTPS refletem um quadro de baixa institucionalidade que contradiz a formal institucionalização da política, já que a nova Lei nº 46/2013 não contém a cláusula experimental que marcou a primeira fase da política. Trata-se de uma maior institucionalização formal que não foi acompanhada por uma presença substantiva e integrada da PTPS no arcabouço político-administrativo regional.

Em outra vertente, a PTPS, por indicação da nova Lei nº 46/2013 e por uma ênfase maior dada pelos membros da APP, começa a ampliar-se para uma atuação em nível regional, por meio dos DPs, buscando cumprir um dos objetivos centrais da política. É importante, pois, estar atento para a evolução dessa forma de atuação que pode trazer dinâmicas distintas daquelas estabelecidas a partir do financiamento de projetos locais.

De forma sintética, os mecanismos de gestão da PTPS podem ser descritos conforme aponta a figura 2. Nesse modelo, a APP, que possui vínculos tanto com o CR quanto com a JR, ocupa papel central. O CR nomeia a APP e fornece recursos humanos e financeiros para garantir seu funcionamento. A JR, por sua vez, atua como um apoio na gestão da PTPS, a partir do seu ofício de políticas para a participação. Dada a forma como a PTPS foi implementada, os profissionais da participação assumiram um papel de ligação entre a APP e os processos participativos e deliberativos, já que a autoridade não teve condições humanas e financeiras para atuar diretamente na promoção, na fiscalização e na execução de tais processos.

Os profissionais da participação atuam nos dois vértices da PTPS: os processos locais e os DPs regionais. No que diz respeito aos DPs, o papel do facilitador é explicitamente mencionado em lei (art. X, da Lei nº 46/2013). No que tange aos processos locais, a prática empírica da política tendeu a enfatizar o papel dos profissionais na sua formulação e execução. Por fim, a figura mostra também o papel dos entes proponentes de projetos locais (governos locais, escola, entre outros) e do Garante, que passa a compor a APP em processos participativos relacionados às políticas do território.

FIGURA 2  
Modelo de gestão da PTPS: principais relações interinstitucionais



Elaboração do autor.

#### 4 CONCLUSÕES: DA LEI PARA A POLÍTICA PÚBLICA – A TRAJETÓRIA DA PTPS

Em dezembro de 2017, a primeira lei que institucionalizou a PTPS completou dez anos de existência. Nesse período, diversas coisas mudaram. Após uma avaliação dos sucessos e dos limites de uma primeira fase de implementação (2008-2012), alterações foram sentidas tanto no modelo formal de gestão quanto nas prioridades e nas aplicações práticas da política.

Em linha com a nova Lei nº 46/2013, a nova APP aposta na realização de DPs sobre grandes obras de infraestrutura na tentativa de ampliar a escala das experiências participativas e deliberativas, indo além das experiências locais que marcaram seus primeiros anos. No entanto, apesar das novas diretrizes, a PTPS continua a sofrer com limitações que já estavam presentes desde o metaprocessamento participativo

que a formulou. A falta de sustento político, a pouca penetração da política em áreas centrais da burocracia e do governo regional, e uma relação ambígua com a sociedade civil organizada são exemplos de limites que se mantiveram constantes ao longo da implementação da PTPS.

O objetivo central deste capítulo foi realizar uma investigação qualitativa desses dez primeiros anos de existência formal da PTPS, com especial ênfase à sua institucionalização, tanto formal quanto em sua aplicação concreta, bem como analisar suas formas de atuação nas escalas regional e local. Para tanto, a investigação de campo contou com 22 entrevistas semiestruturadas, acompanhamento *in loco* de dois processos participativos regionais, e análise bibliográfica e documental.

Ao longo deste capítulo, diversas faces da política foram exploradas. Após uma breve introdução, a seção 2 tratou dos antecedentes e do contexto de surgimento da PTPS, enquanto a seção 3 abordou o percurso de elaboração e implementação da política, a partir de suas diferentes fases. Nesse contexto, a questão da institucionalização e da relação com as escalas é emblemática. A PTPS só existe devido ao fato de ser institucionalizada. Se não fosse a lei, não existiria a PTPS. No entanto, ser institucionalizada e perene não garante que a política seja eficaz na sua busca por promover a participação como prática ordinária do governo.

A questão da escala, por sua vez, apresenta um desafio para a política estudada. Apesar de ser uma política regional, os principais efeitos da PTPS são sentidos em nível local. Tal característica implica limitações para a atuação da PTPS, mas também abre potencialidades, na medida em que os efeitos locais contribuem para a difusão de uma cultura participativa em nível regional.

Dessa forma, defende-se que o processo marcadamente *top-down* que originou a lei regional sobre participação social conseguiu transcender algumas de suas limitações iniciais, conseguindo atingir o *status* de uma política pública com certo reconhecimento e perenidade, sustentada principalmente em seus efeitos locais. Por seu turno, o vértice regional da PTPS, pouco desenvolvido em seus anos iniciais, aparenta estar sendo fortalecido em anos recentes, a partir da potencialização formal do instrumento do DP, o que contribuiu para a realização dos primeiros casos regionais dessa modalidade, a partir de 2016. Tais argumentos serão desenvolvidos em maior profundidade no capítulo seguinte, que terá ênfase nas peculiaridades toscanas no que se refere ao modelo de gestão, à institucionalização e ao salto de escala da participação e da deliberação.

## **ESCALA E INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA REGIONAL TOSCANA DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL: POTENCIALIDADES E LIMITES**

### **1 INTRODUÇÃO**

Este capítulo tem como objetivo central discutir a Política Toscana de Participação Social (PTPS), a partir dos referenciais analíticos privilegiados nesta pesquisa – ou seja, os elementos em torno de sua institucionalização e de suas escalas de atuação. Com base em uma análise crítica de suas formas de gestão e implementação, tratar-se-á das principais características, potencialidades e limitações da experiência toscana na busca por institucionalizar a participação e a deliberação em escala supralocal.

Em linha com as escolhas analíticas realizadas nos capítulos anteriores, os dados e as informações aqui discutidos são oriundos principalmente de documentos relacionados à constituição e à implementação da política, bem como de entrevistas semiestruturadas realizadas com atores envolvidos na gestão da política, ao longo da sua história.<sup>1</sup>

Assim sendo, o capítulo está dividido conforme a estrutura apresentada a seguir. Após esta introdução, a seção 2 analisa os aspectos relacionados à gestão da PTPS. Serão abordadas as formas de estruturação da política e a interação entre os diferentes setores da administração regional. Especial atenção será dada ao papel da APP. Discutir-se-ão as formas de estruturação, o perfil e a atuação desse órgão. Também serão tratados os atributos de independência da APP diante da sociedade política regional e o papel dos recursos humanos e financeiros na efetivação da PTPS.

A seção 3, por sua vez, analisa em maiores detalhes a institucionalização da PTPS, na busca por promover a participação como forma ordinária de governo. Serão abordadas as dificuldades da política em ser incorporada no seio da administração pública. Para explicar tal quadro, serão discutidos os papéis da sociedade civil organizada e dos profissionais da participação, na conformação de um modelo avaliado como sendo marcado por institucionalidade marginal.

---

1. Na utilização dos dados, optou-se por referir-se aos entrevistados de forma genérica, a fim de preservar a identidade destes e o sigilo das informações prestadas. Quando necessário, para clarificar algum aspecto da investigação, indicar-se-á o setor de origem de cada entrevistado: atores políticos; burocratas da administração pública regional; membros da Autoridade Regional para a Garantia e Promoção da Participação (APP); e profissionais da participação e acadêmicos que analisaram a PTPS.

A seção 4 enfatiza a dimensão da escala. Diferentemente do caso gaúcho estudado nos capítulos 3 e 4, o modelo toscano adota uma forma diversa de *scaling-up*, que já foi discutida por teóricos dos sistemas deliberativos: o salto de escala a partir da conexão de minipúblicos a escalas superiores e a reprodução dos experimentos em torno dos minipúblicos em escala regional (Felicetti, Niemeyer e Curato, 2016; Goodin e Dryzek, 2006; Niemeyer, 2011; 2014).

Tal peculiaridade mostra que, por um lado, a PTPS tem um histórico no qual seus efeitos regionais são relativamente tímidos devido às dificuldades em torno da promoção de debates públicos (DPs) regionais. Por sua vez, a consolidação do modelo de promoção e financiamento de pequenos projetos locais teve o potencial de promover uma cultura participativa regional, que não tem paralelo em outras regiões italianas. A partir dessa cultura participativa regional, o modelo toscano serviu como inspiração para outras iniciativas participativas na Itália, o que gerou um capital político que contribuiu para a sustentação e a perenidade da PTPS. Por fim, o capítulo conclui com uma síntese dos principais argumentos apresentados.

## 2 ASPECTOS DE GESTÃO: A PARTICIPAÇÃO COMO POLÍTICA PÚBLICA

A PTPS – atualmente regulada pela Lei nº 46/2013 – possui um modelo de gestão<sup>2</sup> centrado em um órgão formalmente vinculado ao Conselho Regional (CR), órgão central do Poder Legislativo toscano, mas que funciona nos moldes das autoridades independentes (Bherer, Gauthier e Simard, 2014). Na lei que regula a PTPS, o CR nomeia os três membros da APP, define a dotação orçamentária anual da lei e tem a responsabilidade de providenciar a estrutura física e os recursos humanos necessários para compor o *staff* da APP.<sup>3</sup>

A PTPS tem a especificidade de ter atribuições legalmente definidas para diversas instituições. No âmbito do Poder Executivo, vinculado à Junta Regional (JR), o setor de políticas para a participação tem atribuições auxiliares à APP no suporte metodológico e no auxílio ao monitoramento de processos financiados pela lei. Também são de responsabilidade formal da JR a promoção e a organização de atividades de formação, tais como cursos de formação, intercâmbio de experiências, entre outras.

Outro ente que formalmente atua na gestão da lei é o Garantidor da Comunicação em Políticas Territoriais. Trata-se de órgão autônomo, nomeado pelo presidente da JR, e que tem a atribuição de garantir a informação e a transparência

2. Ver figura 2, no capítulo 5.

3. No momento de realização desta investigação (2016), a APP tinha um escritório físico em um edifício que concentrava diversos órgãos públicos regionais, no centro de Florença. O *staff* era composto – para além dos três membros – por uma secretária e um servidor que atuava na gestão financeira e orçamentária da lei.

dos atos em torno das políticas territoriais.<sup>4</sup> Quando se trata de DPs e processos participativos relacionados a políticas territoriais, o Garantidor da Comunicação em Políticas Territoriais passa a compor a APP, sendo o quarto membro do órgão colegiado. Em outra frente, a lei toscana menciona explicitamente a articulação entre governos regionais e municipais no âmbito da PTPS, para além do financiamento direto de processos participativos.<sup>5</sup> No entanto, tal articulação tem caráter voluntário, em que os entes locais são convidados a assinar um protocolo de entendimento e passam a assumir os princípios e os procedimentos dispostos na PTPS.

Por fim, é importante mencionar o papel das associações e redes de profissionais especialistas em processos participativos. A PTPS fortaleceu – a partir do financiamento de mais de 170 processos locais – uma rede de profissionais que não somente atua na facilitação dos processos participativos, mas também participa e exerce influência em destinos e orientações da PTPS. Trataremos, de forma transversal ao longo deste capítulo, as especificidades de cada ator ou grupo de atores. No entanto, é fundamental analisar, em maiores detalhes, o papel da APP, órgão central na gestão da PTPS.

### 2.1 O perfil da APP e a influência sobre a gestão

O órgão central, que desenvolve as principais atribuições em torno da implementação da PTPS, é a APP. A autoridade é responsável por executar diferentes atividades, tais como aprovar, financiar e avaliar os processos participativos locais e regionais. Tem também a atribuição de intermediar relações entre os diferentes grupos e atores sociais, tais como os demais órgãos do governo regional, as administrações municipais, a sociedade civil organizada e os profissionais de participação.

Ao longo da aplicação da PTPS, a APP executou suas diferentes atribuições com variados níveis de eficiência e efetividade. Tal variação depende, em uma parte, da forma como a autoridade foi instituída e da própria centralidade relativa que a PTPS alcançou no aparato burocrático regional. Em outra parte, a atuação da APP depende do perfil de seus membros, que, tendo-se em vista o alto grau de discricionariedade e independência dos indivíduos no cargo, terminou por condicionar seu perfil institucional. O primeiro exemplo da variação na atuação da APP, de acordo com o perfil das autoridades, pode ser visto na diferença entre a autoridade monocrática – conforme a Lei nº 69/2007 – e colegiada – a partir da vigência da Lei nº 46/2013.

---

4. Para mais informações sobre a nomeação e as atribuições do Garantidor da Comunicação em Políticas Territoriais, ver a Lei regional nº 63/2014, especialmente a parte compreendida entre os arts. 36 e 40. A lei encontra-se disponível em <<https://bit.ly/1S8b85S>>. Acesso em: 25 ago. 2017.

5. Lei regional nº 46/2013, art. 20.

O perfil monocrático foi escolhido durante o metaprocesso deliberativo de elaboração da lei (Lewanski, 2013) e – segundo entrevistados que atuaram durante a criação da lei – baseou-se na percepção de que se a autoridade regional fosse composta por apenas um membro, isso seria mais adequado para que o órgão atuasse a partir do modelo de autoridades independentes de participação (Bherer, Gauthier e Simard, 2014). O princípio era que tal indivíduo teria um maior grau de flexibilidade e autonomia na implementação da PTPS. Além disso, a existência de apenas um membro dificultaria que a escolha da APP fosse pautada por critérios baseados na divisão partidária entre governo e oposição, que entrevistados afirmaram ser a regra na política italiana. Assim, a APP monocrática teria maior independência perante o campo político.

A prática, contudo, gerou resultados inesperados. No período da autoridade monocrática, a discricionariedade atingiu seu ápice, e a APP assumiu um perfil que refletia profundamente seu titular. Como apontado por diversos entrevistados,<sup>6</sup> o titular da APP – no período de vigência da Lei nº 69/2007 – tendeu a priorizar processos com corte de cariz deliberativo, a partir da ênfase em instrumentos metodológicos específicos, tais como o júri de cidadãos extraídos a sorte ou o *world café*. Assim, a primeira APP entrou em conflito com alguns profissionais da participação que defendiam que outras metodologias – de caráter mais participativo, baseadas na mobilização e no ativismo social – deveriam ter mais espaço no âmbito da política. O debate público também não era um instrumento considerado prioritário pela primeira APP. Se, por um lado, as causas de não ter tido DPs não podem ser circunscritas ao papel da APP, por outro lado, o DP não constituía para o primeiro membro modelo prioritário de participação e deliberação (Lewanski, 2016).

Entrevistados<sup>7</sup> também afirmaram que, na busca por implementar a PTPS, a primeira APP entrou em conflito com atores políticos e burocratas regionais, terminando por isolar a autoridade e limitar o impacto da política. Apesar das críticas, é importante mencionar que a primeira APP conseguiu consolidar a PTPS em nível regional, o que foi refletido nos múltiplos processos locais financiados e na posterior decisão do CR em renovar a lei que direciona a política.

No processo em torno da renovação da lei, a partir de elementos como os discutidos anteriormente, o CR decidiu por alterar a composição da APP, que passou a ser constituída por três membros distintos, em caráter colegiado. Novamente, a escolha política sobre a composição da APP teve efeitos positivos e negativos na gestão do órgão. Como elementos positivos, os profissionais da participação entrevistados afirmam que os conflitos em torno da metodologia foram reduzidos, e

6. Tal percepção é generalizada entre os entrevistados e recorrentemente mencionada pelos burocratas e profissionais da participação.

7. Tal avaliação foi transmitida por políticos, burocratas, profissionais da participação e acadêmicos entrevistados.



os novos membros tiveram maior abertura em relação à diversidade metodológica, contemplando variadas metodologias participativas e deliberativas. O próprio instrumento do DP foi visto de forma mais atenta pela nova APP, e os primeiros DPs regionais foram promovidos, após nove anos de vigência da lei. A discricionariedade também foi reduzida, na medida em que os membros da nova APP – com perfis muito distintos – tiveram de encontrar um equilíbrio entre as diversas formas de interpretar a lei e a política,<sup>8</sup> o que levou, segundo os profissionais e os próprios membros da APP entrevistados, a decisões mais ponderadas e refletidas.

No entanto, o novo modelo da APP também enfrenta limitações, oriundas tanto do próprio caráter colegiado quanto dos perfis dos membros escolhidos. Se, por um lado, um colegiado promove a diversidade na APP, a presença de indivíduos com perspectivas distintas fez emergir conflitos internos entre os membros. Tais conflitos foram administrados na normalidade institucional e não afetaram – por si só – a efetividade da política. Contudo, os tempos para a decisão foram ampliados, o que aumentou o fluxo de processos na APP.

Tal tendência à burocratização identificada na segunda composição da APP pode ser aprofundada na medida em que há outra dificuldade, que não é efeito direto do caráter colegiado, mas, sim, características dos membros escolhidos: os membros não moram em Florença e não se dedicam exclusivamente à APP. Apesar de o problema da distância poder ser minorado com o uso de tecnologias de comunicação, a não presença contínua dos três membros no território não somente reduz a celeridade administrativa, mas também amplia a distância entre a APP e os demais atores envolvidos nas políticas – tais como os profissionais de participação e os demais órgãos regionais –, que perdem canal contínuo e permanente de interação.

Outra limitação fundamental advinda da mudança do caráter da APP para órgão colegiado tem relação com a ausência de remuneração aos membros desse órgão. Enquanto a autoridade monocrática recebia um salário por seu trabalho, a autoridade colegiada é proibida por lei de receber remuneração. Os membros da APP recebem apenas uma pequena retribuição econômica por cada reunião formal do colegiado, além de reembolso de despesas de viagem. A implicação disso é que os membros da APP não podem dedicar-se exclusivamente ao trabalho em torno da PTPS, pois precisam assumir atividades extras para prover seu sustento. Assim, tal característica intrínseca do órgão colegiado acaba por potencialmente limitar a atenção que tais profissionais dão à instituição e, ao mesmo tempo, aumenta conflitos internos, na medida em que o reembolso de despesas de viagem varia de acordo com o local de residência do membro, o que gera um desequilíbrio entre os diferentes componentes da APP.

---

8. Para regular a relação entre os três membros, a própria APP elaborou documentos internos abordando tal temática. O principal destes, denominado *Regulamento Interno da Autoridade Regional para a Garantia e Promoção da Participação*, encontra-se disponível em: <<https://bit.ly/2OK0A2D>>. Acesso em: 25 ago. 2017.

## 2.2 Os dilemas da independência e a questão dos recursos

Apesar de os diferentes modelos de gestão (monocrático e colegiado) e o perfil dos membros da APP terem influenciado o teor e a prática da PTPS, há elementos que permanecem inalterados entre os diferentes períodos de implementação da política. Um elemento central é a falta de suporte político à APP e à PTPS por parte dos atores políticos e do aparato burocrático regional. Apesar de as leis toscanas n<sup>as</sup> 69/2007 e 46/2013 indicarem a busca da “participação como forma ordinária de governo”, a APP nunca conseguiu atingir centralidade no aparato burocrático regional, e a relação com os atores políticos foi sempre distante e, por vezes, indireta.

Os vários entrevistados – inclusive os membros da APP – relatam muitas dificuldades em torno de mobilizar e dialogar com outros setores da administração e políticos regionais. Do ponto de vista da interação com os demais órgãos do governo regional, os relatos apontam que o círculo de interação da APP tende a ser limitado aos setores que também têm atribuições formais na gestão das leis de participação, tais como o Setor de Políticas para a Participação e o assessor para participação vinculados à JR e ao Garantidor da Comunicação em Políticas Territoriais. Durante todo o período de implementação da lei, raros foram os contatos e as interações que extrapolaram o entorno imediato das políticas participativas, para envolver outros setores da administração regional.

Esse isolamento também é percebido na relação com o CR.<sup>9</sup> Com exceção de alguns conselheiros regionais mais sensíveis à participação, a relação entre a APP e os conselheiros não foi pautada pela proximidade. Em diversas entrevistas com burocratas e membros da APP, foi reportado que a maioria dos conselheiros não conhecia bem a PTPS, sendo esse um fator que tendia a ter dinâmica cíclica: quando um grupo de conselheiros começava a conhecer o contexto em torno da PTPS, novas eleições levavam a mudanças na composição do CR, e os novos representantes entravam no cargo sem conhecer a lei e a política de participação, obrigando a APP a reiniciar os trabalhos de sensibilização dos novos atores políticos. Assim, os conselheiros regionais que aprovaram a primeira lei (69/2007) não foram os mesmos que a renovaram. Estes, por sua vez, foram substituídos por novos conselheiros durante a implementação da segunda lei (46/2013), e assim por diante.

As dificuldades de internalização do aparato governamental e de interação com atores políticos não são exclusivas da PTPS e são frequentes nas experiências participativas e deliberativas, sobretudo naquelas envolvendo formas institucionalizadas. No entanto, no caso dessa política, essas dificuldades são acentuadas por uma característica que frequentemente é apontada como um ponto positivo da política toscana: a constituição da APP a partir dos modelos das autoridades independentes

9. Órgão responsável pela nomeação da APP e pela aprovação de seus recursos, o CR é a estrutura à qual a APP é formalmente vinculada.

(Bherer, Gauthier e Simard, 2014). Na PTPS, a independência da autoridade é garantida por seus critérios de escolha e nomeação,<sup>10</sup> assim como pelo mandato predeterminado de cinco anos, não podendo ser substituída a partir de pressões ou critérios políticos. A própria característica de independência é expressamente mencionada no art. 3º da Lei nº 46/2013.

Contudo, se é verdade que a independência da APP foi verificada em diversos momentos – tal como na escolha dos processos locais a serem financiados e na metodologia a ser adotada –, também é verdade que tal autonomia é relativa, pois existem outras formas de cercear a liberdade e a atividade da APP por meios que não a demissão e a livre nomeação a partir de critérios políticos. No caso da PTPS, a redução da liberdade da APP pode ser verificada a partir de duas frentes distintas, mas interligadas.

A primeira dessas frentes tem relação com os recursos destinados à política. Na primeira fase da PTPS, entre 2008 e 2012, o recurso destinado à APP e à PTPS foi de € 1 milhão ao ano. Tal valor foi substantivamente – e gradualmente – reduzido na segunda fase – a partir de 2013 –, a ponto de a APP ser obrigada a suspender o edital regular para financiamento de novos processos de participação em 2016. Embora seja importante ressaltar que tal corte orçamentário se inseriu em quadro mais amplo de redução de despesas em nível regional, a diminuição de recursos limitou o raio de ação da autoridade, reduzindo seu poder e sua influência.

Outra frente tem relação não apenas com os recursos humanos necessários para a operacionalização da política – tais como as atividades cotidianas de relacionamento com os diversos atores do território e as atividades em torno do repasse e da gestão dos recursos utilizados por processos locais –, mas também com os recursos humanos fundamentais para a realização de atividades de caráter mais estratégico, como o acompanhamento da implementação, o apoio técnico e a avaliação dos processos participativos.

Desde seu início, a APP não contou com um *staff* de colaboradores adequado,<sup>11</sup> uma vez que a administração regional não dotou a autoridade de estrutura administrativa compatível com suas funções. O resultado disso é que a APP sempre atuou em um nível aquém daquilo que seria ideal para promover a participação como forma ordinária de governo. Conforme apontam burocratas e membros da APP entrevistados, em razão de fatores como a restrição de recursos financeiros e humanos, esse órgão nunca conseguiu exercer papel mais estratégico em relação à

---

10. Onde os candidatos são escolhidos e nomeados pelo CR, a partir de aviso público direcionado a candidatos com “comprovada experiência em metodologias e práticas participativas” (Lei regional nº 46/2013, art. 3º, tradução nossa).

11. Conforme já mencionado, o *staff* da APP, no momento desta investigação de campo (em 2016), era composto tão somente por uma secretária e um servidor responsável pelas questões financeiras da PTPS, além dos próprios membros da APP.

PTPS, porque todo o seu pequeno *staff* foi absorvido por atividades burocráticas em torno de seleção e financiamento anual dos projetos locais de participação.

Assim sendo, aponta-se que a APP independente apregoada pela PTPS tem autonomia relativa, cuja ação continua sendo – ainda que indiretamente – condicionada pela administração regional. Além disso, uma consequência impremeditada do atributo de independência é que tal característica pode, em alguns casos, ampliar a distância entre a APP e os demais setores da burocracia e da administração regional.

Como consequência dos reduzidos vínculos formais ao processo político e ao governo eleito, cabe à APP estabelecer continuamente vínculos voluntários e – muitas vezes – precários, com os demais atores e políticas que atuam no território toscano. Esses vínculos precisam ser refeitos cada vez que há uma mudança na orientação política regional. Obviamente que tal distância entre a APP e os demais setores da administração vai variar conforme as relações pessoais estabelecidas entre os ocupantes dos cargos. No entanto, ao desvincular-se do processo político-eleitoral, o modelo das autoridades independentes implica um desafio a mais no que concerne ao fortalecimento das ligações com os demais atores políticos e administrativos, na busca por ampliar as chances da participação social de adentrar áreas centrais de governo.

### **3 FORMA ORDINÁRIA DE GOVERNO OU INSTITUCIONALIDADE MARGINAL? A (INCOMPLETA) INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO NA TOSCANA**

Uma das principais promessas por trás dos esforços de institucionalização da participação refere-se ao potencial aumento de perenidade das políticas participativas ao longo do tempo, aliado a um maior distanciamento dos processos de mudança de governo. A institucionalização – ao ser assegurada por instrumentos legais e abraçada pelo corpo burocrático – promoveria o estabelecimento de uma política de Estado, que transcenderia o projeto político de determinado governo.

Ao analisar a institucionalização da PTPS, é possível afirmar que – após quase dez anos de sua formalização por meio da Lei nº 69/2007 – a PTPS não conseguiu atingir o *status* de política de Estado, pois não foi abraçada de forma integral e transversal pelos demais órgãos e instâncias do governo regional. Além disso, a política continua sendo fortemente afetada por mudanças de governo e sofre – desde o início de sua implementação – de falta de suporte político para a execução de suas ações. No entanto, apesar desse diagnóstico geral, o caso toscano apresenta nuances interessantes para pensar os efeitos, as potencialidades e os limites da participação institucionalizada.

Antes de tudo, vale a pena ressaltar que a visão da institucionalização como forma de aumentar a perenidade e a independência da política assume o pressuposto de que já existiriam anteriormente mecanismos participativos atuantes, cuja insti-

tucionalização implicaria aprofundar os efeitos do seu funcionamento. Contudo, tal pressuposto não se aplica ao caso toscano. Na verdade, antes da formalização da política por meio de lei, não havia instituições participativas regularmente atuantes em contexto regional. Assim, o primeiro efeito da institucionalização na Toscana não foi aumentar a perenidade e ampliar os resultados de um mecanismo participativo previamente ativo, mas, sim, iniciar uma nova política pública, dotada de recursos e técnicas próprias, que permitiria o surgimento de mecanismos, métodos e formas de ação que não existiam previamente em contexto regional.

Conforme apontam entrevistados de vários setores, a escolha por iniciar a PTPS por meio da formulação de uma lei deveu-se a dois fatores complementares: em primeiro lugar, a iniciativa da elaboração da política partiu de atores governamentais, em um registro *top-down*, em que os demais atores sociais tinham em princípio diversas resistências ao tema. Em segundo lugar, a opção por institucionalizar a participação por meio de lei tem vínculos com a forma e o perfil do processo político e da estruturação das políticas na Itália, marcado por alto grau de formalização por via legal. Assim sendo, para analisar o caso toscano, é importante entender a institucionalização não como forma de aumentar a perenidade ou aprofundar os efeitos da participação, mas, sim, como modo de implementar uma tipologia política até então pouco estruturada e, por vezes, desconhecida no contexto político regional.

Nesse viés de criação de novas dinâmicas, é possível afirmar que a institucionalização foi bem-sucedida. Entrevistados, de diversos setores, afirmam que sem a lei provavelmente não haveria uma política estruturada de participação na toscana. Apesar de incompleta em termos de sustento político e com centralidade reduzida nas políticas regionais, a lei toscana estimulou – e financiou – uma série de projetos participativos, sobretudo em nível local. A experiência na execução de tais projetos viu emergir na toscana um *know-how* em técnicas de participação que não tem paralelo na Itália, tornando-se referência em contexto nacional.

O grande problema é que, por elementos que foram sendo definidos no decorrer de sua implementação, os efeitos da PTPS tenderam a ser mais fortes em nível local, a partir de pequenos projetos participativos coordenados, sobretudo, por administrações municipais. O *know-how* acumulado também parece não ter atingido o centro do aparato burocrático regional, tendo ficado concentrado nas mãos das sociedades de consultoria e dos profissionais/facilitadores da participação.

Os padrões e as características que tomaram forma ao longo da implementação da política tenderam a enfatizar a PTPS como um ente externo ao aparato político regional, longe de alcançar o objetivo proclamado da lei de transformar a participação em forma ordinária de governo. Com exceção de algumas atividades

formativas,<sup>12</sup> as atividades promovidas e financiadas pela PTPS normalmente não incluíam burocratas e dirigentes regionais<sup>13</sup> como parte atuante em sua formulação e execução. Os atores políticos também eram pouco presentes no cotidiano da implementação da lei. Assim sendo, a PTPS não promoveu a integração de suas ações aos processos decisórios centrais da região Toscana tampouco conseguiu vencer o desconhecimento e as resistências prévias por parte dos demais atores regionais.

A PTPS sempre sofreu de carência de suporte político por parte dos atores regionais. Essa falta de suporte foi influenciada pela dinâmica exposta anteriormente e aprofundada pela regular mudança de conselheiros regionais, que afetava os trabalhos de sensibilização realizados com os representantes anteriores. Apesar de não ter afetado a institucionalização formal da iniciativa,<sup>14</sup> a falta de suporte político afetou substancialmente a atuação prática da PTPS. O suporte político limitado é refletido na questão dos recursos humanos e financeiros, que sempre estiveram aquém do que seria necessário para a adequada implementação de uma política que deveria – por princípio – ser transversal às diversas políticas regionais.

Além da insuficiência de recursos humanos e financeiros, a falta de suporte político é percebida a partir de alguns procedimentos burocráticos, tais como os tempos exageradamente longos para a nomeação e a substituição dos membros da APP e do Garantidor da Comunicação em Políticas Territoriais. Nos projetos participativos regionais seguidos pelo autor, também foi notado o reduzido envolvimento de políticos e burocratas regionais na organização e participação nas reuniões públicas. Tal presença reduzida atinge inclusive aqueles burocratas com responsabilidade regional nas áreas de infraestrutura que foram objeto dos processos participativos sobre o aeroporto de Florença e o porto de Livorno.<sup>15</sup>

O reduzido suporte político parece, contudo, ser contrabalançado por um reconhecimento externo da lei, que passa a ser exemplo e inspiração para iniciativas participativas em outras regiões italianas. A recente inclusão do DP na lei de contratos públicos em nível nacional (box 1) também pesa a favor de maior força política da PTPS. No entanto, tal força política parece ter mais efeito retórico que prático, o que produz uma ambiguidade central: pelo seu conteúdo simbólico, parece ser cada vez mais difícil para a administração regional prescindir da lei e

12. Entre as atividades formativas, previstas no art.13 da Lei nº 69/2007, destaca-se a realização de uma edição de curso de mestrado, em "formação de *experts* em formulação e gestão de processos participativos", gerido em parceria pela administração regional e por sete universidades toscanas, com destaque para a Università degli Studi di Firenze. O curso teve parte das suas vagas reservadas para funcionários das administrações regional e locais toscanas. Até o momento, o mestrado contou com apenas uma edição, no período 2012-2013.

13. Para além daqueles poucos burocratas formalmente vinculados à PTPS.

14. Uma vez que a lei foi renovada em 2013, a partir de modelo de institucionalização mais profundo que a lei anterior, que tinha caráter experimental.

15. O autor acompanhou presencialmente um processo participativo regional sobre a ampliação do aeroporto de Florença e o DP sobre a requalificação do porto de Livorno. A análise desses dois processos é apresentada em detalhes nos apêndices C e D.

da PTPS; do ponto de vista prático, não há impedimentos para que o sustento político seja mantido em níveis reduzidos, o que continua a afetar a efetividade da política. Assim, é possível dizer que as leis nºs 69/2007 e 46/2013 promoveram a institucionalização da participação com sucesso na Toscana. Entretanto, tal institucionalização assume um caráter marginal, com atuação fora do centro político e dos principais processos decisórios regionais.

#### BOX 1

##### O DP em nível nacional na Itália

Em 2016, o DP foi incluído no novo Código de Contratos Públicos (Decreto Legislativo – Dlgs nº 50/2016), em seu art. 22, intitulado *Transparência na participação dos portadores de interesse e debate público*. Também inspirada no modelo francês (Revel *et al.*, 2007), passa a ser obrigatória, em toda a Itália, a realização de DPs em grandes obras de infraestrutura. As especificidades sobre as condições em que devem ser realizados serão individuadas por meio de decreto – conforme o art. 22, § 2º.

O Ministério da Infraestrutura e de Transportes italiano elaborou – em junho de 2017 – uma proposta de DP que segue, em geral, os mesmos ritos do procedimento adotado na França e na Toscana, e propõe a obrigatoriedade da realização de debates em obras com valores superiores compreendidos entre € 200 milhões e € 500 milhões, a depender da tipologia do projeto.<sup>1</sup> Não está prevista distinção entre obras de responsabilidade de entes públicos ou privados, como ocorre na Toscana. A entrada em vigor do decreto certamente terá influência na PTPS. No momento de escrita deste trabalho, a APP estava a preparar um conjunto de propostas de alterações da Lei regional nº 46/2013, com o objetivo de promover maior compatibilização com a legislação nacional.

Elaboração do autor.

Nota: <sup>1</sup> Uma lista das principais propostas de conformação do DP nacional pode ser consultada no *link*: <<https://bit.ly/2OFUnVx>>. Acesso em: 25 ago. 2017.

### 3.1 O papel ambíguo dos profissionais de participação e a oposição da sociedade civil organizada

Para compreender os limites e as potencialidades da forma de institucionalização da PTPS, é importante analisar de forma mais atenta o papel de dois grupos de atores: a sociedade civil organizada e os profissionais da participação. No caso toscano, a posição da sociedade civil organizada é muito diferente de casos nos quais existe interação profícua entre Estado e sociedade civil, como ocorre, por exemplo, em experiências latino-americanas e brasileiras – esse é o caso, por exemplo, de Abers e Keck (2008) e Avritzer (2002).

Em casos latino-americanos, é comum o diagnóstico de que as políticas e os mecanismos participativos e deliberativos são fomentados a partir de apoio e interação entre os polos do Estado e da sociedade civil. É comum que as experiências participativas contem com o sustento e a presença de parte significativa das organizações e movimentos sociais, que veem nos canais participativos e deliberativos uma oportunidade para influenciar o processo político e garantir a presença de discursos e atores historicamente excluídos da agenda política.

Na Toscana, por sua vez, as posições da sociedade civil organizada no que se refere à PTPS foram desde seu início marcadas por elementos de desconhecimento, distanciamento e oposição. Como já apontado anteriormente, a PTPS foi promo-

vida pelo governo regional de forma *top-down*, sem contar com o apoio da maior parte da sociedade civil organizada, que tendia a posicionar-se como oposição ao governo regional que promoveu a formulação e implementação da política. A PTPS foi vista pela sociedade civil, segundo acadêmicos e profissionais da participação entrevistados, como uma forma de aprisionar e domesticar os movimentos. Essa oposição inicial não foi substancialmente revertida ao longo da implementação da política, que continua a não contar com o sustento de boa parte da sociedade civil toscana.

Tal falta de sustento tende a ser reforçada pelo perfil de alguns movimentos e organizações regionais – sobretudo os *comitatos* de cidadãos –, cuja forma de atuação é geralmente baseada em protestos e oposições a certas políticas e iniciativas governamentais. Conforme apontado em entrevistas realizadas com políticos, burocratas e profissionais da participação, alguns *comitatos* não querem dialogar com o Estado – e com o Partido Democrático, força política que governa a Toscana desde o início da PTPS. Para tais grupos, o diálogo e a participação poderiam enfraquecer suas demandas, que tendem a ser conformadas por uma posição contrária a determinada obra ou iniciativa do governo e de entes privados. Em alguns processos participativos da política com alto teor de conflito, algumas organizações da sociedade civil se recusam explicitamente a participar.<sup>16</sup>

Para além de dificuldades e limites da PTPS em angariar sustento por parte da sociedade civil regional, entrevistados<sup>17</sup> apontam que existe um grande desconhecimento dos cidadãos comuns em relação à existência da lei; fato que tende a ser ainda mais significativo em pequenos e médios municípios. Se o sustento à PTPS não se encontra na sociedade civil, a base de apoio à política e à lei tende a ser concentrada na articulação entre burocratas regionais diretamente envolvidos na implementação da política e administradores municipais, bem como na rede de profissionais e facilitadores de processos participativos e deliberativos. Trata-se de política que se desenvolveu a partir de uma rede de alto perfil técnico, sem grande mobilização popular, composta por determinados políticos, alguns burocratas regionais mais sensíveis ao tema da participação, acadêmicos e um grupo de profissionais da participação.

É no papel dos profissionais que podemos ver algumas potencialidades e, sobretudo, diversas limitações na forma com que a PTPS foi institucionalizada e na sua tentativa de constituir-se como forma ordinária de governo. Diversos entre-

---

16. O autor presenciou casos em que houve a recusa de organizações da sociedade civil em participar do processo em torno da ampliação do aeroporto de Florença. Para mais detalhes, ver o apêndice C.

17. Tal percepção é generalizada entre os entrevistados e mais forte entre políticos, burocratas e profissionais da participação.



vistados<sup>18</sup> avaliam o papel dos profissionais como sendo ambíguo, contemplando características positivas e limitações para a política. Entre as características positivas, é continuamente mencionado que tais profissionais são competentes e dotam os processos participativos e deliberativos toscanos de qualidade técnica de referência no contexto italiano, com métodos e técnicas que elevam a qualidade dos processos.

A competência técnica dos facilitadores também atua em um gargalo fundamental dos processos locais, sobretudo quando promovidos em pequenos municípios: a falta de funcionários municipais sensibilizados e tecnicamente qualificados para coordenar e promover processos participativos e deliberativos. Burocratas, políticos e acadêmicos entrevistados afirmam que, se não fosse o financiamento dado pelas leis regionais e a atuação *in loco* dos profissionais e facilitadores, muitos municípios não teriam tido condições de realizar tais iniciativas.

A atuação das redes de profissionais também foi sentida durante todo o processo de elaboração da política, em que tiveram papel importante no seu *eletronic town meeting* fundador, auxiliando a conformar as principais características da Lei nº 69/2007. Durante o interregno entre as duas fases da lei, as redes de profissionais também tiveram importante papel na defesa da PTPS, atuando por meio de *lobbies* – em espaços formais e informais –, contribuindo para garantir sua renovação.

O problema central é que, ao mesmo tempo que as redes de profissionais garantem sustentação política e dotam as iniciativas em torno da PTPS de alta qualidade técnica, a implementação da política passa a ser dependente da atuação desses profissionais. Acadêmicos, burocratas e membros da APP entrevistados apontam que tal dependência cria uma barreira para que a lei e a PTPS consigam entrar em instâncias centrais da administração pública regional, o que torna difícil a apropriação da participação como forma ordinária de governo.

O padrão de implementação construído em torno da PTPS implica um modelo de gestão baseado no financiamento de projetos locais pela APP, boa parte destes coordenada por administrações municipais. Os profissionais, contratados pelas administrações locais, realizam as tarefas de facilitação e coordenação técnicas dos mecanismos participativos e deliberativos, elaborando sínteses de percursos e recomendações de políticas. Tais sínteses são, posteriormente, entregues para os atores competentes; entre estes, a APP e as administrações locais (Bortolotti e Picciolini, 2012). No tipo de processo ilustrado já referido, há pouca margem para que a PTPS seja incorporada nas agências governamentais, uma vez que boa parte dos processos são geridos fora das administrações. Em alguns casos locais, ainda que constituam exceções à regra, é possível que haja alguma transferência de conhecimento e *know-how* para funcionários de administrações locais, que podem

---

18. A avaliação do papel ambíguo dos profissionais de participação foi feita por entrevistados de vários setores, incluindo-se os próprios profissionais.

vir no futuro a difundir as iniciativas participativas e deliberativas (Bortolotti e Picciolini, 2012; Paba *et al.*, 2009).

No entanto, em âmbito regional, a norma é não haver contato e participação de burocratas e políticos regionais nos processos locais, e os únicos burocratas governamentais vinculados à gestão cotidiana da PTPS são os membros e os funcionários da APP e do Setor de Políticas para a Participação da JR, que são aqueles que desenvolvem atribuições legalmente especificadas. Dessa forma, a PTPS acaba por não inserir a participação em diversos órgãos e temáticas da administração regional, o que limita os efeitos oriundos da institucionalização formal da política. Assim sendo, na busca por aumentar sua institucionalização *de fato*, seria importante redesenhar alguns elementos da lei e algumas ações da PTPS, na direção de reduzir a dependência da política em relação aos facilitadores externos e garantir maior e mais qualificado envolvimento de burocratas na gestão da política, bem como pensar em formas de aproximar os políticos regionais das ações da PTPS.

#### 4 O SCALING-UP A PARTIR DOS MINIPÚBLICOS: UMA POLÍTICA REGIONAL COM EFEITOS LOCAIS

A PTPS tem uma relação particular com a dimensão da escala. Trata-se de política institucionalizada em nível supralocal, cujas leis reguladoras determinam diversas tipologias de atuação. Como já apontado anteriormente, é possível indicar três vértices de ação da PTPS: *i*) os DPs sobre grandes obras de interesse regional; *ii*) as atividades de formação, educação e promoção da cultura participativa; e *iii*) o financiamento e o suporte metodológicos a pequenos projetos locais de participação e deliberação. Os dois primeiros vértices apontam iniciativas cujo lócus de atuação se dá predominantemente em nível regional, enquanto o último trata sobretudo de ações locais.

É possível traçar um paralelo entre o modelo de salto de escala promovido pela PTPS e uma proposta discutida por teóricos dos sistemas deliberativos (tais como Dryzek e Niemeyer, 2008; Felicetti, Niemeyer e Curato, 2016; Goodin e Dryzek, 2006; e Niemeyer, 2011; 2014) de que o *scaling-up* poderia ser promovido a partir de duas estratégias. A primeira seria marcada pela multiplicação e pela conexão dos pequenos fóruns deliberativos (os minipúblicos) às estruturas políticas em escalas superiores. A segunda estratégia é a realização de minipúblicos para discutir temas e políticas cuja atuação e impactos se situam em nível supralocal. Em uma livre aproximação, os processos locais financiados pela PTPS seriam exemplos da primeira estratégia, enquanto os DPs regionais se aproximariam da segunda.

O paradoxo em relação à PTPS é que, durante sua implementação, as iniciativas e as ações em tornos dos “vértices” regionais da política foram incipientes. Não houve DPs durante os nove primeiros anos de ação da política, e as atividades de

formação e difusão regional da cultura participativa também não foram regulares. Concretamente, os principais avanços da PTPS ocorreram no financiamento e no suporte aos pequenos projetos locais. Assim, trata-se de política *sui generis*, na qual seu perfil – como apontado em lei – tem caráter regional, mas cujos efeitos são predominantemente locais.

O perfil e o grau de sucesso dos projetos locais financiados variam muito, compostos tanto por casos bem-sucedidos quanto por projetos que não atingiram seus resultados esperados.<sup>19</sup> No entanto, acadêmicos e profissionais da participação entrevistados – e a literatura pertinente – apontam que existe um “núcleo duro” de projetos locais diversificado e significativo, que não possui paralelo em outras regiões italianas. Esses projetos, apesar de locais, atuaram em questões significativas em seu contexto específico. Assim sendo, se os projetos locais constituem, até o momento, o principal resultado da PTPS, cabe questionar – para fins deste estudo – em que medida os diversos projetos locais financiados pela lei tiveram efeitos regionais.

Tendo-se em vista o supracitado *deficit* no acompanhamento e na avaliação da execução desses projetos – e de seus impactos nas realidades e políticas locais e regionais –, não é possível responder a essa pergunta com exatidão. No entanto, a partir da literatura existente e das entrevistas realizadas na Toscana, é possível apontar indícios de que a PTPS contribuiu para fomentar a cultura participativa na Toscana, embora não seja possível determinar o quanto da referida cultura foi impactada pela PTPS e se tal mudança é sustentável ao longo do tempo.

Como já discutido no capítulo 5, a Toscana é historicamente conhecida pelo alto grau de associativismo e participação política. A PTPS surge em contexto de redução desse ativismo, em que as formas tradicionais de participação por meio de partidos estavam em crise. No início, a PTPS enfrentou múltiplas resistências por parte da sociedade civil e da sociedade política, tanto em nível regional quanto em níveis locais.

Embora muitas resistências ainda persistam, as dinâmicas que emergiram durante o processo de renovação da lei que regula a política mostra um fator novo no contexto regional. Nas palavras de alguns entrevistados, a renovação da PTPS contou com o apoio ativo de um grupo de “militantes da participação”, que atuaram politicamente para que a lei fosse renovada. Entre esses militantes estão – naturalmente – os burocratas regionais diretamente envolvidos na implementação e os profissionais da participação, que utilizam a lei para prover seu sustento. No entanto, essa articulação também contava com um grupo de atores – composto por políticos, funcionários e administradores locais – que utilizou a lei no financiamento de pequenos projetos.

---

19. Como já dito anteriormente, a APP não realizou um monitoramento ativo e efetivo dos resultados e impactos dos pequenos projetos. No entanto, há uma bibliografia que discute alguns casos emblemáticos – ver, por exemplo, os livros organizados por Morisi e Perrone (2013) e Paba *et al.* (2009). A primeira tentativa de analisar em conjunto os processos financiados pela Lei nº 69/2007 pode ser encontrada em Bortolotti e Picciolini (2012).

Assim, os resultados da implementação da PTPS em nível local geraram um suporte regional para a lei. E, diferentemente do que ocorreu durante a formulação da lei – entre 2006 e 2007 –, o apoio à PTPS não ficou restrito aos grupos políticos vinculados ideologicamente à centro-esquerda. Entre administradores locais e conselheiros regionais, cresceu o apoio de atores políticos vinculados ao espectro político de centro-direita, o que indica um crescimento transversal do círculo de defensores da lei. Conforme apontado por políticos e burocratas entrevistados, o apoio de atores de centro-direita foi fundamental para garantir a renovação da lei.

Em outras frentes, os profissionais da participação afirmam que os projetos locais financiados pela lei atuaram para “abrir portas” das administrações locais, no sentido de adotar os processos participativos como metodologias frequentes para diversas políticas em nível municipal. Após o impulso inicial da lei, diversos municípios começaram a promover seus próprios processos participativos locais, ainda que sem o suporte financeiro da lei. No entanto, os novos processos participativos “independentes” foram fortemente influenciados por metodologias e resultados obtidos pelos processos anteriores fomentados pela lei. Segundo entrevistados de diversos setores, a participação começa a fazer parte das formas ordinárias de governo de alguns municípios toscanos, em especial no âmbito das políticas territoriais, que é a área temática com maior número de projetos locais financiados pela lei (Bortolotti e Picciolini, 2012).

Assim, afirma-se que os processos locais financiados pela lei tiveram um importante papel educativo e cultural na Toscana. Se não existem condições de mensurar em que medida a cultura participativa foi impactada pela PTPS, é possível apontar que o suporte a esta começa a transcender fronteiras políticas tradicionais e pode ser decisivo para o futuro próximo da PTPS e para a promoção de mecanismos de participação em níveis locais e regional.

#### **4.1 A ausência dos DPs e os tímidos impactos em processos decisórios regionais**

Não obstante os efeitos locais e a promoção de uma (difusa) cultura participativa, a PTPS ainda não obteve resultados em nível supralocal. Se, por um lado, os processos locais contribuíram para aumentar seu suporte político, a não realização de DPs regionais durante seus primeiros nove anos de atuação trata-se do calcanhar de Aquiles da PTPS. Seria o papel dos DPs atuar mais diretamente nas políticas regionais, a partir da discussão sobre grandes obras de infraestrutura.

A não realização de DPs pode ser creditada a um conjunto de fatores. Em primeiro lugar, é possível remeter às lacunas na primeira Lei nº 69/2007, que, apesar de tratar do DP, não previa sua obrigatoriedade. A realização do DP dependia da manifestação favorável da APP e da disponibilidade do proponente da obra

em tomar parte e participar do processo. Em segundo lugar, é possível remeter a ausência de DPs à não requisição formal pela sociedade civil, conforme previsto no art. 8º da Lei nº 69/2007. Tal artigo indicava que o DP poderia ser solicitado por organizações da sociedade civil, por administrações locais, pelos proponentes ou por 0,5% dos habitantes toscanos maiores de 16 anos.

Na ausência de requisição formal, a única forma de ativação de um DP seria por iniciativa da própria APP. No entanto, o membro da autoridade no âmbito da primeira fase da lei não era um defensor do procedimento, preferindo outras formas de participação e deliberação (Lewanski, 2016). Também é mencionado por burocratas, políticos e profissionais da participação entrevistados que a primeira APP não tinha força política suficiente para promover um DP em contexto em que políticos e órgãos regionais não pareciam interessados em realizá-lo, sobretudo no que se refere às obras com alto grau de conflito em nível regional.

Independentemente dos motivos que não possibilitaram sua realização, o fato é que a ausência de DPs deu ensejo a críticas sobre a utilidade e a adequação da PTPS. Uma vez que o DP é o principal vértice de impacto regional da lei e da política, sua não realização indica um limite significativo para uma política pública institucionalizada regionalmente. No processo de renovação da lei, a ausência de DPs foi considerada uma lacuna importante e foi também um argumento utilizado por aqueles contrários à sua renovação.

Assim, na tentativa de suprir tal lacuna, a principal mudança da nova lei esteve relacionada aos DPs. Na busca por garantir sua centralidade e fomentar sua realização, a Lei nº 46/2013 foi formalmente denominada Lei do Debate Público Regional e Promoção da Participação na Elaboração das Políticas Regionais e Locais.<sup>20</sup> Na nova lei, também foi incluída a obrigatoriedade de realização de DPs em obras com valor superior a € 50 milhões, desde que de iniciativa de entes públicos. Outras modificações referentes ao procedimento foram feitas na nova lei, na tentativa de delimitar suas formas, suas metodologias e seus tempos de realização.<sup>21</sup>

De fato, durante a vigência da Lei nº 46/2013, a nova APP coordenou a realização de DPs. Em 2016, teve lugar o primeiro DP regional toscano, sobre o novo porto de Livorno,<sup>22</sup> e, em 2017, foi realizado um DP sobre resíduos de gesso no município de Gavorrano.<sup>23</sup>

---

20. Com ênfase menor no instrumento do DP, a primeira Lei nº 69/2007 foi denominada Normas sobre a Promoção da Participação na Elaboração das Políticas Regionais e Locais.

21. As modificações em torno dos artigos que tratam do DP foram formalmente inspiradas no modelo do *débat public* francês. Para mais informações sobre o modelo institucionalizado em nível nacional na França, ver Revel *et al.* (2007).

22. Esse processo é analisado em maiores detalhes no apêndice D.

23. Para mais informações sobre o processo de Gavorrano, ver o *link* disponível em: <<https://bit.ly/2weZKm0>>. Acesso em: 25 ago. 2017.

Embora não seja possível subestimar a influência da nova lei na promoção de DPs, existem outros fatores que auxiliam a interpretação dessa mudança de postura. O primeiro destes tem relação com o novo perfil da APP. A nova autoridade já assumiu o cargo pressionada pela responsabilidade em realizar DPs e atender a um vértice que ganhou maior centralidade na segunda fase da lei. O perfil dos membros da APP também mudou. Os novos membros tinham interpretação mais positiva do instrumento, e um dos membros tinha experiência na realização de DPs na França.

Em outra frente, o primeiro DP – em Livorno – foi requerido formalmente pelo proponente, a Autoridade Portuária de Livorno. O processo de Gavorrano, por sua vez, surgiu de requisição de um processo participativo local que foi interpretado pela APP como tendo as características necessárias para a realização de um DP. Tanto o caso de Livorno como o de Gavorrano tratavam de temas em que não havia forte mobilização contrária por parte da sociedade civil e, portanto, não tinham histórico de conflito.

Um caso que denota alguns limites nas alterações feitas na nova lei é o em torno da ampliação do aeroporto de Florença.<sup>24</sup> Já sob a égide da Lei nº 46/2013, alguns municípios toscanos fizeram um requerimento formal para a realização de um DP sobre uma questão que é tema central da agenda da política toscana há décadas, com alto grau de conflitualidade. Nesse caso – e sob muitas críticas –, a APP deu parecer negativo ao requerimento, por dois motivos principais: por considerar que o estado avançado de projeção em torno das obras não era adequado para a realização de um DP, que precisa ser feito quando diversas opções ainda estão em aberto; e tendo-se em vista que o proponente das obras era empresa privada, caso em que a lei não prevê obrigatoriedade do DP.

Assim, após a APP ter tentado estabelecer contato com a empresa proponente, e esta ter se recusado a participar, a APP optou por não realizar um DP e promover apenas um processo participativo de caráter informativo. A Lei nº 46/2013 indica a obrigatoriedade do DP em obras acima de € 50 milhões. Mas – na medida em que não obriga a realização desses processos quando o proponente é ente privado – fica patente que a nova redação da lei foi feita sem contornar uma lacuna importante, pois continua a haver casos de grandes obras e políticas centrais da Toscana em que o DP é facultativo.

A par disso, cabe mencionar que o DP tem ganhado força na Itália. Tal metodologia foi inserida na lei de contratos públicos em nível nacional (art. 22, Dlgs nº 50/2016)<sup>25</sup> e tende a pressionar a realização de novos DPs não somente em nível

24. Para informações mais detalhadas sobre a questão do aeroporto de Florença, ver apêndice C.

25. Ver box 1.

nacional, mas também na Toscana. Em nível nacional, o DP não faz distinção entre obras públicas e privadas, o que pode acarretar mudanças na lei que guia a PTPS. Entrevistados de todos os setores recorrentemente apontaram essa mudança no clima político e indicaram o papel fundamental a ser desempenhado pelos debates nos próximos anos para a legitimação e a efetividade da política. Tudo dependeria dos resultados obtidos por esses processos, da visibilidade alcançada, da atenção pública, bem como das formas de interação e participação popular. A consolidação do DP é central também para as aspirações da PTPS em alcançar – de fato – uma centralidade no panorama político regional, reduzindo sua fragilidade institucional.

#### 4.2 A experiência toscana como pioneira na Itália: *marketing* político e difusão inter-regional da participação

Até o momento, foram analisadas as relações entre a implementação da política – em suas vertentes regional e locais –, seu suporte político e suas formas de institucionalização. Como foi apontado durante o capítulo 5, o modelo de implementação da política tem claros efeitos no grau de institucionalização e nas formas como se dão as relações entre as escalas. No entanto, a partir da investigação de campo, é importante abordar outro fator, indireto, que vai além da implementação da PTPS: os efeitos simbólicos e o *marketing* político em torno de uma política pioneira de institucionalização da participação em nível regional.

Se parte do sustento político da PTPS pode ser explicada pelo apoio de atores locais que implementaram processos financiados pela lei, também contribui para esse quadro o reconhecimento nacional e internacional angariado pela política. Burocratas e políticos regionais afirmaram em entrevistas que a experiência toscana era recorrentemente mencionada quando esses atores entravam em contato com seus pares de outras regiões e em nível nacional na Itália. O nível internacional também se fez sentir, na medida em que a experiência toscana foi difundida no circuito internacional de experiências participativas, tendo inclusive recebido um prêmio da Associação Internacional para a Participação Pública – Iap2, em inglês, International Association for Public Participation (APP, 2013).

Assim, tendo-se em vista que a PTPS, enquanto boa prática, coloca em evidência a região toscana em nível nacional e internacional, esse “peso” simbólico – segundo políticos e burocratas entrevistados – contribuiu para que a política alcançasse o suporte político necessário para ser renovada. Enquanto elemento de *marketing*, a PTPS representa capital político importante para o governo toscano, uma vez que esta se tornou um ponto de referência no contexto italiano.

O peso simbólico em torno de uma política pública pioneira acabou por influenciar outras experiências de participação e deliberação. Esse é o caso de algumas regiões italianas – tais como a Emília-Romanha, a Apúlia e a Úmbria – que

posteriormente adotaram políticas regionais que tratam diretamente do tema da participação e da deliberação. Estabelece-se, portanto, um ciclo virtuoso em que a difusão da experiência da PTPS permite aumentar seu sustento político, na medida em que sua maior institucionalização e perenidade, ao longo do tempo, continua a servir como elemento inspirador para novas experiências institucionalizadas de participação na Itália.

No entanto, essa dinâmica simbólica não é inteiramente conectada à implementação e aos resultados reais da política, o que faz com que possam existir diferenças entre o nível de difusão e capital simbólico da experiência toscana e seus impactos reais. Esta discrepância, já notada por O’Miel (2016), termina por fragilizar a experiência toscana e gera alguns perigos e ameaças à sua efetividade.

O perigo mais claro é que a manutenção formal – e simbólica – da lei – aliada à continuidade da sua difusão enquanto experiência pioneira de institucionalização em nível regional – possa ser acompanhada de menor atenção às formas concretas de investimento na política, tais como a redução de recursos e condições práticas para a implementação, o que parece ser o caso em anos recentes. A partir desse quadro, a PTPS corre o risco de ser apenas “moeda” no jogo político, sem condições reais de cumprir com seus objetivos formalmente explicitados.

Para que sua sustentação possa ter raízes concretas, é fundamental que a PTPS tenha – em igual medida à sua institucionalização formal – investimentos em sua implementação, tais como a manutenção e a ampliação de seus recursos humanos e financeiros, incentivos para a realização de DPs e processos participativos em nível regional, e iniciativas para maior diálogo e integração da PTPS no aparato governamental, com influências sobre políticas centrais no território.

## **5 CONCLUSÕES: QUANDO A INSTITUCIONALIZAÇÃO É NECESSÁRIA, MAS NÃO SUFICIENTE**

Após a reconstituição da trajetória histórica da PTPS, efetuada no capítulo 5, este capítulo se utilizou de abordagem mais analítica, direcionada a discutir em maior profundidade as formas de gestão da PTPS, com ênfase nos elementos de institucionalização e na sua relação com as escalas. Nestas considerações finais, retomaremos, de forma sintética, alguns elementos fundamentais para a compreensão do desafio de institucionalizar uma política regional de participação e deliberação, com base em seus potenciais de sucesso e suas limitações.

O primeiro elemento a ser enfatizado é que institucionalizar a participação por meio de leis pode ser importante, mas não é suficiente. Por um lado, é possível afirmar que a institucionalização contribuiu significativamente para a existência de política pública estruturada, que conta com diversificadas experiências de participação e deliberação na região toscana, conformando um conjunto sem paralelo



em outras regiões italianas. Se não fosse a lei regional, que financia e garante apoio técnico e metodológico, muitas dessas experiências não teriam existido. Apesar do relativamente baixo orçamento e dos poucos recursos humanos disponíveis para a iniciativa, a PTPS teve importantes impactos em diversos contextos locais, financiando mais de 170 pequenos projetos e promovendo o crescimento de uma cultura participativa, e inspirando outros processos de participação e deliberação na Toscana, que se desenvolveram sem o apoio financeiro da lei.

Por outro lado, a institucionalização formal não garante que a participação seja assumida como “forma ordinária de governo”, ou mesmo que seja levada em consideração em temas centrais da agenda política. Em âmbito regional, a PTPS não influenciou as principais escolhas e processos políticos em seus quase dez anos de existência. Um exemplo disso é a não realização de DPs, vértice central da lei e que deveria ter centralidade na PTPS, mas que só contou com seu primeiro processo em 2016.

Assim, advoga-se que a PTPS representa um processo de institucionalização que tem uma dimensão formal e outra empírica, cujas facetas não necessariamente estão vinculadas. Do ponto de vista da institucionalização formal, a PTPS foi reforçada em anos recentes. A nova lei que regula a política (Lei nº 46/2013) tem maior grau de perenidade que sua predecessora (Lei nº 69/2007), pois já não conta com a cláusula de autodissolvência, fazendo parte do ordenamento jurídico regional. Além disso, a reputação nacional e internacional obtida pela lei gera dividendos políticos para a região da Toscana, que a usa como instrumento de *marketing* político. Esse fato parece ser ainda mais relevante após a adoção formal do DP na lei nacional de contratos públicos, em 2016. Assim, do ponto de vista formal e do ambiente político, a PTPS parece estar em um ápice de institucionalização, aumentando suas chances de continuidade.

No entanto, esse crescimento formal não está sendo acompanhado por maior potencialização empírica da PTPS. Em anos recentes, os recursos humanos e financeiros à disposição da APP caíram para mínimos históricos, o que reduziu o número de projetos financiados pela lei. Além disso, o sustento político por parte dos órgãos legislativos e executivos continua significativamente reduzido, sendo raros os momentos de interação entre a APP e os órgãos centrais do governo regional. A relação com políticos e burocratas continua sendo distante, marcada por desconhecimento e, às vezes, desconfiança. A implementação da política, por sua vez, é fortemente marcada pelo seu perfil técnico e pela sua distância da sociedade civil toscana. Dessa forma, considera-se que a APP e a PTPS ainda continuam presas a um quadro de institucionalidade marginal, não chegando a promover a participação como forma ordinária de governo.

Diversos fatores contribuem para esse quadro de institucionalidade marginal, e muitos destes têm paralelos com desafios enfrentados por diversas experiências participativas e deliberativas ao redor do mundo, notadamente no Norte global. O primeiro destes é a relação entre democracia participativa e representativa. Apesar de as próprias leis regionais explicitarem em seus objetivos a necessidade de integrar participação e representação, a verdade é que parte importante da classe política toscana continua cética em relação às instituições participativas e deliberativas. O argumento de concorrência entre participação e deliberação ainda é presente, e – por mais que a APP procure atuar no sentido de reduzir tal ceticismo – a alternância promovida pelas eleições regionais contribui para que as resistências às formas participativas sejam periodicamente renovadas.

Outra limitação que esteve presente no processo de elaboração da lei e continua presente após sua implementação é a resistência de parte da sociedade civil organizada à PTPS. Diferentemente de alguns casos latino-americanos – nos quais as instituições participativas nasceram a partir de articulações entre Estado e sociedade civil –, a experiência toscana é fundamentalmente *top-down*, tendo sido estruturada a partir da vontade política de governantes regionais, com o apoio de um grupo de profissionais/facilitadores de participação, políticos e burocratas de governos locais e acadêmicos reunidos na – já extinta – Rede do Novo Município.

Parte significativa da sociedade civil organizada regional não tinha boas relações com o partido político que implementou a PTPS e viu a política desde o início como uma tentativa de “aprisionar” os movimentos sociais. Embora o processo de elaboração da política e sua implementação tenham reduzido tal postura antagonista, ainda é possível perceber muitas resistências por parte da sociedade civil organizada em utilizar a PTPS. Apesar de previstas nas leis que guiam a política, em nenhum momento as organizações da sociedade civil fizeram requisições de DPs, e, em certos casos, algumas organizações se recusaram a participar de processos participativos.

Em nível regional, a base principal de sustento da PTPS são os profissionais da participação. Os financiamentos promovidos pela lei contribuíram para o estabelecimento de um conjunto de profissionais especializados na gestão e na facilitação de processos participativos e deliberativos, geralmente organizados em pequenas associações. Por um lado, o papel desses profissionais é fundamental para o suporte político à PTPS, atuando na defesa da lei a partir de *lobbies* formais e informais, como foi visto durante o processo de renovação da lei, em 2013. Por outro lado, a atuação dos profissionais é de fundamental importância para a qualidade metodológica dos processos toscanos, pois supre uma lacuna relacionada à falta de capacidade técnica instalada nas administrações locais para a realização de processos participativos e deliberativos.

No entanto, a atuação desses profissionais traz consigo uma ambiguidade intrínseca, que contribui para explicar o porquê de a PTPS não conseguir maior interação com os burocratas em níveis regional e locais. Ao confiar aos facilitadores profissionais o papel central de coordenação e gestão dos projetos participativos, a política acabou tornando-se dependente da atuação desses profissionais, que monopolizam o *know-how* sobre as ferramentas e as metodologias. Ao ser construída em aliança com os profissionais, a política toscana teve poucas ações no sentido de formação de administradores públicos e sensibilização intragovernamental para processos participativos e deliberativos. Sem esse vínculo com o núcleo administrativo, as ações da PTPS terminaram por ser desenvolvidas de forma relativamente isolada, longe dos principais centros decisórios regionais.

Outro elemento fundamental para analisar a institucionalização da política regional tem relação com o perfil da APP, constituída na forma das autoridades independentes, com membros nomeados a partir de sua competência técnica na área e possuindo um mandato de cinco anos consecutivos. O modelo das autoridades independentes permite aumentar o grau de autonomia diante das dinâmicas políticas regionais. É certo que, no caso toscano, a característica da autonomia foi fundamental para que a APP promovesse diversos projetos participativos com maior liberdade perante as dinâmicas partidárias e as pressões políticas.

Não obstante, a característica de independência termina por ser relativa, na medida em que existem formas indiretas de afetar a atuação da APP. Os membros desse órgão têm alto grau de discricionariedade, mas os recursos humanos e financeiros à disposição da PTPS continuam a ser regulados pelos órgãos centrais dos poderes Legislativo e Executivo regionais. Assim, a PTPS nunca contou com recursos financeiros e humanos em nível compatível com seus objetivos explicitados em lei, e uma redução dos recursos em anos recentes ameaça diminuir significativamente a atuação empírica da instituição.

Um efeito colateral da autonomia – em alguns casos – pode ser a tendência ao isolamento. A depender do perfil dos membros da APP, a independência diante do sistema político pode indicar maior distanciamento, na medida em que os membros da autoridade regional precisam recorrentemente construir pontes de interação com os atores políticos e a burocracia regional, a fim de garantir recursos e condições de trabalhos adequadas. Essas pontes precisam ser periodicamente reconstruídas e alimentadas, sobretudo em momentos de mudanças de governo.

De forma paralela aos desafios e às ambiguidades em torno de sua institucionalização, a política toscana tem relação específica com a dimensão das escalas. A PTPS é política institucionalizada em nível supralocal, com ações em diferentes escalas, tanto em nível regional quanto em níveis locais. O modelo de *scaling-up*

adotado remete às propostas de autores vinculados à perspectiva dos sistemas deliberativos, que enfatizam a conexão de pequenos fóruns locais às instituições em escalas mais amplas e a reprodução de minipúblicos em escalas supralocais, para discutir temas de alta complexidade.

Em termos formais, a lei que condiciona a PTPS possui três vértices: *i*) realização de DPs em grandes obras de infraestrutura em nível regional; *ii*) atividades de formação e difusão da cultura participativa; e *iii*) financiamento e apoio metodológico a projetos locais de participação e deliberação. Nos primeiros nove anos de funcionamento da lei, não houve a ativação de DPs, e as atividades de formação foram incipientes e localizadas. Por sua vez, foram financiados mais de 170 projetos locais, na sua maioria coordenados não apenas por administrações municipais, mas também por escolas, residentes e empresas.

Assim, enquanto as ações de caráter diretamente regional (supralocal) foram até o momento muito reduzidas, a PTPS afirmou-se enquanto elemento relevante no panorama das políticas locais toscanas. Assim sendo, trata-se de uma política regional com efeitos locais, em que ainda não foi possível antever processos diretos de integração entre os diferentes projetos e ações desenvolvidas.

Tendo-se em vista o *deficit* de ação regional da PTPS, a nova lei que guia a política deu maior ênfase ao instrumento do DP, tornando-o obrigatório em obras públicas a partir de € 50 milhões. As mudanças de orientação da nova lei, aliadas à uma postura mais favorável ao DP por parte dos novos membros da APP, permitiram a realização dos primeiros debates formalmente financiados pela lei. Assim sendo, é possível que a PTPS reforce sua ação em âmbito regional nos próximos anos, a partir do crescimento do número de DPs regionais.

Se a falta de processos atuantes em nível regional limita a análise das interações entre as escalas, um elemento que traz à tona o aspecto da escala vale a pena ser ressaltado: a promoção de cultura participativa regional, a partir da difusão de experiências locais de participação e deliberação. Conforme foi percebido durante o processo de renovação da lei, em 2013, muitos administradores locais que experimentaram processos locais deram sustento político à lei regional. Importante ressaltar que esse apoio político transcendeu as divisões político-partidárias, atingindo o espectro político da centro-direita. Esse fator é importante, na medida em que, durante a elaboração da PTPS, apenas grupos políticos de centro-esquerda estiveram presentes (Avventura Urbana, 2007). Em referencial historicamente marcado pelo alto grau de associativismo e ativismo via partidos, a ação da PTPS pode ter aumentado a permeabilidade da política toscana às novas formas de participação e deliberação.

Por fim, ressalta-se que o futuro da PTPS permanece em aberto. Embora não pareça haver ameaças à institucionalização formal no futuro próximo, o contexto político italiano é instável e em mudança contínua. Tais mudanças poderão influenciar a aplicação prática da política. A instabilidade política, juntamente com a atuação da APP e dos demais atores envolvidos na implementação, poderá determinar o perfil que será assumido pela PTPS, sobretudo no que se refere às suas ações e a seu impacto em nível supralocal.



The background of the entire page is a grayscale microscopic image showing a dense field of small, oval-shaped cells, likely yeast or bacteria, with some showing budding or chain-like arrangements. A solid red horizontal bar is positioned across the upper middle of the page, containing the text.

# TERCEIRA PARTE ANÁLISE E CONCLUSÕES





## **A PARTICIPAÇÃO COMO MÉTODO DE GOVERNO: A INSTITUCIONALIZAÇÃO DE MECANISMOS SUPRALOCAIS COMO NOVA FRONTEIRA PARA A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E DELIBERATIVA?**

### **1 INTRODUÇÃO**

Este trabalho foi construído a partir de duas linhas de análise complementares para compreender o giro teórico e empírico em direção às experiências supralocais e institucionalizadas de participação e de deliberação, o qual ganha força durante a segunda década do século XXI.

Para tanto, o livro foi dividido em duas partes. A primeira parte debruçou-se sobre os limites das divisões artificiais que deram a tônica do campo teórico nas últimas décadas do século XX e sobre a emergência de abordagens híbridas, que passaram a advogar a superação de fronteiras estéreis do ponto de vista analítico. As abordagens híbridas dos sistemas deliberativos e dos públicos participativos questionam o foco excessivamente local das vertentes “puras” da democracia participativa e da democracia deliberativa, retomando aspirações em torno da promoção de impactos em macroescala, da revitalização do instrumento da representação e da realização de transformações efetivas no sistema político.

A segunda parte, por sua vez, analisou experiências empíricas supralocais (regionais) e institucionalizadas de participação e deliberação: a Política Regional Toscana de Participação Social (PTPS), na Itália; e as formas de participação e deliberação no âmbito do orçamento do Rio Grande do Sul, no Brasil, as quais incorporam as iniciativas da consulta popular (CP) e do Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã (Sisparci). Os capítulos 3 e 4 reconstituíram a trajetória da política gaúcha, tipicamente latino-americana, com ênfase na inclusão política e na redistribuição de recursos, bem como analisaram as potencialidades e os limites do referido caso, no que tange ao salto de escala e a formas e efeitos dos seus modelos de institucionalização. Os capítulos 5 e 6 realizaram esforço semelhante para a PTPS, uma política supralocal institucionalizada a partir de um modelo diverso, com características típicas das experiências deliberativas do Norte global, como ênfase nos minipúblicos e a reconstrução da confiança entre atores do Estado e da sociedade civil.

Por fim, este capítulo conclusivo, que responde pela terceira parte, tem como objetivo integrar as análises em torno das componentes teóricas e empíricas, que, por um lado, questionam as fronteiras estabelecidas nas últimas décadas em torno das abordagens representativa, participativa e deliberativa e, por outro lado, enfatizam as potencialidades e os limites de experiências supralocais e institucionalizadas.

Para tanto, o capítulo adota a seguinte divisão. Após esta introdução, a seção 2 retoma sinteticamente alguns argumentos discutidos na primeira parte, mostrando como se deu a passagem de um quadro marcado pelo debate entre as vertentes democráticas “puras” para um contexto de hibridismo entre as correntes, consubstanciado nas propostas em torno dos públicos participativos e dos sistemas deliberativos.

As seções 3 e 4 analisam a tradução da teoria para a prática dos referenciais híbridos, a partir da discussão sobre salto de escala e institucionalização das experiências supralocais. Para facilitar a análise das políticas em suas diversas dimensões, o caso gaúcho foi dividido em dois arranjos: a CP (1998-atual) e o Sisparci (2011-2014). O caso toscano, por sua vez, corresponde à PTPS (2007-atual). Ao fim da discussão realizada em cada subseção, será apresentado um quadro que resume as principais dimensões analisadas, de forma comparada.

A seção 3 inicia-se com o reconhecimento de que a abordagem dos sistemas deliberativos tem alto grau de generalidade e abstração, não estando ainda madura para servir como guia de análise para casos empíricos supralocais. Não obstante, os conceitos trabalhados por autores sistêmicos permitem refletir sobre determinadas dimensões dos casos gaúcho e toscano, em que se refere às suas formas de salto de escala.

A subseção 3.1 analisa as dimensões em torno da criação, dos objetivos e das formas de *scaling-up* das políticas estudadas. Destaca-se a manutenção de um perfil identificado na trajetória do campo democrático e refletido nos casos empíricos, que aponta diferentes formas de organização, objetivos e salto de escala de processos desenvolvidos tanto no Norte quanto no Sul global.

A subseção 3.2 discute dimensões trabalhadas por teóricos da vertente híbrida dos sistemas deliberativos: a integração e a articulação entre as diversas “partes” do sistema; as relações entre níveis locais e supralocais; e a influência das políticas em decisões em escala supralocal. Nos estudos de caso, a articulação entre as diversas partes do sistema e a integração entre as escalas são aspirações eminentemente teóricas, cuja tradução para a prática ainda apresenta diversos constrangimentos. Tal argumento leva à percepção de que os casos empíricos estão longe de constituir-se em sistemas deliberativos plenos. Não obstante, foi notado um padrão interessante de relações entre escalas, com a CP e a PTPS a atuarem em nível regional a partir de um suporte político local. A influência no processo decisório também apresentou avanços em alguns casos, notadamente na CP.

A subseção 3.3 discute os casos à luz de dimensões propostas por autores que buscam aprimorar a teoria dos sistemas deliberativos, tornando-a mais adequada para análise de casos empíricos. Isto significa um esforço de reduzir o grau de abstração e de generalidade em torno da abordagem sistêmica, reconhecendo as experiências empíricas como processos em contínua construção. Assim sendo, analisam-se os estudos de caso a partir das dimensões dos subsistemas deliberati-

vos, da ênfase em escalas intermediárias e das formas de conexão entre as escalas. Tal operação mostra um avanço substantivo na análise dos estudos de caso a partir da vertente sistêmica.

A seção 4 reflete sobre a institucionalização da participação no interior de Estados múltiplos e fragmentados. Tal visão sobre a institucionalização parte do pressuposto de que o Estado seria um ente não monolítico, constituindo a resultante de um campo de disputas. A partir de ferramentas que possuem destaque nas vertentes híbridas originárias do Sul global, essa seção mostra como os casos contribuem para questionar as fronteiras entre Estado e sociedade civil, bem como para consolidar processos participativos às margens do sistema político.

Assim sendo, a subseção 4.1 trata das coalizões de defesa estabelecidas em torno das políticas estudadas. As dimensões de análise enfatizam o perfil das coalizões, sua composição e sua capacidade de influenciar a efetividade das iniciativas. Neste contexto, uma política institucionalizada não é, por si só, efetiva. A efetividade só é potencializada em casos em que a iniciativa conte com uma coalizão de defesa estável, composta por uma rede de atores articulados entre si e com conexões com o centro do sistema político.

A subseção 4.2 debruça-se sobre uma outra face da institucionalização: as influências do instrumento jurídico na perenidade, resiliência e implementação das iniciativas. Tal discussão é feita a partir de uma análise dos instrumentos jurídicos utilizados para a institucionalização formal, de sua influência na perenidade e de sua flexibilidade e adaptabilidade ao contexto político e administrativo. A análise aponta que os instrumentos jurídicos favorecem a perenidade das políticas ao longo do tempo, tornando-as mais resilientes a conjunturas críticas, sobretudo em casos em que há mudanças de governo. Ademais, a institucionalização por meio de leis não parece, por si só, reduzir demasiadamente a flexibilidade e o potencial inovador das experiências, na medida em que a lei pode garantir certa liberdade para os entes gestores. No entanto, a existência da lei não é suficiente para garantir a efetividade. O efeito do instrumento jurídico vai depender de sua mobilização e seu uso político por parte das coalizões de defesa.

Por fim, as considerações finais do capítulo apontam que, ao contrário de expectativas iniciais, as experiências supralocais estudadas não conseguiram transformar-se em formas ordinárias e em método de governo, apesar de produzirem resultados relevantes em contextos de ação limitados. Do ponto de vista do salto de escala, as experiências supralocais podem reproduzir as limitações das experiências locais, tais como a vulnerabilidade ao processo político e o isolamento em relação às principais arenas decisórias. Torna-se fundamental reduzir as expectativas em torno das experiências supralocais, reduzindo a ambição em torno dos sistemas deliberativos.

Este capítulo de considerações finais conclui o livro ao abordar dois temas de caráter transversal, que surgiram no decorrer desta investigação e que devem ser estudados em mais detalhes futuramente: *i*) a distância entre discurso e prática reproduzida pela lógica das *best-practices* e de promoção de agendas de boa governança em nível internacional; e *ii*) a importância de se perceber o sistema deliberativo não como um modelo empiricamente viável de ser alcançado, mas, sim, como um norte teórico a guiar processos marcados pela deliberação possível, com forte influência de especificidades contextuais.

## **2 DAS VERTENTES PURAS ÀS PERSPECTIVAS HÍBRIDAS: REFORMULAÇÕES NA TEORIA DEMOCRÁTICA A PARTIR DOS ELEMENTOS DE SALTO DE ESCALA E DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO**

O argumento desenvolvido na primeira parte do livro enfatiza um movimento em curso na teoria e na prática de experiências democráticas relacionadas às novas formas de participação e deliberação. Tal movimento é marcado pelo significativo descolamento entre as experiências empíricas e a teorização sobre elas.

Após algumas décadas de multiplicação de experiências democráticas em pequenas escalas, as instituições participativas e deliberativas ganham terreno e começam a atingir contextos complexos, em escala supralocal. A tendência ao salto de escala responde, por um lado, a dinâmicas específicas de cada contexto e a uma tendência de replicar, em outras escalas, modelos que se tornaram relativamente comuns e foram considerados boas práticas em escala local, no âmbito da difusão de uma agenda de boa governança (Drake *et al.*, 2002; Grindle, 2004; 2007; 2010; Santiso, 2001). Por outro lado, o *scaling-up* também busca minorar um problema de efetividade das instituições locais: ao enfatizar apenas a microescala, muitas experiências inspiradas pelo ideal participativo e deliberativo acabam tendo pouca influência em decisões políticas estruturantes, que geralmente são tomadas em escalas superiores (Chambers, 2009; Goodin e Dryzek, 2006; Hendriks, 2006; Mansbridge *et al.*, 2012).

Assim sendo, respondendo a tais movimentos, as experiências participativas e deliberativas supralocais ganham força na prática empírica e começam a ser difundidas em níveis regionais e nacionais. O grande problema é que tais experiências muitas vezes não contam com um suporte teórico adequado para guiar suas ações em nível supralocal, já que poucos referenciais são orientados para refletir sobre as experiências em larga escala.

Conforme analisado em detalhes no capítulo 1, a questão da escala foi uma justificativa central para que teóricos que defendiam modelos centrados na representação afirmassem que, em sociedades modernas e complexas, a participação social e a cidadania ativa não pudessem ir além da pequena escala. Segundo teóricos como Schumpeter (1961), Dahl (2001; 2006; 2012), Dahl e Tufte (1973) e Bobbio (1997), em sociedades grandes, o cidadão teria seu papel reduzido àquele de formação de

governos, em que a participação política assumiria formas controladas e esporádicas, centradas nos raros momentos eleitorais. A ampliação da complexidade seria um efeito direto do aumento de escala, levando a um quadro em que o peso dos conhecimentos técnicos implicaria a centralidade do especialista – em detrimento do cidadão comum – na tomada de decisões públicas (Bobbio, 1997).

Ao avaliar o modelo representativo hegemônico como símbolo de um esvaziamento democrático nas sociedades modernas, as vertentes da democracia participativa<sup>1</sup> e da democracia deliberativa<sup>2</sup> propõem o retorno da participação cívica ao centro do processo político, abrindo espaço para fóruns e experiências com maior intensidade democrática.

O grande problema é que, em linha com a multiplicação de pequenos fóruns participativos e deliberativos que ganharam terreno em nível internacional a partir da última década do século XX, os referenciais “puros” da democracia participativa e da democracia deliberativa – por razões conjunturais e por escolhas metodológicas – construíram as suas teorias tendo como referencial a escala local. O nível local foi romantizado, obscurecendo relações de poder que se reproduzem em pequena escala, e visto como lócus ideal para a manifestação dos ideais deliberativos e participativos (Cleaver, 2001; 2005; Cooke e Kothari, 2001; Mohan e Stokke, 2000). Este movimento fez com que as vertentes “puras” deixassem na tangente de seus modelos os dilemas da escala. Nem autores centrais nas correntes – como Jürgen Habermas – conseguiram questionar tais dilemas, ao confirmarem que a complexidade social – e a escala – continua sendo um limite para um amplo processo de democratização (Faria, 2005; 2007).

O efeito colateral da ênfase dada pelas vertentes “puras” em pequenos fóruns foi negligenciar estruturas em maior escala (Chambers, 2009; Goodin e Dryzek, 2006; Niemeyer, 2014; Vieira e Silva, 2013). Assim sendo, argumenta-se aqui que os referenciais da democracia participativa e da democracia deliberativa desenvolvidos nas últimas décadas do século XX são insuficientes para analisar experiências supralocais de participação e de deliberação. É inadequado construir inovações democráticas em nível supralocal com base em referenciais teóricos orientados predominantemente para a escala local.

A análise das inovações democráticas em grande escala ganhou um novo impulso a partir de evoluções nas teorias “puras”. As novas correntes são marcadas por um hibridismo entre as vertentes representativa, participativa e deliberativa, advogando por maior fluidez e intercâmbio entre as abordagens. A partir do reconhecimento de que cada vertente isolada é insuficiente – e estéril do ponto de vista analítico – para compreender a evolução em torno da multiplicação e da implementação das experiências democráticas, as vertentes híbridas apostam em abordagens menos idealistas, prometendo um novo olhar sobre as escalas.

1. Ver, por exemplo, Barber (2003), MacPherson (1977) e Pateman (1970).

2. Ver, por exemplo, Calhoun (1996), Cohen (1989; 1999), Fishkin (2009) e Habermas (1992; 1997; 2002).

Neste livro,<sup>3</sup> duas vertentes híbridas foram exploradas em mais detalhes: a vertente denominada de públicos participativos (Avritzer, 2002) e a corrente que defende a implementação e a análise de sistemas deliberativos (Mansbridge, 1999; Mansbridge *et al.*, 2012; Parkinson e Mansbridge, 2012).

A vertente dos públicos participativos é peculiar porque tem origem na teorização a partir de experiências participativas empíricas que tiveram lugar em países do Sul global, notadamente na América Latina, nas últimas décadas no século XX. A sua ênfase maior em processos empíricos levou ao reconhecimento de que, na prática, são insuficientes e limitadas à filiação a uma única corrente teórica. Para a compreensão dos processos reais de implementação de políticas, é fundamental mesclar elementos das abordagens participativa, deliberativa e representativa.

As experiências “do Sul” apresentam características inovadoras, tais como as descritas a seguir.

- 1) A promoção de formas de participação e deliberação impulsionadas pelo diálogo e pela articulação entre atores estatais e não estatais, em um contexto marcado pelo trânsito de indivíduos que circulam entre os polos da administração pública e da sociedade civil (Abers, Serafim e Tatagiba, 2014; Abers e von Bülow, 2011; Dagnino, 2002; Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006; Marques, 2006; Silva e Oliveira, 2011).
- 2) Uma ênfase na inclusão de grupos historicamente excluídos do processo político, na busca por justiça social e por redução das desigualdades (Dagnino, 2002; Santos e Avritzer, 2002).
- 3) Uma articulação entre as formas de representação e de participação direta no interior de fóruns participativos e deliberativos institucionalizados (Almeida, 2013a; Avritzer, 2007; 2012; Lavalle e Vera, 2011; Lavalle, Houtzager e Castello, 2006a; 2006b; Lüchmann, 2006; 2007; Miguel, 2000; Souza, Lima e Teixeira, 2012).

Assim sendo, a vertente híbrida dos públicos participativos permite abordar de forma mais efetiva o *scaling-up*, a partir da combinação de formas de representação e de participação, e, sobretudo, dá um passo além na defesa das formas institucionalizadas, pois aponta o potencial que as novas instituições têm de democratizar o Estado, ampliando suas capacidades (Abers e Keck, 2008; Pires *et al.*, 2012; Pires e Vaz, 2012; Santos, 1999).

A outra vertente híbrida explorada nesta pesquisa diz respeito aos sistemas deliberativos. O descolamento entre a teoria e a prática de fóruns deliberativos e participativos – bem como as dificuldades destes últimos em influenciar escolhas

---

3. Sobre tudo em seu capítulo 2.

e políticas públicas – não passou despercebido aos teóricos deliberativos. Na busca por corrigir o idealismo excessivo da abordagem deliberativa – amplamente criticada por teóricos participativos (Pateman, 2012) e agonísticos (Mouffe, 1999; 2000; 2013; Purcell, 2008) –, a teoria sistêmica passa a reconhecer a inevitabilidade de limites e problemas das experiências empíricas (Chambers, 2003; Goodin e Dryzek, 2006; Mansbridge, 1999), passando a advogar uma deliberação possível em contraponto ao ideal deliberativo (Bächtiger *et al.*, 2010; Goodin, 2005). Trata-se de uma reformulação teórica, na qual elementos vistos como sendo perniciosos para a vertente deliberativa “pura” – tais como o autointeresse e as relações de poder – são revitalizados (Mansbridge, 1999; Mansbridge *et al.*, 2010; 2012).

Para além da relativização das condições ideais de deliberação, a teoria sistêmica passa a incorporar de forma direta o problema da escala, até então negligenciado. Ao deslocar o foco dos resultados obtidos por fóruns deliberativos em pequena escala para a resultante deliberativa do sistema, alcançada a partir da interação entre diversas instituições e escalas, a vertente sistêmica retoma uma aspiração potencial do campo deliberativo que foi relegada ao segundo plano: a democratização ampla do sistema político (Dryzek, 2016), consubstanciada em uma reação contra o cada vez maior fosso entre os objetivos macro e micro das teorias deliberativas (Hendriks, 2006) e a sua tímida presença em termos de impacto político.

Para além da ênfase na dimensão da escala, que ultrapassa o foco romantizado em nível local defendido por teóricos das perspectivas “puras”, a perspectiva sistêmica, híbrida, enfatiza a revitalização, na vertente deliberativa, da importância da representação política (Dryzek e Niemeyer, 2006; Mansbridge, 2003; 2011; Saward, 2006; 2008; Urbinati, 2006; 2010; Urbinati e Warren, 2008), em linha com a vertente dos públicos participativos.

A teoria sistêmica tem ganhado força no campo teórico, e alguns autores veem na perspectiva o marco de uma nova geração de deliberativistas (Elstub, Ercan e Mendonça, 2016). O grande problema é que tal abordagem foi pouco utilizada para analisar experiências empíricas de participação – notadamente, os processos supralocais –, o que faz com que a teoria sistêmica seja marcada por alto grau de generalidade e pouca força empírica (Almeida e Cunha, 2016; Beste, 2016; Mendonça, 2016; Moore, 2016).

A seguir, a partir dos estudos de caso analisados, discutir-se-á como as vertentes híbridas podem ser utilizadas na análise de casos empíricos transcalares e institucionalizados. A seção 3 e as subseções terão foco no salto de escala, enquanto a seção 4 abordará os limites e as potencialidades em torno da institucionalização de mecanismos de participação e de deliberação.

### 3 SISTEMAS DELIBERATIVOS NA PRÁTICA: ENTRE A NECESSIDADE DE IR ALÉM DAS EXPERIÊNCIAS LOCAIS E SEU LIMITE EMPÍRICO

Um dos pressupostos em que a abordagem dos sistemas deliberativos (Mansbridge, 1999; Mansbridge *et al.*, 2012; Parkinson e Mansbridge, 2012) está assentada é a necessidade de a participação e a deliberação irem além dos minipúblicos em pequena escala. O *scaling-up* permitiria ampliar a efetividade dos pequenos fóruns deliberativos e, ao mesmo tempo, favoreceria a influência em políticas e escolhas públicas em grande escala, em direção de uma democratização do sistema político como um todo. A perspectiva sistêmica propõe uma ênfase maior na macroescala, o que poderia potencializar a análise e a implementação das experiências empíricas supralocais.

No entanto, a mudança de foco – do nível microanalítico para o macroanalítico – realizada por teóricos sistêmicos terminou por levar a um giro teórico que saiu de um contexto em que se discutia desenho institucional e metodologias de minipúblicos em microescala para uma discussão ampla e difusa em macroescala (Chambers, 2009; Hendriks, 2006), com alto grau de complexidade e generalidade.

Argumenta-se que – ao contrário do que foi esperado no início desta investigação – a abordagem sistêmica não se encontra desenvolvida o suficiente a ponto de servir como guia analítico de processos empíricos. Teoricamente, não existe clareza sobre como analisar e avaliar experiências empíricas a partir da abordagem sistêmica. Assim, não é possível analisar os casos do Rio Grande do Sul e da Toscana enquanto sistemas deliberativos. Não obstante, se é inviável analisar os estudos de caso como exemplares sistêmicos, as ferramentas teóricas desenvolvidas pela vertente permitem iluminar algumas limitações e potencialidades dessas experiências supralocais, no que tange às relações entre escalas e à questão da articulação e integração interinstitucional, como será abordado na sequência.

#### 3.1 Os modelos de *scaling-up* no Rio Grande do Sul e na Toscana: a reprodução de um padrão Norte-Sul

Uma das primeiras conclusões obtidas partir da comparação entre as formas de salto de escala adotadas pelos casos empíricos estudados é que eles reproduzem características cujas origens remontam a distintas tradições – entre o Norte e o Sul global –, na promoção de processos participativos e deliberativos.

O mecanismo de participação no orçamento estadual do Rio Grande do Sul – denominado CP – é uma experiência regional que surge a partir de um salto de escala inspirado no orçamento participativo (OP) local. Trata-se de uma instituição única, com atuação tanto em escala regional quanto em níveis locais. Institucionalizado por um governo de centro-direita em 1998, o *scaling-up* teve origem em um contexto político pré-eleitoral, em que o OP da capital do estado, Porto Alegre (Abers, 1998; Allegretti, 2003; Baiocchi, 1999; Santos, 1998), esta-



va em seu auge, e isto implicava vantagem eleitoral para o partido que o criou: o Partido dos Trabalhadores – PT (Faria, 2005; 2006; Goldfrank e Schneider, 2006).

Alinhados com o perfil das experiências latino-americanas (Avritzer, 2002; Santos, 2002; Santos e Avritzer, 2002), os resultados da CP tendem a enfatizar a inclusão de determinados grupos politicamente marginalizados e possuem uma vertente redistributiva, na medida em que ampliam a inclusão de grupos e municípios interioranos carentes de canais de acesso aos recursos públicos estaduais, e buscando a redução de desigualdades regionais.

Apesar de ter sido criada de forma *top-down* pelo Executivo estadual, a CP foi rapidamente apropriada pelos conselhos regionais de desenvolvimento (Coredes), órgãos colegiados compostos por representantes da sociedade civil e política, muitas vezes vinculados a municípios do interior do estado. Os Coredes possuem uma composição híbrida que transcende as fronteiras entre Estado e sociedade civil e são exemplo do fenômeno da representação no interior das experiências de participação, característica típica dos processos participativos latino-americanos.

A experiência da CP conviveu com outras instituições participativas e deliberativas em contexto supralocal, tais como os conselhos de políticas públicas e as conferências setoriais. A partir de um diagnóstico que indicava a sobreposição e a falta de articulação entre os diversos canais de participação e de deliberação ativos no Rio Grande do Sul, o governo petista de Tarso Genro (2011-2014) promoveu um modelo inovador, a partir de características sistêmicas: o Sisparci.

O Sisparci foi um modelo de *scaling-up* baseado não no aumento de escala de uma experiência única de participação, mas em uma tentativa de articular e integrar diversas instâncias. Algumas dessas instâncias foram criadas diretamente pelo governador (como o Gabinete Digital – GD e o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Rio Grande do Sul – CDES/RS), outras já existiam previamente e passaram a fazer parte do sistema, tais como a CP e os conselhos de políticas públicas. Algumas destas instituições tinham modelos baseados em formas de participação presenciais, enquanto o GD enfatizava as formas digitais.

De um modo geral, a experiência do Sisparci surge como resposta à crescente percepção entre autores brasileiros de que as instituições participativas e deliberativas em vigor desde as últimas décadas do século XX estavam a ser menos efetivas do que o esperado no momento de sua criação (Pires, 2011; Romão e Martelli, 2013). A ideia era, portanto, aumentar a efetividade das instituições, a partir da integração, articulação e redução de sobreposições entre as diversas “partes” do sistema, estabelecendo fluxos para o tratamento das demandas sociais (Rio Grande do Sul, 2014a; Sobottka e Streck, 2014).

Já o salto de escala do caso toscano, consubstanciado na criação da PTPS, ocorreu em um contexto em que não havia instituições consolidadas de participação e deliberação na região da Toscana. Sua origem pode ser traçada à vontade política de um grupo composto por políticos, administradores públicos e acadêmicos reunidos na extinta Rede do Novo Município (Pieroni e Ziparo, 2007).

Diferentemente da ênfase em justiça social e redistribuição típica dos países do Sul, a motivação da PTPS – em linha com outros casos do Norte global (Allegretti, 2010) – girou em torno da busca por reconstruir os vínculos e a confiança mútua entre sociedade civil e Estado, então abalados devido a importantes mudanças no sistema político e partidário italiano (Avventura Urbana, 2007; Floridia, 2010; 2012; 2013a). Em outra frente, alguns de seus objetivos são claramente vinculados à busca por maior eficiência administrativa, notadamente no que diz respeito à busca por redução dos conflitos e da morosidade processual em torno de obras de infraestrutura, que é um dos objetivos centrais do instrumento do debate público (DP).

A PTPS tem um caráter marcadamente *top-down* e, apesar de seus objetivos declarados de reconstruir vínculos entre Estado e sociedade civil, a política teve dificuldades em ser apropriada pela sociedade civil regional. Como também ocorre em outros processos do Norte global, a organização e a promoção das ferramentas de participação tenderam a ser centradas em burocratas, técnicos da participação e acadêmicos, com um menor envolvimento da sociedade civil organizada.

Diferentemente do caso da CP – que se organizou como um processo participativo único, com estrutura definida –, a PTPS é mais difusa, baseada em uma lei que estabelece um conjunto de incentivos e obrigações direcionado à realização de processos em níveis regional e local. Conforme já discutido por alguns autores vinculados à perspectiva sistêmica, trata-se de um modelo de *scaling-up* baseado nos minipúblicos (Felicetti, Niemeyer e Curato, 2016; Goodin e Dryzek, 2006; Niemeyer, 2014), em linha com as experiências originadas no Norte global (Pateman, 2012). Seguindo esse modelo, buscou-se a difusão dos pequenos fóruns deliberativos e a sua vinculação às políticas de maior escala. Ao mesmo tempo, a PTPS utiliza minipúblicos para discutir temas complexos em larga escala, como é o caso dos DPs regionais.

Pela descrição efetuada, é possível perceber que cada estudo de caso investigado apresenta um modelo diferente e *sui generis* de salto de escala da participação e da deliberação, com suas potencialidades e limitações. Também se pode notar que os casos estudados estão em linha com as características de processos desenvolvidos no Norte e no Sul global. O quadro 1 resume algumas das principais características no que tange às formas de criação da política, aos objetivos dos processos e aos modelos de *scaling-up*.

QUADRO 1

Dimensões comparadas: formas de criação, objetivos e modelos de salto de escala

Experiências/dimensões	Formas de criação da política	Objetivos dos processos	Modelo de <i>scaling-up</i>
A CP no Rio Grande do Sul (1998-atual)	Caráter <i>top-down</i> , com apropriação posterior pelos Coredes e pela sociedade civil e política do interior do estado. Criada pelo governo estadual, de centro-direita, como uma reação ao OP de Porto Alegre, marca de um governo de esquerda.	Redução das desigualdades regionais. Promoção de políticas públicas de desenvolvimento regional. Inclusão política de grupos excluídos. Redistribuição de recursos.	Processo de participação popular na discussão e decisão sobre a parcela do orçamento estadual destinada às políticas de desenvolvimento regional. Processo híbrido entre participação e representação, com etapas locais, regionais e eleitorais – via voto universal.
O Sisparci do Rio Grande do Sul (2011-2014)	Caráter <i>top-down</i> . Impulsionado pelo núcleo político do governo estadual.	Promoção de canais de participação inovadores. Aumento da efetividade das instituições participativas já existentes. Estabelecimento de fluxos para tratamento das demandas sociais, evitando sobreposições.	Articulação entre instituições participativas em nível estadual. Articulação entre formas presenciais e não presenciais.
A PTPS (2007-atual)	Caráter <i>top-down</i> . Impulsionada pelo núcleo político do governo regional.	Reconstrução dos vínculos de relações de confiança entre sociedade civil e Estado. Promoção de processos participativos e deliberativos inovadores. Redução dos conflitos e da morosidade administrativa em torno de obras de infraestrutura.	Salto de escala por meio da promoção e multiplicação de minipúblicos, em níveis locais e regionais. Realização de DPs em torno de grandes obras de infraestrutura.

Elaboração do autor.

**3.2 Sistemas deliberativos? Articulação interinstitucional e integração multinível no Rio Grande do Sul e na Toscana**

Apesar de suas especificidades em torno dos modelos de salto de escala, os casos empíricos fornecem elementos para a análise das seguintes dimensões, centrais nas aspirações teóricas da perspectiva sistêmica: *i*) a integração e a articulação entre as diversas “partes” do sistema; *ii*) as relações entre níveis locais e supralocais; e *iii*) a influência em escolhas públicas complexas em nível supralocal.

Um dos pilares da perspectiva sistêmica aponta a necessidade de promover a deliberação a partir de uma divisão de trabalho na qual cada instituição atuaria sob determinado tema/decisão e em que esse conjunto de “partes” deveria ser articulado e integrado sistemicamente, com o objetivo de alcançar uma resultante deliberativa que atuasse em favor do aprofundamento democrático (Bächtiger *et al.*, 2010; Chambers, 2009; Goodin, 2005; Hendriks, 2006; Mansbridge *et al.*, 2012). No que tange a esse elemento da teoria sistêmica, as experiências empíricas analisadas mostram que a integração e a articulação entre instâncias e fóruns deliberativos são aspirações eminentemente teóricas, cuja tradução para a prática ainda apresenta diversos constrangimentos.

No caso do Sisparci, que incentivou a distribuição da tarefa deliberativa para diversas instâncias, os esforços de integração e articulação foram eclipsados pela competição por espaço entre as arenas decisórias. A partir de uma tendência à disputa por recursos e poder, a multiplicação de instâncias levou, por um lado, à sobreposição de atribuições e ações entre algumas instituições e, por outro lado, ao isolamento de instituições participativas e deliberativas, cujo acesso ao núcleo central de governo era relativamente limitado.

Nessa experiência, as instituições criadas diretamente pelo governador (GD e o CDES/RS) tiveram maior acesso a recursos para o seu funcionamento e foram inseridas no aparato administrativo de forma intimamente ligada aos centros de poder. As instituições participativas e deliberativas preexistentes, por sua vez, não tiveram a mesma atenção que as instituições recém-criadas. Uma das apostas do Sisparci era enfatizar as formas digitais e não presenciais de participação. No entanto, a ênfase nas formas digitais levou a reações de defensores das tradicionais formas de participação presencial, aumentando o conflito entre as instâncias.

A responsabilidade formal de promover a integração entre as arenas e reduzir os conflitos foi confiada ao Departamento de Participação Popular e Cidadã (Deparci). O grande problema é que, no interior da administração, o Deparci foi criado como um departamento na estrutura da Secretaria de Planejamento. Assim sendo, a coordenação do Sisparci atuou a partir de uma posição hierárquica inferior a alguns componentes do sistema.

Além disso, o Deparci pouco conseguiu dialogar com as demais instâncias vinculadas diretamente ao centro do governo ou mesmo às outras secretarias estaduais – como os conselhos e as conferências de políticas públicas –, devido à opacidade da administração pública e à diversidade de projetos políticos presentes em um governo de coalizção, composto por diversos partidos políticos. Assim, apesar da vontade política em implementar um sistema deliberativo, o Sisparci perdeu-se em conflitos administrativos, tendo sido afetado pela complexidade de seu desenho institucional e pela opacidade da burocracia estatal.

Em resumo, a experiência do Sisparci conseguiu dar um passo além no *scaling-up* e na multiplicação de canais de participação e de deliberação. No entanto, as falhas na articulação e na divisão do trabalho deliberativo impediram um potencial ganho de integração sistêmico, em uma iniciativa que teve maior peso retórico e normativo que impactos efetivos. Sem resolver os gargalos de articulação, de integração e de divisão de trabalho, não há sistema deliberativo viável no mundo real.

Destino diverso teve a dinâmica estabelecida entre os Coredes e a CP, formalmente componentes do Sisparci, mas que já existiam anteriormente e sobreviveram ao fim da experiência citada. Embora não possa ser considerado um sistema deliberativo e não tenha na articulação e na integração entre arenas uma prioridade,

a atuação dos Coredes e da CP é útil para ilustrar uma das principais bandeiras defendidas pelos autores sistêmicos. Mais importante que alcançar o ideal deliberativo, as experiências de participação e deliberação supralocal podem ser eficazes caso consigam atingir padrões suficientes para uma deliberação possível (Bächtiger *et al.*, 2010; Goodin, 2005). Ou seja, não é preciso que todas as etapas e ações sejam marcadas pela boa deliberação, mas, sim, que as resultantes deliberativas levem ao aprofundamento democrático.

Na CP, as formas de participação e deliberação não atingem o ideal deliberativo; a CP tem alcance limitado somente às políticas de desenvolvimento regional e à discussão apenas de parcela do orçamento estadual; a intensidade na mobilização e na participação em etapas preliminares situa-se muitas vezes aquém do ideal; a construção e a votação das propostas não seguem os padrões defendidos pela teoria deliberativa e não garantem deliberações baseadas inteiramente na racionalidade, a partir da força do melhor argumento. Ainda assim, é possível afirmar que a resultante deliberativa – ou seja, seu impacto em decisões públicas – contribui para aprofundar a democracia, a partir de um contexto de deliberação boa o suficiente (*good enough*), que reconhece os limites contextuais.

Embora com limitações, a CP possui um desenho institucional original, que contorna alguns limites da escala apontados pelos teóricos da democracia representativa de cunho hegemônico (tais como Dahl, 2001; 2012; Dahl e Tufte, 1973; Schumpeter, 1961) e que não conseguiram ser resolvidos pelas teorias e experiências empíricas baseadas nos ideais “puros” participativos e deliberativos (Faria, 2007).

Ao incluir um elemento eleitoral, em combinação com formas de representação, participação e deliberação, a CP superou alguns limites de escala, em um processo que contou, em diversos anos, com mais de 1 milhão de eleitores na definição de prioridades de políticas públicas a serem incluídas diretamente no orçamento estadual.<sup>4</sup> Em contraposição à ideia de esvaziamento democrático, a CP mostra como o voto universal pode ser utilizado para além da formação de governos e em momentos raros e esporádicos. Na experiência citada, o voto consiste em um elemento que mobiliza parcelas importantes da população para a definição direta de políticas públicas, de forma frequente e regular.

Analisando a partir do viés da teoria sistêmica, o caso da PTPS também apresenta problemas na articulação entre as partes. É fundamental ressaltar que a PTPS nunca teve na integração entre instituições um objetivo central. No entanto, foram identificados conflitos e desconhecimento mútuo entre diversos setores e instituições, tais como a Autoridade Toscana para Garantia e Promoção da Participação (APP), a Junta Regional (JR), os políticos regionais, o Garantidor da Comunicação em Políticas Territoriais, os profissionais da participação e os atores da sociedade civil.

---

4. Ver a tabela 1, com dados sobre o número de participantes, do capítulo 3.

A APP – coordenadora formal da política – sempre encontrou dificuldade em dialogar e ser reconhecida como relevante pelo núcleo central do governo regional. O caráter formal de independência e autonomia detido pela APP foi, por um lado, importante para a promoção de processos participativos, mas, por outro lado, tal independência pode acentuar uma tendência ao isolamento da autoridade e ampliar os desafios de integração e articulação com a burocracia e os políticos regionais.

No que se refere às relações entre níveis locais e supralocais, apontadas como fundamentais para os sistemas deliberativos, as experiências gaúcha e toscana apresentam similitudes, apesar de contarem com desenhos institucionais bastante diversos. Embora sejam políticas institucionalizadas em nível supralocal, as principais bases de sustento político das duas iniciativas encontram-se em nível local.

No caso gaúcho, a complexidade e a ênfase retórica da perspectiva do Sisparci fizeram com que tal iniciativa não ecoasse para os níveis locais. A CP, por sua vez, é consolidada e sustentada por atores da sociedade civil e política local, em sua maior parte baseados em municípios do interior do estado. Os Coredes – que têm diversas ações em nível local – e os conselhos municipais de desenvolvimento (Comudes) completam o quadro de sustento político.

O limite da CP no que se refere às relações entre níveis está ligado à tipologia das demandas submetidas e votadas. Pelo seu forte enraizamento em nível local, as propostas de políticas em macroescala – na temática do desenvolvimento regional – acabam por competir com demandas de caráter local, como a pavimentação de ruas, a compra de viaturas para policiais, entre outras. Tendo em vista a forte mobilização e a menor complexidade das demandas de caráter local, tais propostas tendem a predominar sobre aquelas de perfil estruturante, direcionadas para a grande escala.

Já no caso toscano, trata-se de uma política regional com efeitos locais. Apesar de institucionalizada e coordenada a partir do nível regional, grande parte da implementação da PTPS ocorreu por meio de pequenos projetos em nível local, muitos deles classificados como minipúblicos. A multiplicação de experiências locais – mais de 170 pequenos projetos financiados entre 2008 e 2017 (APP, 2013; 2016) – fez com que crescesse o apoio e o suporte político dado por atores políticos e pela burocracia de nível local às iniciativas. Apesar da efetividade desses pequenos processos ter variado caso a caso, eles contribuíram para potencializar uma cultura participativa em nível regional, com maior permeabilidade às novas formas democráticas, transcendendo divisões político-partidárias.

Em contrapartida, os efeitos regionais de uma política pública cujo salto de escala foi baseado no estímulo à difusão de minipúblicos foram bastante limitados. Apesar da efetividade de alguns minipúblicos para a discussão de temas locais, não foi possível identificar a criação de vínculos entre os processos participativos e deliberativos locais e as decisões políticas em nível regional, conforme idealizado por autores sistêmicos (Felicetti, Niemeyer e Curato, 2016; Goodin e Dryzek, 2006; Niemeyer, 2014).

Além disso, a utilização de minipúblicos para a discussão de assuntos complexos em larga escala foi menor que o esperado. Segundo a PTPS, seriam os DPs em torno de obras de infraestrutura a realizar a função de minipúblicos supralocais. O problema é que – por diversas limitações do desenho institucional e do contexto político – não foram realizados DPs nos oito primeiros anos de vigor da PTPS. Somente em 2016 e 2017 é que ocorreram os primeiros DPs regionais, em torno da requalificação do porto de Livorno e sobre resíduos de gesso na região de Gavorrano. No entanto, apesar de serem assuntos complexos e relevantes na política toscana, nenhum dos DPs conseguiu mobilizar a sociedade regional como um todo, tendo sido implementados com perfil predominantemente local e com alta componente técnica.

Realizando uma síntese do conteúdo discutido nesta subseção, o quadro 2 demonstra como as dimensões apontadas por teóricos sistêmicos – da articulação entre as diversas instituições, da relação entre as escalas e da influência em políticas e decisões em grande escala – estiveram presentes nos casos empíricos estudados.

**QUADRO 2**  
**Dimensões comparadas: articulação interinstitucional, relações entre escalas e influência em escolhas públicas**

Experiências/dimensões	Articulação entre instituições e processos	Relações entre escalas	Influência em escolhas públicas
A CP no Rio Grande do Sul (1998-atual)	Integração entre Coredes e setores dos governos municipais e estadual. Não articulação com as demais instituições participativas.	Enraizamento no nível local. Fluxos e atribuições bem-definidas entre as partes. Etapas participativas e deliberativas realizadas em diversos níveis: locais, regionais e estadual.	Influência direta no orçamento estadual por meio da votação de prioridades. Influência limitada à parcela do orçamento público e às políticas de desenvolvimento regional. Tendência ao predomínio de demandas de caráter local sobre demandas complexas em nível supralocal.
O Sisparci do Rio Grande do Sul (2011-2014)	Integração formal entre múltiplas instituições participativas, de diversos setores e temas. Integração formal entre formas presenciais e não presenciais. A integração ocorreu de forma simbólica e retórica, mas a prática foi marcada por disputa de espaço e conflitos entre as “partes” do sistema.	A complexidade do Sisparci limitou os efeitos locais. Os fluxos e os processos entre níveis não foram definidos. Em níveis locais, o Sisparci foi “engolido” pela CP, formalmente uma das partes do sistema.	As partes do sistema conseguiram influenciar decisões complexas, em uma administração favorável às formas de participação e deliberação. Os resultados alcançados foram mérito das partes isoladas, e não do sistema integrado. O resultado mais visível do Sisparci foi o aumento da intensidade democrática da CP. O Sisparci conseguiu aprofundar o <i>scaling-up</i> e a multiplicação de instituições participativas, mas falhou na integração, na articulação interinstitucional e na divisão do trabalho deliberativo.

(Continua)

(Continuação)

Experiências/ dimensões	Articulação entre instituições e processos	Relações entre escalas	Influência em escolhas públicas
A PTPS (2007-actual)	Foram identificados conflitos entre os atores e as instituições envolvidos na PTPS. A PTPS foi marcada pelo desconhecimento por parte de atores e grupos regionais e pela desconfiança por parte da sociedade civil organizada. A APP teve dificuldades em dialogar e integrar-se à administração pública regional.	Apesar de institucionalizada regionalmente, os efeitos da PTPS são predominantemente sentidos em nível local. Ao longo de sua implementação, cresceu o suporte à PTPS por parte de burocratas e políticos locais.	A PTPS não foi bem-sucedida em influenciar decisões complexas em nível regional. A dificuldade em realizar DPs contribuiu para a baixa influência da PTPS em temas centrais da agenda política.

Elaboração do autor.

### 3.3 Subsistemas deliberativos, escalas intermediárias e conectores: por um sistema deliberativo empiricamente viável

Do ponto de vista teórico, a abordagem dos sistemas deliberativos ganhou espaço em anos recentes (Dryzek, 2016; Mendonça, 2016), sendo considerados por Elstub, Ercan e Mendonça (2016) como a marca de uma geração de deliberativistas. No entanto, apesar dos avanços em relação às vertentes “puras” participativa e deliberativa, começam a surgir críticas sobre pontos-chave da abordagem sistêmica, notadamente sobre sua dificuldade em analisar casos empíricos (Almeida e Cunha, 2016; Beste, 2016; Mendonça, 2016; Moore, 2016). Tais críticas, realizadas internamente por autores do campo deliberativo, tendem a ter um perfil construtivo, propondo mudanças e acréscimos à teoria sistêmica, para que esta possa realizar um diálogo mais próximo às experiências empíricas supralocais.

Ressaltam-se três “adições” que contribuem para a reflexão sobre os casos estudados no Rio Grande do Sul e na Toscana: *i*) o conceito de subsistemas deliberativos; *ii*) a aposta nas escalas intermediárias de participação; e *iii*) a ênfase nos conectores – ou seja, nos atores responsáveis pela conexão entre as instituições e as escalas. Tais adições foram realizadas predominantemente por autores latino-americanos, que possuem tradição em analisar casos empíricos, alguns deles de caráter supralocal.

Na tentativa de reduzir o fosso entre a teoria sistêmica e a prática empírica, Silva e Ribeiro (2016) propõem o conceito de subsistemas deliberativos. Trata-se de uma redução da ambição da abordagem sistêmica em incorporar todas as instituições que realizam tarefas deliberativas, enfatizando as experiências que não podem ser confinadas à escala local, mas que ainda não estão aptas para realizar transformações profundas e sistêmicas na forma de fazer política.

A partir desse conceito, é possível enquadrar as experiências da CP e da PTPS. Os dois casos ainda estão longe de realizar mudanças amplas no sistema político, mas já apresentam resultados concretos e impactos relevantes em contextos regionais e locais. De acordo com a tipologia proposta pelos autores (Silva e Ribeiro, 2016, p. 175-178),



a CP pode ser considerada um subsistema temático, em torno das políticas de desenvolvimento regional, em seu vínculo com o processo orçamentário estadual. A PTPS, por sua vez, pode ser classificada a partir da natureza de suas arenas como um sistema baseado em um conjunto de minipúblicos, com atuação local e regional.

Analisar os casos empíricos a partir da estratégia dos subsistemas mostra-se frutífero, porque permite valorizar os importantes resultados alcançados por essas experiências em suas áreas de atuação, sem que para isso tenha que haver sempre a sombra intimidadora da democratização do sistema político como um todo. Se fossem avaliados como sistemas deliberativos plenos, os processos e os impactos das experiências toscana e gaúcha estariam muito aquém do esperado. Por sua vez, ao analisar os resultados em seus *subsistemas*, é inegável o avanço promovido pelos dois casos empíricos.

A PTPS conseguiu ir muito além das experiências de um minipúblico local, aumentando a abertura e a cultura política regional em torno das metodologias participativas e deliberativas. Atualmente, nenhuma região italiana conta com uma política pública tão estruturada e com *know-how* na realização de processos participativos e deliberativos em níveis próximos à Toscana. A PTPS também inspirou a criação de leis, autoridades de participação e políticas participativas em diversas regiões do país. Por fim, a PTPS antecipou em sua lei o instrumento do DP, que foi incluído em lei nacional, tornando-se, a partir de 2017, obrigatório na discussão de grandes obras de infraestrutura.

A CP, a partir de metodologias inovadoras, conseguiu aumentar significativamente a escala de um processo inspirado no OP, ao incluir anualmente um grande contingente de eleitores em suas votações de prioridades. Tornou-se também um importante espaço de inclusão política e de redistribuição de recursos, garantindo maior acesso aos municípios e grupos do interior do estado. Por fim, a CP consiste em um dos principais vetores da política de desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul, contando com forte sustento das universidades regionais.

Em contraposição à PTPS e à CP, esteve o Sisparci. Enquanto as duas experiências citadas tiveram um nível de ambição menor, o Sisparci objetivou ser o nó integrador de diversas arenas, instituições e níveis. Apesar de suas grandes ambições, os efeitos do Sisparci estiveram limitados ao nível estadual, no qual passa a ser possível classificá-lo como um subsistema de recorte territorial, no âmbito do Rio Grande do Sul.

O giro teórico proposto por autores sistêmicos muitas vezes é feito de forma precipitada; nele, a ênfase em minipúblicos é imediatamente substituída por uma análise da interação entre instituições em macroescala (Hendriks, 2006). Nesse giro teórico, do micro para o macro, as escalas intermediárias são deixadas em segundo plano, ainda que relevantes e muitas vezes mais apropriadas para a implementação de processos participativos e deliberativos (Avritzer e Ramos, 2016; Pickering e Minnery, 2012).

As experiências em escalas regionais e estaduais funcionam como uma importante fase do processo de *scaling-up*, preparando terreno para saltos de escala em níveis mais amplos. Tais experiências em mesoescala também podem realizar um importante papel de conexão entre a micro e a macroescala. A novidade teórica trazida pelas experiências em mesoescala é retomar a análise do salto de escala enquanto processo que se desenvolve de maneira incremental. É no contexto de mesoescala que as experiências toscana e gaúcha devem ser analisadas, e não como sistemas deliberativos plenos.

O foco da mesoescala como conector entre os níveis micro e macro encontra paralelo em uma dimensão enfatizada por autores como Almeida e Cunha (2016) e Mendonça (2016), a qual aponta uma lacuna na abordagem sistêmica, marcada pela falta de teorização sobre os elementos que induzem a conexão entre as escalas. Segundo tais autores, o giro sistêmico não dá a devida atenção ao mecanismo de conexão, fundamental para a análise do *scaling-up*. Faz-se necessário analisar individualmente os atores e os grupos que atuam como conectores entre as diversas arenas, sejam elas formais ou informais. Na busca por induzir a conectividade, Mendonça (2016) aponta três grupos de atores prioritários para realizar tal função: os burocratas, os grupos de mídia e os ativistas que agem como representantes da sociedade civil.

No caso do Sisparci, é possível vincular a já mencionada falta de articulação e integração entre as arenas ao frágil papel atribuído aos conectores. A complexidade e a incompletude do desenho institucional do Sisparci contribuiu para que os grupos de mídia e a sociedade civil estadual não se apropriassem do processo, reduzindo a legitimidade da iniciativa.

Não chegou a haver instâncias representativas formais para acompanhar a execução do Sisparci.<sup>5</sup> Os únicos atores que atuaram na conexão entre as arenas foram os burocratas do Deparci, responsáveis formais pela coordenação da política. No entanto, esse departamento atuava em posição hierarquicamente inferior a algumas partes do sistema e encontrou dificuldades em dialogar com o restante da administração pública estadual, que tinha um perfil marcado pela alta diversidade de projetos políticos, típica de um governo de coalizção. Assim sendo, a falta da ação de conectores contribuiu para os limitados efeitos do Sisparci.

Apesar de ter um desenho institucional muito mais simples que o Sisparci, a CP apresenta outro comportamento no que tange aos conectores. A conexão entre as arenas é prioritariamente exercida pelos Coredes, que possuem interfaces com os poderes Executivo e Legislativo estaduais e com os governos e a sociedade civil locais. Com fortes vínculos às universidades regionais, tais conselhos atuam como

---

5. Já no fim da experiência, foi criado um grupo de trabalho – denominado melhorias para o Sisparci –, que teria como objetivo ser um embrião para uma futura criação de um comitê gestor da política, mas a mudança política que ocorreu em 2015 inviabilizou tal iniciativa.

representantes dos grupos de interesse em torno da temática do desenvolvimento regional, compostos prioritariamente por acadêmicos, políticos locais e membros da sociedade civil organizada. A representação e a conexão exercida pelos Coredes são complementadas pela ação dos Comudes, com atuação em âmbito local. A estrutura relativamente estável de conexão entre as arenas potencializou a efetividade e a perenidade da CP.

A PTPS, por sua vez, apresenta um grau intermediário no que tange aos conectores. Formalmente, a conexão entre as arenas é de responsabilidade da APP, entidade nomeada e mantida pela administração regional, mas com autonomia formal para a gestão da política. A APP, no entanto, nunca teve os recursos humanos e financeiros à altura de suas responsabilidades, o que inviabilizou uma presença ostensiva da autoridade no acompanhamento dos processos locais e no diálogo com os governos locais. Ademais, o atributo de independência da APP representou um desafio na busca por integração com o centro da sociedade política e da burocracia regional, e muitas vezes a APP não conseguiu promover a conexão entre as arenas e os níveis de governo, atuando a partir de um quadro de institucionalidade marginal.

No entanto, ao longo da sua implementação, uma categoria de atores estruturou-se e passou a atuar como o principal conector da PTPS: os profissionais/mediadores da participação. Ainda que a conexão exercida tenha natureza informal, sem a figura formal do representante, são os profissionais da participação que muitas vezes servem como ponte entre os governos e a sociedade civil locais e a APP.

Se, por um lado, a atuação dos profissionais é importante para a estruturação e os resultados da PTPS, por outro lado, o crescimento da responsabilidade desempenhada por estes atores, que também são um grupo com interesses próprios, aporta alguns desafios para a política. O primeiro deles é que a PTPS se tornou dependente da atuação dos profissionais. Agindo em parceria com governos locais, os profissionais muitas vezes são responsáveis por escrever os projetos para obter financiamento, e, uma vez selecionados os projetos, os consultores são contratados para realizá-los.

Em um contexto em que os profissionais centralizam a submissão e a implementação de projetos, a PTPS não chega a ser internalizada pelas administrações públicas, tanto em nível local quanto regional. Em nível local, a burocracia termina por ser pouco envolvida nas tarefas de gestão, reduzindo o potencial de difusão dos métodos participativos e deliberativos para o conjunto das políticas locais. Em nível regional, ocorre processo semelhante, o que faz com que o centro da administração pública regional não seja envolvido na gestão da PTPS.

O isolamento da PTPS em relação às demais arenas e processos da administração regional teve como efeito limitar a promoção da participação como forma ordinária de governo, um dos objetivos declarados das leis n<sup>os</sup> 69, de 27 de dezembro de 2007, e 46, de 2 de agosto de 2013. Assim, o papel de conector

exercido pelos profissionais é fundamental para o sustento e a implementação da iniciativa toscana, mas, ao mesmo tempo, cria e reproduz limitações significativas no que tange à evolução da experiência ao longo do tempo.

O quadro 3 sintetiza a análise dos casos gaúcho e toscano a partir da contribuição das estratégias metodológicas dos subsistemas deliberativos, da ênfase em escalas intermediárias e do papel dos conectores.

### QUADRO 3

#### **Dimensões comparadas: subsistemas deliberativos, escalas intermediárias e papel dos conectores**

Experiências/dimensões	Subsistemas deliberativos	Escalas intermediárias	Papel dos conectores
A CP no Rio Grande do Sul (1998-actual)	Subsistema temático. Tema: políticas de desenvolvimento regional, em seu vínculo com o processo orçamentário estadual.	Política estruturada em nível regional, com vínculos e suporte em níveis locais.	Coredes e Comudes realizam a conexão entre arenas e níveis.
O Sisparci do Rio Grande do Sul (2011-2014).	Subsistema de recorte territorial. Território: Rio Grande do Sul.	Política com atuação formal em nível regional, mas sem vínculos empíricos significativos entre as diversas arenas e instituições em níveis regional e locais.	O Sisparci teve diversas limitações por não contar com conectores no campo da sociedade civil e das diversas estruturas burocráticas da administração pública, em nível regional e local. O Deparci, formalmente responsável pela conexão, teve atuação limitada pela posição hierarquicamente inferior no âmbito da administração estadual e pela dificuldade de diálogo com instituições estaduais e locais.
A PTPS (2007-actual)	Subsistema estruturado a partir da natureza de suas arenas. Arenas: conjunto de minipúblicos, com atuação local e regional.	Política regional com impactos locais relevantes e impactos regionais limitados.	A APP, formalmente responsável pela conexão, teve atuação limitada pela falta de recursos humanos e financeiros e pela falta de diálogo e integração com a administração pública. As atividades de conexão foram efetivamente exercidas pelos profissionais de participação. A atuação dos profissionais promove, por um lado, uma cultura participativa em nível regional, mas, por outro lado, reduz a incorporação da PTPS no âmbito da administração pública.

Elaboração do autor.

## **4 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO NO ÂMBITO DE ESTADOS MÚLTIPLOS E FRAGMENTADOS**

A institucionalização da participação é um elemento comum que une os casos gaúcho e toscano. O debate sobre institucionalização é antigo, estando presente desde as primeiras formulações das correntes participativas (Barber, 2003; Pateman, 1970) e deliberativas (Cohen, 1989). A visão que cada corrente teórica tende a ter sobre as formas institucionalizadas é influenciada pelo papel que cada uma delas atribui ao Estado, aos burocratas e ao conhecimento técnico/especializado.

A vertente da democracia participativa tende a valorizar a autonomia da sociedade civil em contraposição à do Estado, visto por alguns teóricos como uma estrutura intrinsecamente autoritária (Barber, 2003). Nesta perspectiva, a tendência é olhar a institucionalização com certa desconfiança, na medida em que a internalização das ferramentas participativas e deliberativas na estrutura estatal aumenta a influência exercida por políticos, técnicos e burocratas. Tal situação poderia desencadear padrões marcados pelo controle dos processos por parte de atores do Estado, com predomínio do discurso dos especialistas, podendo levar à despolitização, além de um maior engessamento metodológico e maior vulnerabilidade às pressões políticas.

Por sua vez, a vertente da democracia deliberativa tende a enfatizar a complementaridade de saberes técnicos e não técnicos (Calhoun, 1996; Freitag, 1993; Habermas, 1992; 2002) e mostra-se mais aberta à presença de atores governamentais na organização e atuação de processos deliberativos. Assim sendo, abre-se espaço para uma nova geração de burocratas atuando como facilitadores de comunidades de participação (Fischer, 2009).

Apesar de uma diferença entre as abordagens “puras”, nenhuma delas questiona a divisão entre Estado e sociedade civil, estabelecida por autores como Arato e Cohen (1994). A complementaridade e o diálogo entre os polos estatais e não estatais podem variar entre as correntes puras, mas o limite entre as categorias continua claro e bem-definido.

Ao contrário, as vertentes híbridas vão além na análise da interação entre Estado e sociedade civil, questionando a própria fronteira entre as categorias. Isto é bem claro a partir da vertente dos públicos participativos (Avritzer, 2002). Em um contexto marcado pelo desenvolvimento de experiências empíricas, as correntes teóricas oriundas do Sul global enfatizam as fronteiras fluidas entre os atores do Estado e da sociedade civil, a partir de trajetórias individuais de atores que transitam entre os polos estatais e não estatais (Abers, Serafim e Tatagiba, 2014; Abers e von Bülow, 2011; Cortes e Silva, 2010; Marques, 2006; Silva e Oliveira, 2011).

Tal postura tem muitas afinidades com a definição de Estado como um campo de disputa e como um ente não monolítico. Em tal visão, adotada neste trabalho e refletida nos casos empíricos estudados, o Estado seria fragmentado e interpenetrado por fluxos e múltiplas interações entre seus componentes, sendo em si a resultante das disputas por hegemonia em seu interior (Migdal, 1994; 2004).

Mais importante que a divisão entre Estado e sociedade civil está a disputa entre projetos políticos e modelos de sociedade (Dagnino, 2002; Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006). Os projetos políticos são conjuntos de crenças e ideologias compartilhados por atores estatais e não estatais que se articulam por meio de redes de políticas públicas (Bonafont, 2004), formando coalizões de defesa em torno de certas políticas (Sabatier e Weible, 2007).

Dessa forma, nas abordagens híbridas originárias do Sul global, as redes e a conexão entre os atores são fundamentais (Abers e von Bülow, 2011; Marques, 2006; Santos, 1999). Passa a ser possível pensar a partir da ideia de ativismo feito na estrutura estatal, com a participação ativa de burocratas. A desconstrução e a reformulação do Estado, a partir de sua concepção enquanto campo de disputa, abrem a possibilidade para pensar as instituições participativas e deliberativas, uma vez institucionalizadas, como agentes de democratização das próprias estruturas do Estado (Santos, 1999), além de promover e ampliar as capacidades estatais em áreas em que o Estado tem limites de eficiência e efetividade (Abers e Keck, 2008; Pires *et al.*, 2012; Pires e Vaz, 2012). A seguir, a subseção 4.1 abordará os efeitos da institucionalização nos casos empíricos analisados.

#### **4.1 A participação institucionalizada: coalizações de defesa e institucionalidades marginais**

As experiências estudadas, a partir de sua relação com o sistema político e com a sociedade civil, apontam o vínculo entre a institucionalização das experiências supralocais e a existência de Estados múltiplos e fragmentados. Institucionalizadas, as experiências da CP e da PTPS não se tornaram processos despolitizados e controlados pelo governo, como receavam os críticos da institucionalização. No entanto, devido às disputas por centralidade no âmbito do Estado, as experiências institucionalizadas tampouco conseguiram realizar uma ampla democratização das estruturas estatais e ainda estão longe de fazer da participação e da deliberação formas ordinárias de governo, conforme as esperanças de seus defensores.

O paradigma do Estado múltiplo e fragmentado ajuda a explicar a experiência da CP, criada e institucionalizada em governos de centro-direita que não tinham tradição e ênfase nas formas de participação popular. Institucionalizada como uma resposta aos OPs vinculados a governos de esquerda, a CP conseguiu ir além de um mero contraponto eleitoral e consolidou-se no âmbito das políticas estaduais, com forte apoio de governos locais e da sociedade civil baseada no interior do Estado. O apoio local é explicado por uma dinâmica de redistribuição de recursos para políticas e ações direcionadas ao nível local, além de permitir a abertura de um canal de acesso às decisões em nível regional para atores de municípios do interior.

Uma das explicações para a consolidação da CP foi a apropriação do instrumento pelos Coredes. Esses conselhos, também institucionalizados por meio de lei estadual, fazem formalmente parte do aparato estatal. No entanto, tais instituições têm uma composição mista, estando presentes representantes de organizações da sociedade civil, políticos e burocratas municipais, e acadêmicos de universidades regionais.

Ainda que a composição e a articulação internas sejam variáveis em cada um dos 28 Coredes, os representantes das universidades desempenham um importante papel, coordenando diversos conselhos e munindo tais estruturas de conhecimentos especializados sobre a temática do desenvolvimento regional, bem como atuando fortemente para a criação de uma “identidade corediana” transversal, que vai além da divisão entre Estado e sociedade civil. Mais que uma arena de diálogo e concertação, os Coredes assumiram características de movimento social e de entidades que exercem atribuições de *advocacy*.

O “movimento corediano” conseguiu estabelecer pontes e articulações com diversas parcelas do Estado, que variaram a depender do contexto político e do partido que se encontrava na liderança do governo. A título de ilustração, durante o período do governo Dutra e do orçamento participativo estadual (OPE), de 1999 a 2002, pontes foram criadas com a Assembleia Legislativa, com membros da oposição e, posteriormente, com alguns atores do governo petista, a partir de um protocolo de cooperação firmado entre os Coredes e o governo Dutra. Em governos pouco afeitos à participação popular, como o de Germano Rigotto (2003-2007), os Coredes articularam-se com o vice-governador do estado, mais aberto às formas de participação (Allebrandt, 2010; Silva e Gugliano, 2014). Já no governo de José Ivo Sartori (2015-atual), também não entusiasta das formas de participação, o atual coordenador da CP, vinculado ao governo, foi anteriormente um membro do Corede.

Assim sendo, a atuação dos Coredes conseguiu construir uma coalizão de defesa em torno da política, contando com pontes e nós entre setores da sociedade política e da burocracia regional e locais, bem como organizações da sociedade civil e universidades regionais. Tal coalizão promoveu a consolidação da CP, ainda que esta não tenha sido um projeto prioritário durante alguns governos estaduais.

A PTPS também foi consolidada a partir de redes e coalizões compostas por atores que atuam na interseção entre Estado e sociedade civil. Essa política foi considerada projeto prioritário pelo presidente da região, Claudio Martini, cujo mandato durou até abril de 2010. No entanto, após mudança de governo, a política deixou o centro governamental e passou a ser defendida a partir de uma rede composta por atores estatais e não estatais, atuando nas margens do sistema político. No Estado, destaca-se o papel de burocratas vinculados à APP e à JR. Esses atores estreitaram vínculos com profissionais da participação e acadêmicos, criando uma frente de defesa em torno da política.

A própria APP é uma instituição que cruza os limites entre Estado e sociedade civil. Formalmente, é parte da estrutura do Estado, notadamente do Poder Legislativo regional. No entanto, a autoridade tem independência formal de ação em relação ao governo, e seus integrantes são nomeados por meio de seleção entre

candidatos com conhecimento sobre metodologias e práticas participativas para mandato de cinco anos consecutivos. Na prática, todos os integrantes nomeados como autoridade até o momento foram professores universitários. Assim, pelo seu perfil, a APP favoreceu o estabelecimento de uma coalizão de defesa em torno da PTPS, composta por burocratas, profissionais da participação e acadêmicos. À tal rede, juntaram-se burocratas e políticos locais que passaram a apoiar a lei após o financiamento de projetos participativos locais bem-sucedidos.

Se é certo que as redes políticas em torno das experiências toscana e gaúcha contribuíram para a sua consolidação e perenidade ao longo do tempo, a natureza das conexões nem sempre garantiu acesso ao núcleo de governo e nem sempre as políticas foram vistas como prioritárias. Assim, ao mesmo tempo que consolidadas, as políticas estudadas não conseguiram ser incorporadas pelo centro da administração pública e não foram bem-sucedidas em transformar a participação e a deliberação em métodos de governo.

Talvez um dos principais limites do Sisparci tenha sido a ausência de uma coalizão de defesa para lhe dar suporte e atuar no sentido de sua implementação e consolidação. Como já mencionado nos capítulos 3 e 4, o sistema gaúcho foi uma experiência complexa e difusa, que não conseguiu angariar apoio efetivo entre as organizações da sociedade civil e entre burocratas para além do núcleo central de governo e da Secretaria de Planejamento. Os conflitos, a falta de articulação e as disputas de espaço entre as partes do sistema também limitaram o estabelecimento de uma coalizão de defesa que priorizasse o todo sistêmico, e não suas partes isoladas.

Na formação de uma coalizão de defesa, os limites do Sisparci foram o oposto daqueles notados do caso da CP e da PTPS. Enquanto esses dois casos tiveram dificuldades em estender suas influências para o núcleo central de governo, sendo mais fortes nas margens do sistema político, o caso do Sisparci mostra como uma política concebida no seio do governo teve dificuldades em expandir-se ao longo do sistema político e constituir uma rede de defesa, a partir da articulação entre diversos atores.

No interior do estado, a expansão da ideia sistêmica foi freada em duas frentes: a diversidade de projetos políticos presentes em um governo de coalizão e a falta de transversalização das políticas em nível estadual. O governo Tarso Genro (2011-2014) foi composto por uma coalizão formada por uma miríade de partidos políticos, nem todos favoráveis às instituições participativas. Assim sendo, o papel sistêmico que deveria ter sido atribuído às instituições vinculadas às secretarias estaduais – como conselhos e conferências setoriais – foi limitado pela falta de diálogo e articulação entre o Deparci e as secretarias estaduais. As novas instituições



participativas – como o CDES e o GD – tampouco conseguiram articular-se com secretarias geridas por partidos orientados por projetos políticos conflitantes. Por fim, as estruturas do estado gaúcho – e seus burocratas – não estavam preparados para uma concepção sistêmica, que requer coordenação, divisão de tarefas e fluxos bem-definidos de processamento das demandas populares.

Conseqüentemente, a complexidade da perspectiva sistêmica e as dificuldades em ultrapassar as divisões típicas de um governo de coalizão levaram à não consolidação de uma rede de defesa em torno do Sisparci, que também foi minada pelas disputas e pelos conflitos entre as próprias partes do sistema, bem como pela excessiva complexidade e abstração teórica de seu desenho institucional, que não angariou interesse e apoio por parte da sociedade civil. A falta de uma rede de defesa é nítida quando se percebe que não houve resistências quanto ao fim do Sisparci em 2015, em contraponto à perenidade da CP, ativa há quase vinte anos – durante seis mandatos governamentais –, tendo superado diversas tentativas de extinção.

A coalizão de defesa em torno da PTPS apresenta um comportamento particular. Ao mesmo tempo que a coalizão foi bem-sucedida em consolidar a PTPS e em garantir a renovação da lei,<sup>6</sup> a política sempre teve o *status* de uma institucionalidade marginal. O apoio à política é feito por articulações entre burocratas e instituições que não adentram o “núcleo duro” de governo. Trata-se de uma coalizão de defesa relativamente frágil, com pouca densidade de apoio no seio da sociedade civil.

No entanto, devido ao perfil e à natureza de sua rede de apoio – formada por profissionais da participação e acadêmicos com circulação em diversos meios e arenas –, a PTPS conseguiu ser difundida para além da região, tendo visibilidade nacional e internacional. Tal visibilidade serviu como um sustentáculo simbólico para a experiência, pois gerava dividendos políticos para a região da Toscana. Se tal característica contribuiu para a manutenção formal da política ao longo do tempo, a prática continuou a ser marcada pela pouca influência nas políticas regionais, o que é ilustrado pela não realização de DPs regionais até 2016.

A seguir, o quadro 4 mostra a composição e o perfil de redes e coalizões de defesa em torno das experiências estudadas, bem como sua influência em promover a efetividade das políticas.

---

6. A PTPS foi institucionalizada pela Lei regional nº 69/2007. No entanto, tal lei continha uma cláusula de autodissolução, e seus efeitos cessariam no fim de 2012 caso não fosse renovada. Após um período marcado por uma avaliação da experiência e por negociações políticas, a PTPS passou a ser sustentada por nova lei regional, a Lei nº 46/2013.

**QUADRO 4**

**Dimensões comparadas – redes e coalizões: principais atores, perfil e promoção da efetividade da política**

Experiências/dimensões	Principais atores	Perfil das coalizões	Influência das coalizões na promoção da efetividade da política
A CP no Rio Grande do Sul (1998-atual)	Rede composta pelo Fórum dos Coredes, membros de Coredes, membros de Comudes, universidades regionais, políticos e burocratas em nível local e regional.	Coalizão de defesa centrada nos Coredes, instituição que transcende a fronteira entre Estado e sociedade civil. Papel central de acadêmicos vinculados às universidades regionais. Importância de instituições e atores com atuação em municípios do interior do estado.	O acesso da coalizão ao núcleo de governo variou conforme o partido e as forças políticas dominantes nos diversos mandatos governamentais. Apesar de limitada às políticas de desenvolvimento regional, a CP conseguiu manter certa relevância ao longo de seus quase vinte anos de contínua atividade.
O Sisparci do Rio Grande do Sul (2011-2014)	Ausência de uma coalizão de defesa em torno do Sisparci.	A defesa do Sisparci não conseguiu expandir-se para além do núcleo central de governo e da Secretaria de Planejamento. Relativo isolamento do Deparci, principal instância de coordenação. Dificuldade do Sisparci em dialogar com a diversidade de projetos políticos presentes em um governo de coalizão multipartidária. Dificuldades do Sisparci em superar a fragmentação e a setorialização da administração pública. Ideia-força demasiadamente complexa e difusa para angariar apoio da sociedade civil.	A ausência de uma coalizão de defesa não permitiu a realização de um <i>lobby</i> pró-implementação do Sisparci, que teve mais força retórica que efetiva. Não houve oposição estruturada e reações ao fim da experiência sistêmica, durante a transição de governo em 2015.
A PTPS (2007-atual)	Rede composta pela APP, burocratas vinculados ao governo regional, profissionais de participação, acadêmicos, e políticos e burocratas locais.	Rede de defesa centrada na APP, entidade formalmente vinculada ao governo regional, mas que detém atributos típicos de polos não estatais. Rede frágil, muito dependente de <i>lobbies</i> informais e dos atributos de circulação e difusão exercidos por acadêmicos e profissionais da participação. A coalizão conta com presença reduzida de atores da sociedade civil regional e local, sendo sobretudo formada por técnicos e burocratas.	A coalizão atuou com sucesso em defesa da renovação da política em 2013. A coalizão de defesa foi formada nas margens do sistema político, não tendo forças para adentrar o centro de governo e promover a influência da PTPS em temas centrais da agenda política.

Elaboração do autor.

**4.2 A institucionalização por meio de leis e a perenidade da política: um passo necessário, mas não suficiente**

A CP e a PTPS foram criadas por meio de lei, sendo que é possível afirmar que tais políticas só existem devido às leis que lhes dão sustentação. No entanto, os estudos de caso também enfatizaram como a institucionalização formal foi importante para garantir a continuidade destas experiências ao longo do tempo. Um dos limites do Sisparci em relação aos casos da CP e da PTPS foi a fragilidade em sua forma de institucionalização. O Sisparci foi institucionalizado por decreto do Poder Executivo estadual, sem a força política e jurídica das leis que guiam a CP e a PTPS.

De fato, nos casos estudados, a institucionalização por meio de lei contribuiu para aumentar a perenidade das políticas. Contudo, em linha com a subseção anterior, que trata dos fenômenos de institucionalidade marginal, a institucionalização, por si só, não ampliou os vínculos entre a participação e o processo decisório.

O argumento que se sobressai a partir das experiências empíricas é que a institucionalização foi fundamental e necessária para a criação e a consolidação das políticas, mas que a formalização por meio de leis não é suficiente para garantir o sucesso da empreitada. Na verdade, o grau de efetividade e perenidade das políticas dependeu, em grande medida, da forma como o instrumento jurídico/normativo foi apropriado pelos atores sociais e utilizado politicamente pelas coalizões de defesa, com o objetivo de garantir a manutenção da política em contextos adversos e pressionar por sua implementação.

O capítulo 3 mostra em detalhes como a lei da CP foi mobilizada politicamente pelos Coredes e demais defensores da política para garantir a sua manutenção em momentos delicados de mudanças de governo. Em alguns casos, o Poder Judiciário foi acionado para assegurar a realização da consulta. Se a CP não fosse institucionalizada por meio de lei, dificilmente ela teria sobrevivido a tantas mudanças de governo e a tantas orientações políticas que passaram pelos governos estaduais. No entanto, a força da lei só se fez sentir porque havia uma rede de atores disposta a pressionar pela implementação da política.

O efeito concreto do ciclo virtuoso estabelecido entre a lei da CP e sua coalizão de defesa fica claro quando utilizamos como contraponto a experiência do Sisparci. O sistema, durante seus primeiros dois anos de atividade, operou sem uma base legal que lhe desse sustentação. A partir de outubro de 2012, a iniciativa foi institucionalizada por meio de um decreto do Poder Executivo estadual. No entanto, o decreto – no contexto gaúcho – foi um instrumento mais frágil do que uma lei estadual e serviu mais como elemento de organização e legitimação interna do sistema no âmbito da estrutura governamental, não levando a constrangimentos e obrigações legais, como no caso da lei da CP.

Para além da fragilidade normativa e jurídica do decreto, esse dispositivo não foi apropriado e utilizado politicamente por uma coalizão de defesa – inexistente no caso sistêmico –, o que reduziu sua importância enquanto sustentáculo da experiência. Ao longo dos anos em que o Sisparci esteve ativo, sua prática empírica foi sendo paulatinamente substituída pela CP, e a lei da CP retomou a centralidade como condutora da política, em detrimento do decreto.

O papel da lei no caso toscano, como descrito nos capítulos 5 e 6, mostra um padrão semelhante ao da CP, ainda que as coalizões de defesa em torno da PTPS sejam menores e mais frágeis que no caso gaúcho. Em contrapartida, as mudanças políticas na Toscana durante o período de vigência da lei não foram tão profundas como no Rio Grande do Sul. No caso toscano, houve mudanças entre as forças políticas no Partido Democrático e na composição do Poder Legislativo regional, mas não ocorreu uma mudança de partido no núcleo central de governo. Assim

sendo, a coalizão informal constituída de burocratas regionais, políticos locais, profissionais da participação e acadêmicos foi suficiente para garantir a manutenção da iniciativa durante, por exemplo, 2013, quando a PTPS foi renovada.

Um dos argumentos contrários à institucionalização por meio de leis afirma que tal procedimento induziria ao engessamento das experiências participativas e deliberativas, reduzindo sua flexibilidade, sua adaptabilidade ao contexto político e seu potencial de gerar inovações. No entanto, os casos estudados não confirmam tais receios. É fato que as leis sobre participação não são tão abertas como os processos participativos informais. Ainda assim, as leis podem ser institucionalizadas permitindo certa flexibilidade aos atores responsáveis pela gestão da política e mantendo algum potencial inovador.

O caso da PTPS, por exemplo, dotou a APP de um alto grau de discricionariedade no que se refere à escolha dos processos participativos locais e regionais a serem financiados. As diferenças de perspectiva, de metodologias e de temas privilegiados pelos membros das autoridades ao longo do tempo foram refletidas nos projetos financiados, o que indica que a lei não engessou demasiadamente a política.

Quando a lei se torna um obstáculo para a flexibilidade e a inovação, existe a alternativa de alteração da lei. Nessa linha, as leis que guiam a CP e a PTPS sofreram diversas alterações no decorrer do tempo, permitindo certo grau de adaptação às novas condições políticas. Em alguns casos, quando as mudanças foram mais substantivas, foi necessária a mobilização das coalizões de defesa junto aos órgãos dos poderes Legislativo e Executivo. As mudanças realizadas em 2003<sup>7</sup> na lei da CP e o processo de renovação da lei toscana em 2013 são exemplos de momentos em que as coalizões de defesa em torno da política pressionaram por mudanças substantivas nas leis.

No entanto, mudanças pontuais nas leis, no sentido de correção de rumos na gestão administrativa, foram notadas em diversos momentos tanto no caso gaúcho quanto no toscano, a partir do diálogo e da articulação direta entre os principais gestores da política e membros dos poderes Legislativo e Executivo regionais. Essas mudanças pontuais mostram que o fato de a lei ser institucionalizada não impediu a manutenção de certo grau de flexibilidade e capacidade de correção de rumos no âmbito das políticas supralocais institucionalizadas.

Como resumo dos pontos abordados nesta subseção, o quadro 5 aponta as formas de institucionalização adotadas e sua influência na perenidade da política, bem como analisa a flexibilidade dos instrumentos jurídicos em relação ao contexto político e administrativo.

---

7. Conforme a Lei estadual nº 11.920, de 10 de junho de 2003, que redefine o desenho institucional da CP, versando sobre as assembleias municipais e regionais, e as formas de representação e deliberação; e envolve formalmente os Comudes na realização das etapas municipais da consulta.

**QUADRO 5**

**Dimensões comparadas: forma de institucionalização, perenidade da política e adaptabilidade ao contexto político**

Experiências/dimensões	Forma de institucionalização	Influência na perenidade da política	Flexibilidade e adaptabilidade ao contexto político e administrativo
A CP no Rio Grande do Sul (1998-actual)	Lei estadual	A lei foi central para a manutenção da CP durante quase vinte anos de contínua atividade, ao longo de seis governos estaduais de diversos partidos políticos. Foi estabelecido um ciclo virtuoso entre as leis estaduais e a coalizão de defesa em torno da política, com esta última mobilizando politicamente as leis.	A institucionalização da lei permite alguma flexibilidade, delegando diversas decisões relativas ao desenho institucional da CP aos Coredes e ao governo estadual. Foram realizadas mudanças pontuais na lei ao longo do tempo, a partir da interação entre os Coredes e os poderes Legislativo e Executivo estaduais. Em momentos em que foram necessárias mudanças mais profundas na lei, a coalizão em torno da política articulou-se com os poderes Legislativo e Executivo, para garantir a aprovação das medidas.
O Sisparci do Rio Grande do Sul (2011-2014)	Decreto do Poder Executivo	O decreto teve força reduzida, sendo hierarquicamente inferior às leis estaduais – por exemplo, não poderia contrariar a lei da CP. O decreto teve função prioritária de estruturar o Sisparci no governo estadual, não sendo suficiente para garantir a implementação da política. O decreto não foi mobilizado por coalizões de defesa, inexistentes no caso do Sisparci.	O decreto foi institucionalizado de forma aberta, enfatizando os objetivos e os componentes do sistema. Não esteve claro no decreto quais seriam as metas e como seriam organizados os fluxos e as articulações entre as “partes” do sistema.
A PTPS (2007-actual)	Leis regionais	A lei foi central para a criação e a manutenção da PTPS. Foi estabelecido um ciclo virtuoso entre as leis estaduais e a coalizão de defesa em torno da política, com esta última mobilizando politicamente as leis. A fragilidade relativa da coalizão de defesa foi suficiente para garantir a manutenção e a renovação da lei, em um contexto em que as mudanças políticas não foram demasiadamente abruptas.	As leis garantem alto grau de discricionariedade e liberdade de ação à APP, órgão central na gestão da política. Foram realizadas mudanças pontuais na lei ao longo do tempo, a partir da interação entre a APP e os órgãos dos poderes Legislativo e Executivo estaduais. A PTPS teve duas fases bem-determinadas, cada qual guiada por uma lei regional diversa. Na passagem entre as leis, alterações significativas foram registradas, tais como a mudança no perfil da APP e uma maior ênfase dada ao instrumento do DP.

Elaboração do autor.

**15 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A emergência de experiências supralocais de participação e de deliberação responde a um duplo movimento: por um lado, reflete um novo momento da trajetória do campo das teorias da democracia, que retoma a aspiração de transformar o sistema político como um todo, com foco não apenas no nível local, mas também na macroescala. Tal momento é ilustrado pelo avanço das perspectivas híbridas, tais como as abordagens dos sistemas deliberativos e dos públicos participativos. Essas correntes reconhecem como contraproducente as divisões arbitrariamente delimitadas entre as supostas vertentes “puras” da democracia representativa, da democracia participativa e da democracia deliberativa.

Por outro lado, o avanço das experiências supralocais responde ao reconhecimento das limitações das experiências empíricas locais, superando um certo idealismo que circundou tais processos durante as últimas décadas do século XX. O idealismo tendeu a romantizar os níveis locais, a obscurecer relações de poder no interior de comunidades e a gerar demasiadas expectativas no que concerne à capacidade das experiências locais de influenciar decisões políticas estruturantes, que em sua maior parte são dependentes de contextos políticos, econômicos e sociais que vão além da pequena escala.

Assim sendo, o objetivo desta pesquisa foi estudar esse movimento de transição teórico-empírico entre a micro e a macroescala, apontando suas potencialidades e seus limites. Para tanto, a ênfase foi dada nas dimensões do *scaling-up* e da institucionalização da participação; características centrais do movimento teórico supracitado e das novas experiências empíricas supralocais, tanto no Norte quanto no Sul global.

Com o objetivo de integrar os giros teóricos e empíricos que estão a ser sentidos no campo democrático, este capítulo analisou em que medida as vertentes híbridas contribuem para a explicação de potencialidades e limites dos casos empíricos estudados. Com isso, foram selecionadas dimensões de análise em que fosse possível fazer um contraponto entre a teoria e a prática, respeitando a diversidade e a especificidade dos estudos de caso.

Dessa maneira, este capítulo conclusivo foi dividido em três seções, além da introdução e destas considerações finais. Após a seção 2 retomar, de forma sintética, a transição teórica entre as vertentes puras e híbridas, a seção 3 (e subseções) discutiu como as vertentes híbridas dos sistemas deliberativos e dos públicos participativos contribuem para explicar as formas de *scaling-up* das experiências gaúcha e toscana, mostrando suas potencialidades e limitações. Esforço semelhante é feito na seção 4 (e subseções), na qual são discutidos, à luz das vertentes híbridas, os modelos de institucionalização e sua importância para a efetividade e perenidade das iniciativas supralocais.

Como mostrado ao longo do livro e retomado de forma comparativa neste capítulo, nenhuma das experiências estudadas conseguiu constituir-se em método de governo, a ser utilizado – de forma ordinária – nas principais decisões políticas regionais. De certo modo, essas experiências reproduzem alguns limites que a teoria democrática identifica em casos locais, tais como a dependência da vontade política e o isolamento em relação a estruturas centrais do sistema político e aos processos de *policy-making*.

Apesar de promover inovação e aumentar o escopo dos processos participativos e deliberativos, os casos estudados estão muito distantes de atuar na transformação do sistema político como um todo, tendo – sobretudo nos casos do Sisparci e da PTPS – uma maior força retórica que impactos concretos. A CP, por sua vez, não

teve tanta circulação em termos retóricos quanto os casos anteriores, mas é uma política com maior grau de efetividade. Tal efetividade, demonstrada pela resiliência e pelos sucessos na redistribuição de recursos para municípios do interior gaúcho, traz consigo uma inovação importante para a promoção do *scaling-up*: a integração de momentos eleitorais às formas de representação no interior das experiências de participação e de deliberação.

No que diz respeito à institucionalização, foi demonstrado que a formalização por meio de leis teve papel decisivo na resiliência e na perenidade dos casos supralocais estudados. No entanto, a institucionalização é importante, mas não é suficiente. Para que as leis produzam seus efeitos, é necessário que a política conte com uma coalizão de defesa disposta a mobilizar politicamente as leis, com o objetivo de garantir a manutenção e a implementação das iniciativas.

Além disso, quando institucionalizadas no âmbito de um Estado fragmentado, é possível que as leis e as coalizões de defesa consigam consolidar a política, mas que tal consolidação seja feita às margens do sistema político, sem conseguir adentrar no centro decisório. Nesse caso – como ocorreu com a CP e a PTPS –, a política produz resultados e torna-se resiliente, mas seus impactos potenciais acabam sendo restritos e limitados ao seu subsistema de atuação.

Não é pretendido nesta seção final retomar todos os argumentos discutidos ao longo do capítulo. Para uma síntese da análise sobre as formas de institucionalização e de *scaling-up* dos casos gaúcho e toscano, recomenda-se a consulta aos quadros disponíveis ao fim das diversas subseções, bem como às discussões realizadas ao longo do capítulo.

Nestas considerações finais, pretende-se enfatizar dois pontos que dizem respeito ao vínculo entre teoria e empiria no âmbito dos processos supralocais e que devem ser objeto de investigação em um futuro próximo: *i*) a manutenção do fosso entre a lógica das *best-practices* e a estruturação de políticas públicas participativas e deliberativas; e *ii*) a necessidade de perceber a institucionalização e o *scaling-up* a partir de uma perspectiva incremental, em que o sistema deliberativo seria visto como um norte, uma aspiração, e não como um modelo viável de ser traduzido da teoria para a prática.

Em relação ao primeiro ponto, apesar dos esforços em torno da institucionalização, as novas experiências democráticas raramente atingem o *status* de uma política pública estruturada, passo necessário para a materialização da ideia de participação como forma ordinária e como método de governo. O grande problema é que a lógica de difusão e implementação dos casos locais e supralocais em vigor não parece ser capaz de transformar experiências inovadoras em políticas efetivas e integradas no âmbito do Estado.

A lógica de difusão e replicação de experiências é feita geralmente a partir de uma rede de consultores, acadêmicos e organizações internacionais de fomento, a partir de um ciclo geralmente composto por etapas em que se buscam *inovações* democráticas, ao que se segue o posterior reconhecimento como *boa prática* e replicação para outros contextos. Tal ciclo gera um “mercado” em torno dos processos participativos e deliberativos, no qual a retórica parece ser mais importante que a prática.

Nessa linha, o Sisparci constituiu-se em mais uma peça de retórica do que em um processo com efeitos concretos. No entanto, o seu desenho institucional inovador (a ideia sistêmica e a busca por articulação entre as “partes”) e a difusão nacional e internacional da ideia a partir da circulação entre consultores, acadêmicos e profissionais permitiram que a experiência *sistêmica* vencesse o prêmio da Organização das Nações Unidas (ONU) ao Serviço Público em 2013. Assim, o Sisparci foi premiado muito mais por seu caráter de inovação “potencial” do que pelos seus resultados em torno da articulação entre as “partes” do sistema. No que diz respeito aos seus impactos, o prêmio da ONU destacou os resultados da CP como se fossem um resultado direto do Sisparci. Se é verdade que esse sistema intensificou a carga democrática da CP, também é notório que a política já estava em vigor desde 1998 e já mobilizava mais de 1 milhão de eleitores anuais desde antes da criação da experiência sistêmica.

No entanto, o perfil da CP – tais como os vínculos a partidos de centro-direita, o sustento político em municípios do interior do estado (longe dos holofotes), entre outros – não foi adequado para entrar no circuito em torno da difusão de boas práticas. Apesar de contar com resultados importantes e de sobreviver a seis governos estaduais de múltiplos partidos, tal experiência não “circulou” para além do estado do Rio Grande do Sul. No entanto, e apesar de contar com diversas limitações, a CP possui certas características, grau de efetividade e estruturação como política de Estado que faltou ao Sisparci.

A PTPS, por sua vez, teve mais resultados empíricos que o Sisparci. No entanto, por ser estruturada a partir de uma rede de acadêmicos e consultores, teve maior circulação e sucesso retórico do que efeitos empíricos. Apesar de institucionalizada às margens do sistema político e contando até o momento com poucos efeitos em nível regional, a PTPS também foi considerada uma boa prática, e a APP recebeu um prêmio internacional, oferecido pela International Association for Public Participation (Iap2), em 2012. Além disso, a lógica das *best-practices* fez com que a experiência toscana inspirasse outros casos de leis regionais e autoridades de participação em outras regiões italianas, mesmo sem ter avançado na resolução de diversos problemas no que diz respeito ao seu grau de institucionalização e efetividade.

Em um momento em que o giro teórico e empírico começa a enfatizar as experiências supralocais como alternativas para superar as limitações dos processos participativos e deliberativos locais, é necessário que tal ênfase não caia no mesmo



erro que acometeu os processos locais – como o OP –, nos quais a difusão retórica da ideia teve muito mais sucesso que a efetividade das experiências empíricas, muitas vezes distorcidas, vazias de significado e inadequadas às especificidades dos contextos em que são implementadas. Não basta apenas aumentar a escala das experiências supralocais se a forma de difusão e de implementação continua a enfatizar mais a retórica que a prática. É importante que as experiências supralocais sejam construídas a partir das especificidades contextuais e não que sejam modelos replicados a partir de receitas que podem ter sido mal interpretadas em sua origem, como parece ter sido o caso do Sisparci.

Para tanto, é fundamental reorientar a teoria e a prática em torno das novas ferramentas democráticas, para que seja enfatizada a natureza incremental das políticas públicas. A teoria dos sistemas deliberativos dá um passo nessa direção, ao sugerir a busca pela deliberação possível, e não pela deliberação ideal. O foco na deliberação possível pode permitir um melhor balanço entre expectativa e realidade, reduzindo – em certos casos – as ambições em torno das formas participativas e deliberativas.

Em determinados contextos, é simplesmente irreal esperar que as experiências de participação e deliberação sejam capazes de constituírem formas ordinárias de governo e de promoverem mudanças substantivas no sistema político. Ainda assim, elas podem ter efeitos importantes – em cada contexto –, sem que seja necessário o alcance de um sistema deliberativo pleno, articulado e integrado.

O olhar incremental permite pensar no sistema deliberativo como um norte, uma utopia que direciona ações sem ter a ambição de ser implementado. Antes de pensar no sistema deliberativo como um todo, é importante ampliar a compreensão sobre o processo de *scaling-up* em si, analisando em mais detalhes as escalas intermediárias de participação e os elementos que promovem a conexão entre as escalas e arenas. Antes de enfatizar a divisão de trabalho deliberativo e a integração entre arenas – que são centrais na abordagem sistêmica –, é fundamental dar um passo atrás e compreender melhor se e como o sistema político permite acomodar diversas arenas e instrumentos participativos em escala local e supralocal e o que causa a sobreposição e os conflitos entre eles.

O *scaling-up* e a institucionalização das formas participativas e deliberativas são passos importantes, mas devem ser feitos com cuidado e a partir de uma perspectiva incremental, que valorize as especificidades contextuais, em um modo que deve superar a lógica de difusão das *best-practices*. Caso contrário, o fosso entre as ambições teóricas e a prática empírica das iniciativas supralocais e institucionalizadas tende a reproduzir o quadro problemático em torno das experiências locais, aprofundando a já clara crise das experiências de participação e de deliberação no início do século XXI.



## REFERÊNCIAS

- ABERS, R. N. From clientelism to cooperation: local government, participatory policy, and civic organizing in Porto Alegre, Brazil. **Politics & Society**, v. 26, n. 4, p. 511-537, 1998.
- \_\_\_\_\_. **Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil**. Boulder: Westview, 2000.
- \_\_\_\_\_. **Água e política: atores, instituições e poder nos organismos colegiados de bacia hidrográfica no Brasil**. São Paulo: Annablume, 2010.
- ABERS, R. N.; KECK, M. E. Representando a diversidade: Estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores. **Caderno CRH**, v. 21, n. 52, p. 99-112, 2008.
- \_\_\_\_\_. Mobilizing the State: the erratic partner in Brazil’s participatory water policy. **Politics & Society**, v. 37, n. 2, p. 289-314, 2009.
- ABERS, R. N.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. Repertórios de interação Estado-sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência na era Lula. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, v. 57, n. 2, p. 325-357, 2014.
- ABERS, R. N.; von BÜLOW, M. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? **Sociologias**, v. 13, n. 28, p. 52-84, 2011.
- ACKERMAN, B.; FISHKIN, J. S. Deliberation day. **Journal of Political Philosophy**, v. 10, n. 2, p. 129-152, 2002.
- \_\_\_\_\_. **Deliberation day**. Yale: Yale University Press, 2004.
- ALLEBRANDT, S. L. **Cidadania e gestão do processo de desenvolvimento: um estudo sobre a atuação dos conselhos regionais e municipais de desenvolvimento do Rio Grande do Sul, de 1990 a 2009**. 2010. Tese (Doutorado) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Rio Grande do Sul, 2010.
- ALLEBRANDT, S. L. *et al.* Social management and deliberative citizenship: an analysis of the Coredes experience in Rio Grande do Sul, 1990-2010. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 9, n. 3, p. 914-945, 2011.
- ALLEGRETTI, G. A. **L’insegnamento di Porto Alegre: autoprogettualità come paradigma urbano**. Firenze: Alinea, 2003.
- \_\_\_\_\_. Giustizia sociale, inclusività e altre sfide aperte per il futuro dei processi partecipativi europei. *In*: ALLEGRETTI, U. (Ed.). **Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa**. Firenze: Firenze University Press, 2010. p. 383-414.

ALLEGRETTI, G. A.; HERZBERG, C. **El retorno de las carabelas**: los presupuestos participativos de América Latina en el contexto europeo. Amsterdam: TNI, 2004. (TNI Briefing Series, n. 2004/5).

ALLEGRETTI, U. (Ed.). **Democrazia partecipativa**: esperienze e prospettive in Italia e in Europa. Firenze: Firenze University Press, 2010.

\_\_\_\_\_. Introduzione: forme della partecipazione ed esperienza toscana. *In*: BORTOLOTTI, F.; CORSI, C. (Eds.). **La partecipazione politica e sociale tra crisi e innovazione**: il caso della Toscana. Roma: Ediesse, 2012. p. 21-52.

ALMEIDA, D. R. A relação contingente entre representação e legitimidade democrática sob a perspectiva da sociedade civil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 28, n. 82, p. 45-66, 2013a.

\_\_\_\_\_. PARKINSON, J.; MANSBRIDGE, J. (Eds.). Deliberative systems: deliberative democracy at the large scale. **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 11, p. 243-255, 2013b.

ALMEIDA, D. R.; CUNHA, E. S. Brazilian social assistance policy: an empirical test of the concept of deliberative systems. **Critical Policy Studies**, v. 10, n. 3, p. 284-304, 2016.

APL – AUTORITÀ PORTUALE DI LIVORNO. **Dibattito pubblico sul nuovo porto de Livorno**: dossier preparatório. Livorno: Autorità Portuale di Livorno, 2016.

APP – AUTORITÀ REGIONALE PER LA GARANZIA E PROMOZIONE DELLA PARTECIPAZIONE. **Rapporto annuale 2012 - 2013**. Fiorenzi: Regione Toscana, 2013.

\_\_\_\_\_. **Rapporto sull'attività dell'autorità regionale per la garanzia e promozione della partecipazione**. Fiorenzi: Regione Toscana, 2016.

ARATO, A.; COHEN, J. L. Sociedade civil e teoria social. *In*: AVRITZER, L. (Ed.). **Sociedade civil e democratização**. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 1994.

AVRITZER, L. (Ed.). **Sociedade civil e democratização**. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 1994.

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

\_\_\_\_\_. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **Dados**, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007.

\_\_\_\_\_. Democracy beyond aggregation: the participatory dimension of public deliberation. **Journal of Public Deliberation**, v. 8, n. 2, 2012.

AVRITZER, L.; RAMOS, A. Democracia, escala y participación: reflexiones desde las instituciones participativas brasileñas. **Revista Internacional de Sociología**, v. 74, n. 3, 2016.

AVRITZER, L.; SOUZA, C. L. (Eds.). **Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade**. Brasília: Ipea, 2013.

AVVENTURA URBANA. **Le vie della partecipazione: verso una legge regionale per la partecipazione dei cittadini**. Firenze: Regione Toscana, 2007. (Rapporto definitive).

BÄCHTIGER, A. *et al.* Disentangling diversity in deliberative democracy: competing theories, their blind spots and complementarities. **Journal of Political Philosophy**, v. 18, n. 1, p. 32-63, 2010.

BAIOCCHI, G. **Participation, activism and politics: the Porto Alegre experiment and deliberative democratic theory**. Wisconsin: University of Wisconsin-Madison, 1999.

BALDESCHI, P. Insegnamenti di un caso di democrazia partecipativa nel governo del territorio: l'insediamento turistico di Castelfalfi. *In*: ALLEGRETTI, U. (Ed.). **Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa**. Firenze: Firenze University Press, 2010. p. 161-173.

BANDEIRA, P. S. Uma experiência de institucionalização de regiões no Brasil: os COREDEs do Rio Grande do Sul. *In*: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL, 1., 2007, Florianópolis, Santa Catarina. **Anais...** Florianópolis: UFSC, 2007.

BARBER, B. **Strong democracy: participatory politics for a new age**. 3. ed. Berkeley: University of California Press, 2003.

BECK, U. **La sociedad del riesgo global**. Madrid: Siglo XXI, 2002.

BENNETT, A.; ELMAN, C. Qualitative research: recent developments in case study methods. **Annual Review of Political Science**, v. 9, n. 1, p. 455-476, 2006.

BERNAL, M. **Black Athena: afroasiatic roots of classical civilization – The fabrication of ancient Greece 1785-1985**. New Brunswick: Rutgers University Press, v. 1, 1987.

BESTE, S. Legislative frame representation: towards an empirical account of the deliberative systems approach. **The Journal of Legislative Studies**, v. 22, n. 3, p. 295-328, 2016.

BHERER, L.; GAUTHIER, M.; SIMARD, L. Autonomy for what? Comparing the role of autonomous public organizations dedicated to public participation. *In*: THE GENERAL CONFERENCE OF THE INTERNATIONAL POLITICAL

SCIENCE ASSOCIATION, 23., 2014, Montreal, Canada. **Anais...** Montreal: IPSA/AISP, 2014.

BLAIR, H. Participation and accountability at the periphery: democratic local governance in six countries. **World development**, v. 28, n. 1, p. 21-39, 2000.

BLONDIAUX, L.; SINTOMER, Y. El imperativo deliberativo. **Estudios Políticos**, v. 24, p. 95-114, 2004.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

BONAFONT, L. **Redes de políticas públicas**. Madrid: Siglo Vientiuno de España Editores, 2004.

BORTOLOTTI, F.; PICCIOLINI, A. I processi partecipativi sostenuti dalla Regione Toscana. Primi elementi per una valutazione d'insieme. *In*: BORTOLOTTI, F.; CORSI, C. (Eds.). **La partecipazione politica e sociale tra crisi e innovazione**: il caso della Toscana. Roma: Ediesse, 2012. p. 187-220.

BOSCHI, R.; GAITÁN, F. **Brasil e os atores emergentes em perspectiva comparada**: capacidades estatais e a dimensão político-institucional. Brasília: CDES; Ipea, 2012.

BROSE, M. As origens da participação e da qualidade democrática no Rio Grande do Sul. **Revista Katálysis**, v. 10, n. 2, p. 228-236, 2007.

\_\_\_\_\_. **Da ditadura positivista à democracia participativa**: a expansão da participação popular no Rio Grande do Sul. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2010.

BRYAN, F. M. **Real democracy**: the New England town meeting and how it works. Chicago: The University of Chicago Press, 2003.

BÜTTENBENDER, P. L.; SIEDENBERG, D. R.; ALLEBRANDT, S. L. Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES) RS: articulações regionais, referenciais estratégicos e considerações críticas. **Desenvolvimento Regional em Debate**, v. 1, n. 1, p. 81-106, 2011.

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

CDD – CENTER FOR DELIBERATIVE DEMOCRACY. **Deliberative polling**. CDD, 17 Mar. 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/oPRjs4>>.

CELLINI, E. Se I “lontani dalla politica” si staccano dai partiti: partecipazione politica e centralità sociale. *In*: DE SIO, L. (Ed.). **La politica cambia, i valori restano?** Una ricerca sulla cultura politica dei Cittadini Toscani. Firenze: Firenze University Press, p. 67-98, 2011.

CHAMBERS, R. The origins and practice of participatory rural appraisal. **World development**, v. 22, n. 7, p. 953-969, 1994.

CHAMBERS, S. Deliberative democratic theory. **Annual Review of Political Science**, v. 6, n. 1, p. 307-326, 2003.

\_\_\_\_\_. Rhetoric and the public sphere: has deliberative democracy abandoned mass democracy? **Political Theory**, v. 37, n. 3, p. 323-350, 2009.

CHATHUKULAM, J.; JOHN, M. S. Five years of participatory planning in kerala: rhetoric and reality. **Economic and Political Weekly**, v. 37, n. 49, p. 4917-4926, 2002.

CIANCAGLINI, M. Tra democrazia partecipativa e concertazione: la legge regionale 3/2010 dell' "Emilia-Romagna". **Istituzioni del federalismo**, v. 2, p. 215-253, 2011.

CLEAVER, F. Institutions, agency and the limitations of participatory approaches to development. *In*: COOKE, B.; KOTHARI, U. (Eds.). **Participation: the new tyranny?** New York: Zed Books, 2001.

\_\_\_\_\_. The inequality of social capital and the reproduction of chronic poverty. **World Development**, v. 33, n. 6, p. 893-906, 2005.

COCCO, G. (Ed.). **Gabinete digital: análise de uma experiência.** Porto Alegre: Companhia Riograndense, 2013.

COHEN, J. Deliberation and democratic legitimacy. *In*: HAMLIN, A.; PETTIT, P. (Eds.). **The good polity: narrative analysis of the State.** New York: Basil Blackwell, 1989. p. 17-34.

\_\_\_\_\_. Institutional argument... is diminished by the limited examination of the issues of principle. **The Journal of Politics**, v. 53, n. 1, p. 221-225, 1991.

\_\_\_\_\_. Reflections on Habermas on democracy. **Ratio Juris**, v. 12, n. 4, p. 385-416, 1999.

COLLIER, D. Understanding process tracing. **Political Science & Politics**, v. 44, n. 4, p. 823-830, 2011.

COLLINS, H. M.; EVANS, R. The third wave of science studies of expertise and experience. **Social Studies of Science**, v. 32, n. 2, p. 235-296, 2002.

COOKE, B.; KOTHARI, U. (Eds.). **Participation: the new tyranny?** New York: Zed Books, 2001.

COOTE, A.; LENAGHAN, J. **Citizens' juries: theory into practice.** London: Institute for Public Policy Research, 1997.

CORNWALL, A.; BROCK, K. What do buzzwords do for development policy? A critical look at 'participation', 'empowerment' and 'poverty reduction'. **Third World Quarterly**, v. 26, n. 7, p. 1043-1060, 2005.

CORTES, S. V. O governo do Estado como protagonista da regionalização e da participação: o caso do Rio Grande do Sul - 1991 a 2003. **Caderno CRH**, Salvador, n. 39, p. 83-103, 2003.

CORTES, S. V.; SILVA, M. K. Sociedade civil, instituições e atores estatais: interdependências e condicionantes da atuação de atores sociais em fóruns participativos. **Estudos de Sociologia**, Araraquara, v. 15, n. 29, p. 425-444, 2010.

CORTES, S. V.; SILVA, M. K.; DRACHLER, M. L. Explaining political activism in southern Brazil: engagement in political and nonpolitical organizations, education, motivation, and the role of the State. **International Journal of Sociology**, v. 41, n. 2, p. 74-93, 2011.

DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2002.

DAGNINO, E.; OLVERA, A.; PANFICHI, A. **La disputa por la construcción democrática en América Latina**. Ciudad de Mexico; Xalapa: CIESAS; Universidade Veracruzana, 2006.

DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (Eds.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007.

DAHL, R. **Sobre a democracia**. Brasília: UnB, 2001.

\_\_\_\_\_. **A preface to democratic theory**. 3rd ed. Chicago; London: The University of Chicago Press, 2006.

\_\_\_\_\_. **A democracia e seus críticos**. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

DAHL, R.; TUFTE, E. **Size and democracy**. Stanford: Stanford University Press, 1973.

DE SANTIS, V. La spinta partecipativa negli statuti delle regioni italiane. *In*: ALLEGRETTI, U. (Ed.) **Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa**. Firenze: Firenze University Press, 2010. p. 219-229.

DE SCIO, L. (Ed.). **La politica cambia, i valori restano?** Una ricerca sulla cultura politica dei cittadini toscani. Firenze: Firenze University Press, 2011.

DE SCIO, L.; FLORIDIA, A. Conclusioni: una tradizione politica territoriale? *In*: DE SCIO, L. (Ed.). **La politica cambia, i valori restano?** Una ricerca sulla cultura politica dei cittadini toscani. Firenze: Firenze University Press, 2011. p. 167-176.



DEET – DIGITAL ENGAGEMENT EVALUATION TEAM. **Impact of online voting on participatory budgeting in Brazil**. World Bank, 2015.

DELLA PORTA, D. Making the polis: social forums and democracy in the global justice movement. **Mobilization – An International Quarterly**, v. 10, n. 1, p. 73-94, 2005.

DI GIOIA, R.; FAGNINI, L.; PAPPALARDO, V. Esiste ancora una “tradizione civica” in Toscana? Il profilo della partecipazione associativa. *In*: DE SCIO, L. (Ed.). **La politica cambia, i valori restano?** Una ricerca sulla cultura politica dei cittadini toscani. Firenze: Firenze University Press, 2011. p. 45-66.

DI GIOIA, R.; PAPPALARDO, V. Il rapporto con le istituzioni. Segni di tensione? *In*: DE SCIO, L. (Ed.). **La politica cambia, i valori restano?** Una ricerca sulla cultura politica dei cittadini toscani. Firenze: Firenze University Press, 2011. p. 99-122.

DRAKE, E. *et al.* **Good governance and the World Bank**. Oxford: University of Oxford, 2002.

DRYZEK, J. S. Theory, evidence and the tasks of deliberation. *In*: ROSEMBERG, S. W. (Ed.). **Deliberation, participation and democracy: can the people govern?** New York: Palgrave Macmillan, 2007. p. 237-250.

\_\_\_\_\_. **Foundations and frontiers of deliberative governance**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

\_\_\_\_\_. Symposium commentary: reflections on the theory of deliberative systems. **Critical Policy Studies**, v. 10, n. 2, p. 209-215, 2016.

DRYZEK, J. S.; NIEMEYER, S. Reconciling pluralism and consensus as political ideals. **American Journal of Political Science**, v. 50, n. 3, p. 634-649, 2006.

\_\_\_\_\_. Discursive representation. **American Political Science Review**, v. 102, n. 4, p. 481-493, 2008.

ELSTUB, S. The third generation of deliberative democracy. **Political Studies Review**, v. 8, n. 3, p. 291-307, 2010.

ELSTUB, S.; ERCAN, S.; MENDONÇA, R. F. Editorial introduction: the fourth generation of deliberative democracy. **Critical Policy Studies**, v. 10, n. 2, p. 139-151, 2016.

EVANS, P. Para além da “monocultura institucional”: instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 5, n. 9, p. 20-62, 2003.

FANESI, P. P. Costruire un bilancio partecipativo: l’esperienza di Grottammare. **PRISMA Economia-Società-Lavoro**, ano 4, n. 2, p. 87-100, 2012.

FARIA, C. F. **O Estado em movimento**: complexidade social e participação política no Rio Grande do Sul. 2005. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

\_\_\_\_\_. Fóruns participativos, controle democrático e a qualidade da democracia no Rio Grande do Sul: a experiência do governo Olívio Dutra (1999-2002). **Opinião Pública**, v. 12, n. 2, p. 378-406, 2006.

\_\_\_\_\_. Complexidade social e soberania popular: uma tensão constitutiva na teoria democrática. **Teoria e Pesquisa**, v. 16, n. 1, p. 61-95, 2007.

\_\_\_\_\_. Do ideal ao real: as consequências das mudanças conceituais na teoria deliberativa. **Lua Nova**, São Paulo, n. 87, p. 67-81, 2012.

FARIA, C. F.; SILVA, V. P.; LINS, I. L. Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de participação e deliberação? **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 7, n. 7, p. 249-284, 2012.

FELICETTI, A.; NIEMEYER, S.; CURATO, N. Improving deliberative participation: connecting mini-publics to deliberative systems. **European Political Science Review**, v. 8, n. 3, p. 427-448, 2016.

FELTRAN, G. **Desvelar a política na periferia**: histórias de movimentos sociais em São Paulo. São Paulo: Associação Editorial Humanitas, 2005.

FINLEY, M. I. **Democracy ancient and modern**. 2nd ed. New Brunswick: Rutgers University Press, 1985.

FISCHER, F. **Democracy and expertise**: reorienting policy inquiry. Oxford; New York: Oxford University Press, 2009.

FISCHER, F.; GOTTWEIS, H. The argumentative turn in public policy revisited: twenty years later. **Critical Policy Studies**, v. 7, n. 4, p. 425-433, 2013.

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

FISHKIN, J. S.; LUSKIN, R. Experimenting with a democratic ideal: deliberative polling and public opinion. **Acta Politica**, v. 40, n. 3, p. 284-298, 2005.

FLORIDIA, A. Idee e modelli di partecipazione. Il caso della legge toscana. *In*: ALLEGRETTI, U. (Ed.). **Democrazia partecipativa**: esperienze e prospettive in Italia e in Europa. Firenze: Firenze University Press, 2010. p. 89-108.

\_\_\_\_\_. Tramonto, sopravvivenza o trasformazione? oltre la “subcultura rossa”. *In*: DE SCIO, L. (Ed.). **La politica cambia, i valori restano?** Una ricerca sulla cultura politica dei cittadini toscani. Florença: Firenze University Press, 2011. p. 13-32.

\_\_\_\_\_. La legge toscana sulla partecipazione: una difficile scommessa. *In*: BORTOLOTTI, F.; CORSI, C. (Eds.). **La partecipazione politica e sociale tra crisi e innovazione: il caso della Toscana**. Roma: Ediesse, 2012. p. 331-362.

\_\_\_\_\_. Le “buone ragioni” di una legge: dilemmi e argomenti sul senso della partecipazione (e sui modi del governare). *In*: MORISI, M.; PERRONE, C. (Eds.). **Giochi di potere: partecipazione, piani e politiche territoriali**. Novara: UTET Università, 2013a. p. 17-68.

\_\_\_\_\_. Participatory democracy versus deliberative democracy: elements for a possible theoretical genealogy. Two histories, some intersections. *In*: ECPR GENERAL CONFERENCE SCIENCES PO., 7., 2013, Bordeaux. **Anais...** Bordeaux: ECPR, 2013b.

\_\_\_\_\_. **From participation to deliberation: a critical genealogy of deliberative democracy**. Colchester: ECPR Press, 2017.

FLYVBJERG, B. Five misunderstandings about case-study research. **Qualitative inquiry**, v. 12, n. 2, p. 219-245, 2006.

FONSECA, I. F. Participação, buzzwords e poder. *In*: SILVA, F. S.; LOPEZ, F. G.; PIRES, R. R. C. (Eds.). **Estado, instituições e democracia**. v. 2. Brasília: Ipea, 2010. cap. 9, p. 285-303.

FONSECA, I. F.; BURSZTYN, M. A banalização da sustentabilidade: reflexões sobre governança ambiental em escala local. **Sociedade e Estado**, v. 24, n. 1, p. 17-46, 2009.

FONSECA, I. F.; BURSZTYN, M.; MOURA, A. M. Conhecimentos técnicos, políticas públicas e participação: o caso do Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Revista de Sociologia e Política**, v. 20, n. 42, p. 183-198, 2012.

FRANKE, R. Local planning: the Kerala experiment. *In*: SPANNOS, C. (Ed.). **Real utopia: participatory society for the 21st century**. Oakland: AK Press, p. 130-135, 2008.

FREITAG, B. Habermas e a filosofia da modernidade. **Perspectivas**, v. 16, p. 23-45, 1993.

FRIEDMAN, W. Deliberative democracy and the problem of scope. **Journal of Public Deliberation**, v. 2, n. 1, art. 1, 2006.

FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. Recursos, decisão e poder: conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 60, p. 67-81, 2006.

FUNG, A.; COHEN, J. Democracia radical. **Política & Sociedade**, v. 6, n. 11, p. 221-238, 2008.

FUNG, A.; WRIGHT, E. O. (Eds.). **Deepening democracy**: institutional innovations in empowered participatory governance. London; New York: Verso, 2003.

GENRO, T. F. **Crise da democracia**: direito, democracia direta e neoliberalismo na ordem global. Petrópolis: Editora Vozes, 2002.

GERRING, J. What is a case study and what is it good for? **American political science review**, v. 98, n. 2, p. 341-354, 2004.

\_\_\_\_\_. **Case study research**: principles and practices. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 2007.

GIDDENS, A. **As consequências da modernidade**. São Paulo: UNESP, 1991.

GOLDFRANK, B. Participation, distribution, and the left: the return of PB in Rio Grande do Sul. *In*: A NEW CRITICAL JUNCTURE? CHANGING PATTERNS OF REPRESENTATION AND REGIME POLITICS IN CONTEMPORARY LATIN AMERICA. **Seminário...** South Bend: Notre Dame, 2014.

GOLDFRANK, B.; SCHNEIDER, A. Competitive institution building: the PT and participatory budgeting in Rio Grande do Sul. **Latin American Politics and Society**, v. 48, n. 3, p. 1-31, 2006.

GOMIDE, A. A.; BOSCHI, R. R. (Eds.). **Capacidades estatais em países emergentes**: o Brasil em perspectiva comparada. Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

GOODIN, R. E. Sequencing deliberative moments. **Acta Politica**, v. 40, n. 2, p. 182-196, 2005.

GOODIN, R. E.; DRYZEK, J. S. Deliberative impacts: the macro-political uptake of mini-publics. **Politics & Society**, v. 34, n. 2, p. 219-244, 2006.

GRINDLE, M. S. Good enough governance: poverty reduction and reform in developing countries. **Governance**, v. 17, n. 4, p. 525-548, 2004.

\_\_\_\_\_. Good enough governance revisited. **Development Policy Review**, v. 25, n. 5, p. 533-574, 2007.

\_\_\_\_\_. **Good governance**: the inflation of an idea. Cambridge, United States: John F. Kennedy School of Government/Harvard University, 2010. (CID Working Paper, n. 202).

GRÖNLUND, K.; BÄCHTIGER, A.; SETÄLÄ, M. Introduction. *In*: GRÖNLUND, K.; BÄCHTIGER, A.; SETÄLÄ, M. (Eds.). **Deliberative mini-publics**: involving citizens in the democratic process. Colchester: ECPR Press, 2014a. cap. 1, p. 1-8.

\_\_\_\_\_. **Deliberative mini-publics**: involving citizens in the democratic process. Colchester: ECPR Press, 2014b.

GUILLAIN, S. **Dibattito in Porto**: dibattito pubblico sullo sviluppo e la riqualificazione del porto di Livorno. Livorno: Regione Toscana, 2016. (Relazione finale).

GUIMARÃES, M.; MARTINS, T. C. Participação social e desenvolvimento: conselhos regionais no Chile e no Rio Grande do Sul. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 9, n. 3, p. 130-153, 2013.

GUTMANN, A.; THOMPSON, D. **Democracy and disagreement**. London: Harvard University Press, 1996.

HABERMAS, J. **Ciencia y técnica como 'ideologia'**. Traducido por Manuel Jiménez Redondo. Madri: Tecnos, 1986.

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

\_\_\_\_\_. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

\_\_\_\_\_. **A inclusão do outro**: estudos de teoria política. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

HAMILTON, A.; MADISON, J.; JAY, J. **O federalista**. 3. ed. Campinas: Russell, 2009.

HANDCOCK, M.; GILE, K. On the concept of Snowball sampling. **Sociological Methodology**, v. 41, n.1, p. 367-371, 2011.

HENDRIKS, C. M. Integrated deliberation: reconciling civil society's dual role in deliberative democracy. **Political Studies**, v. 54, n. 3, p. 486-508, 2006.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; SNAS – SECRETARIA NACIONAL DE ARTICULAÇÃO SOCIAL. **Conselhos nacionais**: perfil e atuação dos conselheiros. Brasília: Ipea, 2013.

ISAAC, T.; HELLER, P. Decentralization, democracy and development: people's campaign for decentralized planning in Kerala. *In*: FUNG, A.; WRIGHT, E. O. (Eds.). **Deepening democracy**: institutional innovations in empowered participatory governance. London; New York: Verso, 2003. p. 77-110.

KAPOOR, I. The devil's in the theory: a critical assessment of Robert Chambers' work on participatory development. **Third world quarterly**, v. 23, n. 1, p. 101-117, 2002.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives, and public policies**. 2nd ed. New York: Harper Collins, 1995.

KOTHARI, U. The case for participation as tyranny. *In*: COOKE, B.; KOTHARI, U. (Eds.). **Participation**: the new tyranny? New York: Zed Books, 2001. p. 1-15.

LAFONT, C. Deliberation, participation, and democratic legitimacy: should deliberative mini-publics shape public policy? **Journal of Political Philosophy**, v. 23, n. 1, p. 40-63, 2014.

LATOURE, B. **Ciência em ação**: como seguir cientistas e engenheiros sociedade afora. Tradução de Ivone C. Benedetti. São Paulo: UNESP, 2000.

LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 60, p. 43-66, 2006a.

\_\_\_\_\_. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua Nova**, n. 67, p. 49-103, 2006b.

LAVALLE, A. G.; VERA, E. I. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à *accountability*. **Lua Nova**, n. 84, p. 353-64, 2011.

LEVY, J. Case studies: types, designs, and logics of inference. **Conflict Management and Peace Science**, v. 25, n. 1, p. 1-18, 2008.

LEWANSKI, R. Institutionalizing deliberative democracy: the Tuscany laboratory. **Journal of Public Deliberation**, v. 9, n. 1, 2013.

\_\_\_\_\_. Per le scelte di siting non basta il dibattito pubblico. **Ecoscienze**, n. 3, p. 28-29, 2016.

LIMA, P. *et al.* **Conselhos nacionais**: elementos constitutivos para sua institucionalização. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1951).

LÜCHMANN, L. H. Os sentidos e desafios da participação. **Ciências Sociais Unisinos**, v. 42, n. 1, p. 19-26, 2006.

\_\_\_\_\_. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, n. 70, p. 139-170, 2007.

LUKENSMEYER, C.; GOLDMAN, J.; BRIGHAM, S. A town meeting for the twenty-first century. *In*: GASTIL, J.; LEVINE, P. (Eds.). **The deliberative democracy handbook**: strategies for effective civic engagement in the twenty-first century. San Francisco: Jossey-Bass, 2005. p. 154-163.

MACPHERSON, C. B. **A democracia liberal**: origens e evolução. Tradução de Nathanael C. Caixeiro. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1977.

MAHONEY, J. The Logic of process tracing tests in the social sciences. **Sociological Methods & Research**, v. 41, n. 4, p. 570-597, 2012.

MANSBRIDGE, J. Everyday talk in the deliberative system. *In*: MACEDO, S. (Ed.). **Deliberative politics**: essays on democracy and disagreement. Oxford: Oxford University Press, 1999. p. 211-242.

\_\_\_\_\_. Rethinking representation. **American Political Science Review**, v. 97, n. 4, p. 515-528, 2003.

\_\_\_\_\_. Clarifying the concept of representation. **American Political Science Review**, v. 105, n. 3, p. 621-630, 2011.

MANSBRIDGE, J. *et al.* The place of self-interest and the role of power in deliberative democracy. **Journal of Political Philosophy**, v. 18, n. 1, p. 64-100, 2010.

MANSBRIDGE, J. *et al.* A systemic approach to deliberative democracy. *In*: PARKINSON, J.; MANSBRIDGE, J. (Eds.). **Deliberative systems**: deliberative democracy at the large scale. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 2012. p. 1-26.

MARQUES, E. C. Redes sociais e poder no Estado brasileiro: aprendizados a partir das políticas urbanas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 60, p. 15-41, 2006.

MELLON, J.; PEIXOTO, T.; SJOBERG, F. M. Does online voting change the outcome? Evidence from a multi-mode public policy referendum. **Electoral Studies**, n. 47, p. 13-24, 2017.

MENDONÇA, R. F. Mitigating systemic dangers: the role of connectivity inducers in a deliberative system. **Critical Policy Studies**, v. 10, n. 2, p. 171-190, 2016.

MIGDAL, J. S. The State in society: an approach to struggle for domination. *In*: MIGDAL, J. S.; KOHLI, A.; SHUE, V. (Eds.). **State power and social forces**. New York: Cambridge University, 1994. p. 7-34.

\_\_\_\_\_. **State in society**: studying how states and societies transform and constitute one another. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 2004.

MIGUEL, L. F. Representação política em 3-D: elementos para uma teoria ampliada da representação política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p. 123-140, 2000.

\_\_\_\_\_. Teoria democrática atual: esboço de mapeamento. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 59, p. 5-42, 2005.

MILANI, C. R. Políticas públicas locais e participação na Bahia: o dilema gestão versus política. **Sociologias**, v. 8, n. 16, p. 180-214, 2006.

\_\_\_\_\_. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Revista Brasileira de Administração Pública**, v. 42, n. 3, p. 551-579, 2008.

MIN, J. Review of deliberative systems: deliberative democracy at the large scale. **Journal of Public Deliberation**, v. 10, n. 2, 2014.

MOHAN, G.; STOKKE, K. Participatory development and empowerment: the dangers of localism. **Third World Quarterly**, v. 21, n. 2, p. 247-268, 2000.

MOORE, A. Deliberative elitism? Distributed deliberation and the organization of epistemic inequality. **Critical Policy Studies**, v. 10, n. 2, p. 191-208, 2016.

MORISI, M.; PERRONE, C. (Eds.) **Giochi di potere**: partecipazione, piani e politiche territoriali. Novara: UTET Università, 2013.

MOUFFE, C. Deliberative democracy or agonistic pluralism? **Social Research**, v. 66, n. 3, p. 745-758, 1999.

\_\_\_\_\_. **The democratic paradox**. London: Verso Books, 2000.

\_\_\_\_\_. **Agonistics**: thinking the world politically. London: Verso Books, 2013.

NIEMEYER, S. The Emancipatory effect of deliberation: empirical lessons from mini-publics. **Politics & Society**, v. 39, n. 1, p. 103-140, 2011.

\_\_\_\_\_. Scaling-up deliberation to mass public: harnessing mini-publics in a deliberative system. *In*: GRÖNLUND, K.; BÄCHTIGER, A.; SETÄLÄ, M. (Eds.). **Deliberative mini-publics**: involving citizens in the democratic process. Colchester: ECPR Press, p. 177-202, 2014.

O'MIEL, J. Modèle ou mirage? Circulation et réappropriation de la politique régionale participative toscane. **Participations**, n. 14, p. 177-206, 2016.

PABA, G. *et al.* (Eds.). **Partecipazione in Toscana**: interpretazioni e racconti. Florença: Firenze University Press, 2009.

PARKINSON, J. Legitimacy problems in deliberative democracy. **Political studies**, v. 51, n. 1, p. 180-196, 2003.

PARKINSON, J.; MANSBRIDGE, J. (Eds.) **Deliberative systems**: deliberative democracy at the large scale. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 2012.

PATEMAN, C. **Participation and democratic theory**. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 1970.

\_\_\_\_\_. Participatory democracy revisited. **Perspectives on Politics**, v. 10, n. 1, p. 7-19, 2012.

PAULA, M. Caravana da Transparência vai a Pelotas nesta segunda-feira. **Governo do Estado do Rio Grande do Sul Notícias**, 13 abr. 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/hoSwEG>>.



- PEIXOTO, T.; MELLON, J.; SJOBERG, F. M. A get out the vote (GOTV) experiment on the world's largest participatory budgeting vote in Brazil. World Bank, **British Journal of Political Science**, p. 1-9, 2017.
- PEREIRA, M. A. G. Modelos democráticos deliberativos e participativos: similitudes, diferenças e desafios. In: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (Eds.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007. p. 421-452.
- PICKERING, T.; MINNERY, J. Scale and public participation: issues in metropolitan regional planning. **Planning Practice and Research**, v. 27, n. 2, p. 249-262, 2012.
- PIERONI, O.; ZIPARO, A. (Eds.). **Rete del Nuovo Municipio: federalismo solidale e autogoverno meridiano**. Napoli: Intra Moenia, 2007.
- PIGNARIS, C. **Aeroporto parlamone: percorso di confronto pubblico – sull'aeroporto di Firenze-Peretola**. Florença: Cantieri Animati, 2016. (Rapporto finale). Disponível em: <<https://goo.gl/Aemvss>>.
- PINTO, R. A. B. Universidades comunitárias e avaliação institucional: o caso das universidades comunitárias gaúchas. **Avaliação**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 185-215, 2009.
- PIRES, R. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.
- PIRES, R. *et al.* **Considerações sobre a integração das instituições participativas ao ciclo de gestão de políticas públicas: subsídios à formulação de um sistema de participação**. Brasília: Ipea, 2012. (Nota Técnica, n. 3).
- PIRES, R.; VAZ, A. **Participação social como método de governo: um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais**. Brasília: FUNAG, 2012.
- PITKIN, H. F. **The concept of representation**. Berkeley: University of California Press, 1967.
- \_\_\_\_\_. Representação: palavras, instituições e ideias. **Lua Nova**, São Paulo, v. 67, p. 15-47, 2006.
- POGREBINSCHI, T. The squared circle of participatory democracy: scaling up deliberation to the national level. **Critical Policy Studies**, v. 7, n. 3, p. 219-241, 2013.
- PURCELL, M. **Recapturing democracy: neoliberalization and the struggle for alternative urban futures**. New York: Routledge, 2008.
- PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2005.

RAMOS, A.; FARIA, C. F. Las conferencias de políticas públicas en Brasil: hacia un sistema integrado de participación y deliberación a nivel nacional. **Revista Española de Ciencia Política**, n. 32, p. 43-63, 2013.

REVEL, M. *et al.* (Eds.). **Le débat public**: une expérience française de démocratie participative. Paris: Découverte, 2007.

RIO GRANDE DO SUL. Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, de 3 de outubro de 1989. **Diário Oficial**, Porto Alegre, 24 jun. 1991. Disponível em: <<https://bit.ly/2PiFmtH>>.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 35.764, de 28 de dezembro de 1994. Regulamenta a Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994, que criou os Conselhos Regionais de Desenvolvimento - CRDs. **Assembleia Legislativa**, Porto Alegre, 28 dez. 1994a. Disponível em: <<https://bit.ly/2Mw8GhW>>.

\_\_\_\_\_. Lei estadual nº 10.283, de 17 de outubro de 1994. Dispõe sobre a criação, estruturação e funcionamento dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento e dá outras providências. **Diário Oficial**, Porto Alegre, 17 out. 1994b. Disponível em: <<https://bit.ly/2hZco6a>>.

\_\_\_\_\_. Lei estadual nº 11.179, de 25 de junho de 1998. Dispõe sobre a consulta direta à população quanto à destinação de parcela do Orçamento do Estado do Rio Grande do Sul voltada a investimentos de interesse regional. **Diário Oficial**, Porto Alegre, 26 jun. 1998. Disponível em: <<https://bit.ly/2nLjWZK>>.

\_\_\_\_\_. **Orçamento participativo do Rio Grande do Sul - Brasil**: quatro anos de gestão democrática (1999/2002). Porto Alegre: Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 2002.

\_\_\_\_\_. Lei estadual nº 11.920, de 10 de junho de 2003. Introduz alterações na Lei nº 11.179, de 25 de junho de 1998, que dispõe sobre a consulta direta à população quanto à destinação de parcela do Orçamento do Estado do Rio Grande do Sul voltada a investimentos e serviços de interesse regional. **Diário Oficial**, Porto Alegre, 11 jun. 2003. Disponível em: <<https://bit.ly/2l1gquk>>.

\_\_\_\_\_. Lei estadual nº 13.595, de 30 de dezembro de 2010. Dispõe sobre a institucionalização, a estruturação e o funcionamento do Fórum dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul – COREDES-RS – e dá outras providências. **Diário Oficial**, Porto Alegre, 31 dez. 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/2nL8EEM>>.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 49.765, de 30 de outubro de 2012. Institui o Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã (Sisparci). Porto Alegre, 20 out. 2012. Disponível em: <<https://bit.ly/2L65CnQ>>.

- \_\_\_\_\_. **Sistema estadual de participação**: construção e desafios. Porto Alegre: Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã, 2014a.
- \_\_\_\_\_. **Gabinete digital**: democracia em rede (balanço 2011/2014). Porto Alegre: Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 2014b.
- ROMÃO, W. M.; MARTELLI, C. G. Estudos sobre as instituições participativas: o debate sobre sua efetividade. **Pensamento Real**, v. 28, n. 1, p. 124-143, 2013.
- ROSE, N.; MILLER, P. Political power beyond the state: problematics of government. **British journal of sociology**, v. 43, n. 2, p. 173-205, 1992.
- RUESCHEMEYER, D. Can one or a few cases yield theoretical gains? *In*: MAHONEY, J.; RUESCHEMEYER, D. (Eds.). **Comparative historical analysis in the social sciences**. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 2003. p. 305-337.
- RYAN, M.; SMITH, G. Defining mini-publics. *In*: GRÖNLUND, K.; BÄCHTIGER, A.; SETÄLÄ, M. (Eds.). **Deliberative mini-publics**: involving citizens in the democratic process. Colchester: ECPR Press, 2014. p. 9-26.
- SABATIER, P.; WEIBLE, C. The advocacy coalition framework: innovations and clarifications. *In*: SABATIER, P. (Ed.). **Theories of the policy process**. New York: Westview Press, 2007. p. 189-220.
- SANTISO, C. Good governance and aid effectiveness: the World Bank and conditionality. **The Georgetown Public Policy Review**, v. 7, n. 1, p. 1-22, 2001.
- SANTOS, B. S. Participatory budgeting in Porto Alegre: toward a redistributive democracy. **Politics & Society**, v. 26, n. 4, p. 461-510, 1998.
- \_\_\_\_\_. A reinvenção solidária e participativa do Estado. *In*: BRESSER-PEREIRA, L. C.; WILHEIM, J.; SOLA, L. (Eds.). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: Unesp, 1999. p. 243-271.
- \_\_\_\_\_. **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- \_\_\_\_\_. **Reinventar la democracia**: reinventar el Estado. Quito: Editorial Abya Yala, 2004.
- SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. *In*: SANTOS, B. S. (Ed.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-82.
- SANYAL, B. Planning as anticipation of resistance. **Planning Theory**, v. 4, n. 3, p. 225-245, 2005.

SAWARD, M. The representative claim. **Contemporary Political Theory**, v. 5, n. 3, p. 297-318, 2006.

\_\_\_\_\_. Representation and democracy: revisions and possibilities. **Sociology Compass**, v. 2, n. 3, p. 1000-1013, 2008.

SAYAGO, D. V. **A invenção burocrática da participação**: discursos e práticas no Ceará. 2000. Tese (Doutorado) – Departamento de Sociologia, Universidade de Brasília, Brasília, 2000.

\_\_\_\_\_. Os conselhos de desenvolvimento territorial: entre a participação e a representação. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, São Paulo, v. 3, n. 4, p. 9-21, 2008.

SCHIMIDT, D. L.; KOPP, M. G. Sistema estadual de participação cidadã: avanços e possibilidades de uma experiência subnacional. *In*: COREZOLA, F. C.; GRIZA, A.; RAMOS, M. P. (Eds.). **Políticas públicas**: monitoramento, avaliação, controle e participação social no governo do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p. 143-163.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SILVA, E. M.; RIBEIRO, A. C. Sistemas deliberativos em perspectiva meso: a abordagem dos subsistemas aplicada aos conselhos de políticas públicas em Belo Horizonte. **Opinião Pública**, v. 22, n. 1, p. 167-194, 2016.

SILVA, F. C. Habermas e a esfera pública: reconstruindo a história de uma ideia. **Sociologia, problemas e práticas**, n. 35, p. 117-138, 2001.

SILVA, M. K.; OLIVEIRA, G. L. A face oculta(da) dos movimentos sociais: trânsito institucional e intersecção Estado-movimento – uma análise do movimento de economia solidária no Rio Grande do Sul. **Sociologias**, v. 13, n. 28, p. 86-124, 2011.

SILVA, R. S.; GUGLIANO, A. A. Rio Grande do Sul o estado da participação popular: a trajetória da participação no orçamento estadual. *In*: CONGRESSO NACIONAL, 9., E CONGRESSO INTERNACIONAL SOBRE DEMOCRACIA, 4., 2014, Rosario, Argentina. **Anais...** 2014.

SILVEIRA, R. L. L. *et al.* A sociedade civil e o planejamento regional no RS/Brasil: uma análise a partir dos Coredes. **Desenvolvimento Regional em debate**, v. 5, n. 2, p. 71-85, 2015.

SINTOMER, Y.; ALLEGRETTI, G. **I bilanci partecipativi in Europa**: nuove esperienze democratiche nel vecchio continente. Roma: Ediesse, 2009.

SINTOMER, Y. *et al.* Learning from the south, participatory budgeting worldwide: an invitation to global cooperation. **Dialog Global**, n. 25, 2010. 85 p.

SMITH, G.; WALES, C. Citizens juries and deliberative democracy. **Political studies**, v. 48, n. 1, p. 51-65, 2000.

SOBOTTKA, E. A.; STRECK, D. R. When local participatory budgeting turns into a participatory system: challenges of expanding a local democratic experience. **International Journal of Action Research**, v. 10, n. 2, p. 156-183, 2014.

SOUZA, C. Capacidade estatal: notas sobre definição, dimensões e componentes. Brasília: Ipea, 2012. Trabalho não publicado.

SOUZA, C. H. **A que vieram as conferências nacionais?** Uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1718).

SOUZA, C. H. L.; LIMA, P. P. F.; TEIXEIRA, A. C. C. Conselhos e conferências nacionais: entre a participação e a representação. **Argumentum**, v. 4, n. 1, p. 152-172, 2012.

SPADA, P. *et al.* **Effects of the internet on participation: study of a public policy referendum in Brazil.** Washington: World Bank, 2015. (Policy Research Working Paper, n. 7204).

STEIN, E.; TOMMASI, M. Instituciones democráticas, proceso de formulación de políticas y calidad de las políticas en América Latina. *In*: MACHINEA, J. L.; SERRA, N. (Eds.). **Visiones del desarrollo en América Latina.** Santiago de Chile: Cepal, 2007. p. 77-156.

TATAGIBA, L. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Revista de Sociologia e Política**, n. 25, p. 209-213, 2005.

TOSCANA. Legge regionale n° 69, 27 dicembre 2007. Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali. **Bollettino Ufficiale**, n. 1, parte prima, 3 genn. 2008. Disponível em: <<https://goo.gl/veD-jEM>>. Acesso em: 25 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. Legge regionale n° 46, 2 agosto 2013. Dibattito pubblico o regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali. **Bollettino Ufficiale**, n. 39, parte prima, 7 ag. 2013. Disponível em: <<https://goo.gl/7HrM5F>>. Acesso em: 25 ago. 2017.

TURNER, S. What is the problem with experts? **Social Studies of Science**, v. 31, n. 1, p. 123-149, 2001.

URBINATI, N. Representation as advocacy: a study of democratic deliberation. **Political Theory**, v. 28, n. 6, p. 758-786, 2000.

\_\_\_\_\_. **Representative democracy: principles and genealogy.** Chicago: University of Chicago, 2006.

\_\_\_\_\_. Unpolitical democracy. **Political Theory**, v. 38, n. 1, p. 65-92, 2010.

URBINATI, N.; WARREN, M. E. The concept of representation in contemporary democratic theory. **Annual Review of Political Science**, v. 11, n. 1, p. 387-412, 2008.

VIEIRA, M. B.; SILVA, F. C. Democracia deliberativa hoje: desafios e perspectivas. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 10, p. 151-194, 2013.

VINUTO, J. A amostragem em bola de neve na pesquisa qualitativa: um debate em aberto. **Temáticas**, Campinas, v. 22, n. 44, p. 203-220, 2014.

WAMPLER, B. A difusão do orçamento participativo brasileiro: “boas práticas” devem ser promovidas? **Opinião Pública**, v. 14, n. 1, p. 65-95, 2008.

WAMPLER, B.; AVRITZER, L. The spread of participatory democracy in Brazil: from radical democracy to participatory good government. **Journal of Latin American Urban Studies**, v. 7, p. 737-752, 2006.

WEAVER, R. K.; ROCKMAN, B. A. (Eds.). **Do institutions matter?** Government capabilities in the United States and abroad. Washington: The Brookings Institution, 1993.

WENDHAUSEN, A.; CAPONI, S. O diálogo e a participação em um conselho de saúde em Santa Catarina. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 6, p. 1621-1628, 2002.

WENDHAUSEN, A.; CARDOSO, S. M. Processo decisório e conselhos gestores de saúde: aproximações teóricas. **Revista Brasileira de Enfermagem**, v. 60, n. 5, p. 579-584, 2007.

WILLIAMS, G. Evaluating participatory development: tyranny, power and (re) politicisation. **Third World Quarterly**, v. 25, n. 3, p. 557-578, 2004.

WONG, K.-F. Empowerment as a panacea for poverty-old wine in new bottles? Reflections on the World Bank's conception of power. **Progress in Development Studies**, v. 3, n. 4, p. 307-322, 2003.

YIN, R. K. **Case study research: design and methods**. London: Sage publications, 2014.

ZAHARIADIS, N. The multiple streams framework: structure, limitations and process. In: SABATIER, P. (Ed.). **Theories of the policy process**. New York: Westview Press, 2007. p. 65-92.

## APÊNDICE A

QUADRO A.1  
Lista de entrevistados (Rio Grande do Sul – RS)

Tipo de ator	Entrevistados	Cargo ocupacional	Data das entrevistas	Local das entrevistas
Atores políticos	Cézar Busatto	Secretário de governança local na Prefeitura Municipal de Porto Alegre	4/11/2015	Porto Alegre/RS
Atores políticos	João Motta	Ex-secretário de Planejamento/RS	9/11/2015	Porto Alegre/RS
Atores políticos	Tarso Genro	Ex-governador/RS	20/11/2015	Porto Alegre/RS
Atores políticos	Vinicius Wu	Ex-chefe de Gabinete e ex-secretário durante o governo Tarso Genro e idealizador do Gabinete Digital	22/12/2015	Brasília/DF
Burocratas – governo estadual	Davi Schimidt	Ex-diretor do Departamento de Participação Cidadã da Secretaria de Planejamento, Gestão e Participação Cidadã (Deparpci/Seplag)	12/11/2015	Porto Alegre/RS
Burocratas – governo estadual	Fabrizio Solagna	Ex-coordenador do Gabinete Digital	16/11/2015	Porto Alegre/RS
Burocratas – governo estadual	Iria Charão	Ex-coordenadora do orçamento participativo (OP) durante o governo Olívio Dutra no período 1999-2002	27/10/2015	Porto Alegre/RS
Burocratas – governo estadual	Luiz Damasceno	Ex-servidor e ex-coordenador do Gabinete Digital	27/10/2015	Porto Alegre/RS
Burocratas – governo estadual	Márcio Teixeira	Servidor atual na Secretaria de Planejamento do Rio Grande do Sul (Seplan), atuou no grupo de trabalho Melhorias do Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã (Sisparci) XXIII	22/10/2015	Porto Alegre/RS
Burocratas – governo estadual	Maria da Glória Kopp	Ex-coordenadora do Deparpci/Seplag	23/11/2015	Porto Alegre/RS
Burocratas – governo estadual	Nelson Cunico	Ex-diretor-adjunto do Deparpci/Seplag	28/10/2015	Porto Alegre/RS
Burocratas – governo estadual	Paulo Augusto de Souza	Ex-servidor do Deparpci/Seplag e servidor atual do setor da Consulta Popular (CP) da Seplan	22/10/2015 e 17/3/2017	Porto Alegre/RS e via Skype
Burocratas – governo estadual	Theonas Baumhardt	Atual coordenador da CP/Seplan e ex-presidente do Corede Jacuí Centro	23/11/2015	Porto Alegre/RS
Burocratas – governo estadual	Zelmutte Marten	Ex-diretor-adjunto do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Rio Grande do Sul (CDES/RS)	25/10/2015	Porto Alegre/RS
Burocratas – governo federal	Lígia Maria Pereira	Ex-servidora da Secretaria-Geral da Presidência da República – governo federal	27/11/2015	Belo Horizonte/ Minas Gerais
Burocratas – governos locais	Célio Piovesan	Coordenador do OP Canoas/Rede OP, ex-responsável em Canoas pela articulação estado/município no período do Sisparci e membro do grupo de trabalho Melhorias do Sisparci	12/11/2015	Canoas/RS
Burocratas – governos locais	Rodrigo Rangel	Coordenador do Observatório da Cidade de Porto Alegre (ObservaPoA)	28/10/2015	Porto Alegre/RS

(Continua)

**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 da região Toscana, Itália**

(Continuação)

Tipo de ator	Entrevistados	Cargo ocupacional	Data das entrevistas	Local das entrevistas
Burocratas – governos locais	Júlio Pujol	Ex-coordenador do OP de Porto Alegre e ex-responsável, em Porto Alegre, pela articulação estado/município no período do Sisparci	11/11/2015	Porto Alegre/RS
Membros de conselhos setoriais	Miguel Montaña	Presidente do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável/RS e membro do grupo de trabalho Melhorias do Sisparci	13/11/2015	Porto Alegre/RS
Membros de conselhos setoriais	Paulo Kroeff	Presidente do Fórum Conselhos de Direitos/RS e presidente do Conselho Estadual dos Direitos das Pessoas com Deficiência/RS	10/11/2015	Porto Alegre/RS
Membros de conselhos regionais de Desenvolvimento (Coredes)	Cintia Agostini	Presidente do Corede Vale Taquar e vice-presidente do Fórum dos Coredes	19/11/2015	Bagé/RS
Membros de Coredes	Hugo Chimenes	Presidente do Corede Fronteira Oeste e ex-presidente do Fórum dos Coredes	19/11/2015	Bagé/RS
Membros de Coredes	Rogério Silveira	Professor da Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc) e membro e ex-presidente do Corede Vale do Rio Pardo	19/11/2015	Bagé/RS
Membros de Coredes	Roselani Silva	Presidente do Corede Região Sul e membra do grupo de trabalho Melhorias do Sisparci	18/11/2015	Bagé/RS
Membros de Coredes	Sérgio Allebrandt	Presidente do Corede Noroeste Colonial	18/11/2015	Bagé/RS

Elaboração do autor.



## APÊNDICE B

QUADRO B.1  
Lista de entrevistados (Toscana)

Tipo de ator	Entrevistados	Cargo ocupacional	Data das entrevistas	Local das entrevistas
Acadêmicos e especialistas	Cecilia Corsi	Professora universitária na Universidade de Florença (UniFI)	15/3/2016	Florença
Acadêmicos e especialistas	Donatella Della Porta	Professora universitária no Instituto Europeu de Florença	26/7/2016	Florença
Acadêmicos e especialistas	Luigi Bobbio	Professor na Universidade de Turim e consultor junto à região da Toscana durante o processo de elaboração da Política Toscana de Participação Social (PTPS)	29/7/2016	Turim
Acadêmicos e especialistas	Marco Ciancaglini	Professor universitário na UniFI e titular da Segreteria Comunale di Montescudaio	14/5/2016	Florença
Acadêmicos e especialistas	Massimo Morisi	Professor universitário e <i>ex-garante</i> de Participação para Políticas Territoriais	19/2/2016	Florença
Atores políticos	Agostino Fragai	Ex-assessor para a Participação da região da Toscana e coordenador do processo de elaboração da PTPS	13/7/2016	Pistoia
Atores políticos	Manuele Braghero	Chefe de gabinete do Sindaco di Florença e ex-coordenador do Eletronic Town Meeting para elaboração da PTPS	26/7/2016	Florença
Atores políticos	Marco Manneschi	Ex-conselheiro regional e ex-presidente da comissão legislativa que coordenou o processo de avaliação e renovação da lei que guia a PTPS	22/7/2016	Florença
Atores políticos	Vittorio Bugli	Assessor para a Participação na Junta Regional Toscana	22/8/2016	Florença
Burocratas	Antonio Floridia	Setor de Políticas de Participação na Junta Regional	25/1/2016	Florença
Burocratas	Donatella Poggi	Servidor de apoio à Autoridade Regional para a Garantia e Promoção da Participação (APP) – Conselho Regional	18/2/2016	Florença
Burocratas	Irene Lorieri	Setor de Políticas de Participação na Junta Regional	25/1/2016 e 4/2/2016	Florença
Burocratas	Luciano Moretti	Servidor de apoio à APP – Conselho Regional	18/2/2016	Florença
Membros da APP	Giovanni Allegretti	Membro da APP	Diversas entrevistas realizadas ao longo de 2015 a 2017	Diversos locais
Membros da APP	Illaria Casillo	Ex-membra da APP	9/3/2016	Via Skype
Membros da APP	Paolo Scattoni	Membro da APP	22/3/2016	Florença
Membros da APP	Rodolfo Lewanski	Ex-membro da APP	20/7/2016	Florença
Profissionais de participação	Annalisa Pecoriello	Profissional de participação com atuação na Toscana	17/2/2016	Florença

(Continua)

**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 da região Toscana, Itália**

(Continuação)

Tipo de ator	Entrevistados	Cargo ocupacional	Data das entrevistas	Local das entrevistas
Profissionais de participação	Camilla Perrone	Professora universitária na UniFI	18/3/2016	Florença
Profissionais de participação	Chiara Pignaris	Profissional de participação com atuação na Toscana e coordenadora do processo participativo Aeroporto Parliamone	7/3/2016 e 6/9/2016	Florença e via Skype
Profissionais de participação	Iolanda Romano	Membra da Avventura Urbana, sociedade profissional de participação com atuação na Toscana, e consultora junto a essa região durante o processo de elaboração da PTPS	29/7/2016	Turim
Profissionais de participação	Silvia Givone	Profissional de participação com atuação na Toscana	10/3/2016	Florença

Elaboração do autor.

## **1 O PROCESSO PARTICIPATIVO SOBRE A AMPLIAÇÃO DO AEROPORTO DE FLORENÇA (2016)**

A questão do ampliamto do aeroporto de Florença – e de seus impactos socio-ambientais em um conjunto de municípios na área metropolitana de Florença – mobiliza conflitos há décadas e enfrenta uma forte oposição de determinada parcela da sociedade civil regional, administrações locais de municípios afetados e grupos de urbanistas vinculados ao mundo acadêmico. O núcleo central do governo regional é favorável ao projeto de ampliação do aeroporto, com base nos potenciais ganhos econômicos e no incremento da atividade turística.

Em 2014 e 2015, administrações locais dos municípios de Pisa, Calenzano, Carmignano e Poggio a Caiano requereram formalmente um debate público (DP), no âmbito da Lei nº 46/2013, para discutir os impactos da obra. No entanto, mesmo que se tratasse de uma questão central no panorama político toscano, a Autoridade Regional para a Garantia e Promoção da Participação (APP) deliberou pela não ativação de um DP. A justificativa apresentada pela autoridade é que: *i*) a requisição do DP foi feita em um momento no qual as principais escolhas sobre a obra já tinham sido tomadas, e um debate, conforme disposto em lei, precisa ser feito quando ainda exista possibilidade de discutir diversas opções e alternativas a obra; e *ii*) a lei regional toscana não prevê a obrigatoriedade do DP em obras de responsabilidade de entes privados.<sup>1</sup> A APP entrou em contato com as empresas responsáveis pela gestão do aeroporto, que, por sua vez, se negaram a participar de um eventual DP.

A negação da ativação do DP por parte da APP gerou uma série de protestos e desgastes entre a autoridade, as administrações municipais e a sociedade civil organizada. Na tentativa de reduzir tal conflito, a APP – juntamente com as administrações municipais de Calenzano, Carmignano e Poggio a Caiano – ativou um processo participativo em torno da questão. Esse processo participativo não teria os mesmos objetivos e a mesma capacidade de influência de um DP e serviu, sobretudo, para informar os cidadãos toscanos sobre as características e os impactos de um projeto de ampliamto do aeroporto de Florença e permitir que os cidadãos afetados pudessem exprimir-se sobre tais obras e medidas. O processo, denominado Aeroporto Parlamone, foi composto por cinco encontros presenciais quinzenais, que ocorreram entre 5 de março de 2016 a 24 de maio de 2016, e um relatório final foi entregue para as autoridades regionais competentes.

---

1. A Lei nº 46/2013 aponta que o DP em obras promovidas por entidades privadas pode ser feito somente com a anuência e a participação da empresa proponente; no caso, a Società Toscana Aeroporti Spa, privatizada em 2015.

## 2 BREVE CONTEXTO: POLÍTICAS REGIONAIS CONTRASTANTES

A lei urbanística regional da Toscana de 1995 já previa a implementação de um parque central metropolitano, que serviria como cintura verde para o sistema paisagístico em torno das colinas toscanas e do rio Arno, na área metropolitana de Florença. Para além das preocupações com recuperação ambiental, a ambição inicial do parque metropolitano foi sendo ampliada progressivamente, até constituir-se na denominação Parco della Piana (Parque da Planície). Este, além de um parque ambiental, passou a ser defendido como o elemento ordenador do território, incorporando, então, atividades econômicas e sociais e convertendo-se em eixo central da integração dos municípios e dos cidadãos da região metropolitana (RM) de Florença. O projeto do parque foi formado e discutido por meio de um processo participativo ocorrido em 2005 e coordenado pelo Garantidor da Comunicação em Políticas do Território.<sup>2</sup>

Se, por um lado, alguns setores do governo regional toscano davam um apoio formal ao projeto do Parco della Piana, por outro lado, outros setores do governo regional apoiaram uma proposta de ampliação do aeroporto de Florença, cuja área de influência e impacto é sobreposta à área definida como pertencente ao parque. Em 2009, a sociedade Aeroporto di Firenze (AdF) Spa propôs ao Conselho Regional da Região Toscana um estudo para a qualificação funcional e o ampliação do aeroporto. A partir dessa proposta, o governo regional toscano promoveu, entre 2010 e 2014, um processo de avaliação ambiental estratégica que tinha em seu interior a discussão com cidadãos interessados na temática, com o objetivo de compatibilizar a proposta de ampliação do aeroporto com o Parco della Piana. A compatibilização entre as duas propostas foi formalizada em 16 de junho de 2014, em um plano territorial.<sup>3</sup> Entre as condições para tal integração, o plano indica o limite de 2 mil metros para a construção de uma nova pista no aeroporto, bem como uma série de medidas de mitigação e impactos ambientais.

No entanto, em 2014, a sociedade AdF indica a necessidade da construção de uma nova pista de 2,4 mil metros, a partir dos argumentos de que uma pista de 2 mil metros não permitiria a operação de aeronaves de maior porte e que uma pista mais longa seria fundamental para a requalificação do aeroporto. Esta incompatibilidade entre os objetivos da AdF e aquilo que foi decidido anteriormente – cuja nova pista não deveria superar os 2 mil metros – levou a uma situação conflitual, na medida em que o governo regional toscano se manifestou favoravelmente à proposta da AdF. O grupo contrário à nova pista é composto não apenas pela sociedade civil organizada que trabalhou para a construção da proposta do Parco della Piana,

---

2. Nomeado de acordo com a Lei regional nº 65/2016.

3. Ver proposta de integração do Parco della Piana ao PIT (Regione Toscana, [s.d.]).

mas também por algumas administrações municipais da área metropolitana, que tendem a sofrer impactos a partir da requalificação do aeroporto.

Assim, os municípios de Pisa, em 2014, e de Calenzano, Carmignano e Poggio a Caiano, em 2015, propuseram à APP a realização de um DP, conforme disposto na Lei nº 46/2013. No entanto, a autoridade deliberou pela não ativação desse DP. Como alternativa, tendo em vista o alto nível de conflito em torno da questão, a APP e os três municípios supracitados sugeriram a realização de um processo participativo com foco em um caráter informativo, no qual os cidadãos pudessem conhecer, em maior profundidade, as características e os potenciais impactos da obra. Além disso, nesse processo, tais cidadãos deveriam ter a oportunidade de discutir e de expressar-se sobre a temática em questão.

### 3 PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DO PROCESSO PARTICIPATIVO

O processo participativo teve um custo total de € 35 mil, em que € 25 mil foram financiados pela APP, a partir dos recursos disponíveis na Lei regional nº 43/2016. Os € 10 mil restantes foram financiados pelos três municípios citados. A participação nos vários encontros públicos foi aberta a todos os interessados na temática, tendo em vista que o objetivo principal do percurso participativo foi informar os cidadãos. A ideia central era incluir o maior número de cidadãos, de diversos setores. Foram convidados diversos especialistas e funcionários de vários órgãos envolvidos na temática, com o objetivo de auxiliar os demais cidadãos a compreender o projeto do aeroporto e seus impactos econômicos, sociais e ambientais.

O núcleo central do processo participativo foi composto por quatro encontros presenciais quinzenais, que ocorreram entre 5 de março de 2016 e 16 de abril de 2016, respectivamente, nos municípios de Sesto Fiorentino, Calenzano, Poggio a Caiano e Florença. Os encontros contaram com a participação de 300 participantes registrados e 25 especialistas convidados. O público foi composto por uma grande maioria de pessoas com alto nível de escolaridade (Pignaris, 2016).

Nos encontros, os participantes foram divididos em mesas temáticas, conforme a escolha de cada participante. Essas mesas permitiram o aprofundamento da informação disponível em cinco temas diversos em torno do projeto de ampliação do aeroporto. Cada uma delas foi conduzida por um facilitador externo, responsável, também, por sistematizar o conteúdo de cada rodada de discussão. Ao fim do encontro, o conteúdo discutido nas mesas temáticas era apresentado publicamente por um participante. O trabalho desenvolvido nos quatro encontros presenciais foi sistematizado em doze relatórios enviados aos participantes e publicados no *site* do processo.<sup>4</sup> Todas as contribuições oriundas dos debates presenciais e também via

---

4. Ver mais informações no *link* disponível em: <<https://bit.ly/2nNy7gM>>. Acesso em: 25 ago. 2017.

*on-line* foram sistematizadas pela sociedade Cantieri Animati, responsável formal pela facilitação do processo, publicadas na página do processo, encaminhadas às autoridades privadas e públicas relacionadas com a temática e apresentadas em um encontro público de encerramento, em 24 de maio de 2016 (Pignaris, 2016).

#### 4 ANÁLISE DOS SUCESSOS E DAS LIMITAÇÕES

O processo Aeroporto Parliamone teve um resultado ambíguo, composto tanto por pontos positivos quanto por limitações significativas. Entre os pontos positivos, pode-se citar o fato de o processo participativo ter sido realizado em torno de uma questão considerada central por diversos atores e setores regionais e locais. Os dilemas e os conflitos em redor do aeroporto têm uma significativa história pregressa, e um processo participativo sobre tal questão – financiado pelo governo regional e locais – é exemplo de como a participação social começa a atingir as principais escolhas políticas na Toscana.

O fato de o processo ter sido pago por meio de recursos do governo regional – que se posicionou formalmente a favor da requalificação do aeroporto – demonstra, por um lado, que o governo regional não é uno, e, sim, marcado por contradições internas. Por outro lado, é um sinal de uma autonomia relativa da APP, que indicou a necessidade de promover um processo participativo em tal questão conflitual, ainda que atores centrais do governo regional não fossem favoráveis à abertura de um processo participativo.

O processo participativo em si foi muito útil enquanto ferramenta para informar a população sobre as características e os impactos do projeto do novo aeroporto, já que até aquele momento não tinha havido um adequado processo informativo, que indicasse os diversos pontos de vista em torno da questão.<sup>5</sup> Para além de seu caráter informativo, os debates permitiram o aprofundamento de questões técnicas relevantes, sobretudo em relação às incompletudes e às deficiências técnicas dos projetos. Além disso, a metodologia do processo, ao dividir por mesas temáticas os cidadãos e os diversos movimentos contrários à ampliação do aeroporto, contribuiu para a emergência de temas mais próximos ao cidadão comum, como a questão dos impactos da obra no cotidiano da população, indo além de questões marcadamente técnicas, como a questão da sobreposição da proposta de ampliação do aeroporto e do Parco della Piana. Assim sendo, o processo Aeroporto Parliamone fortaleceu um movimento de *contraexpertise*, ressaltando, a partir de argumentos técnicos e científicos e, por vezes, leigos, as limitações dos estudos produzidos pelas empresas.

---

5. Até aquele momento, as campanhas informativas eram sempre produzidas pelas empresas responsáveis pela gestão do aeroporto, amplamente favoráveis à proposta de requalificação.

O relatório final não teve adequada recepção por parte dos proponentes e órgãos do governo regional, que são amplamente favoráveis às obras de requalificação. No entanto, tal relatório – e demais informações relativas aos debates – chamou atenção da comissão de avaliação ambiental do Ministério do Ambiente envolvida na análise da adequação dos projetos. Assim, o processo foi bem-sucedido em influenciar decisões para além do nível regional, tendo sido levado em consideração por instâncias nacionais.

Em contrapartida, é fundamental destacar alguns limites significativos em torno do processo. Um deles foi a ausência da participação de representantes das empresas que propuseram a obra (Italian Civil Aviation Authority – ENAC e Toscana Aeroporti). Apesar de terem sido repetidamente convidadas, as empresas confirmaram sua indisponibilidade em melhor informar e discutir com os cidadãos, ratificando a decisão anterior de não participar de um eventual DP ou processo participativo.

Desse modo, o processo participativo não contou com a representação de todos os pontos de vista, sobretudo daquele do ente promotor da obra. A discussão pública foi feita, por especialistas e cidadãos, com base na análise de planos e projetos disponibilizados publicamente pelo proponente e que faziam parte do processo de avaliação ambiental que estava sendo realizado pelo Ministério do Ambiente italiano, em período que coincidiu com o processo do Aeroporto Parliamone. A ausência do proponente gerou um sentimento negativo por parte de alguns participantes quanto à utilidade do processo participativo e não permitiu minorar o conflito existente entre os grupos contrários à realização das obras e as empresas responsáveis por sua realização.

Como dito anteriormente, apesar de previsto na Lei nº 43/2016, a APP decidiu pela não ativação de um DP. Mesmo que tenha sido tecnicamente bem fundamentada, a decisão da APP gerou um sentimento negativo entre os atores envolvidos quanto à (real) independência da autoridade e quanto à utilidade de um processo participativo com menores ambições e capacidade decisória reduzida. A partir dessa perspectiva, alguns atores importantes da sociedade civil organizada contrária à obra se recusaram a fazer parte do processo participativo.

A recusa em participar por parte das empresas proponentes gerou um sentimento de revolta entre os participantes, contribuindo para não reduzir – e mesmo ampliar – o conflito em torno da questão. Além disso, a não participação das empresas levou a um desequilíbrio no interior do debate, no qual as soluções favoráveis e desfavoráveis ao projeto do aeroporto não foram apresentadas e debatidas de forma neutra e igualitária.

Por fim, vale ressaltar que a participação de funcionários e representantes do governo regional – para além dos membros e da equipe de funcionários da APP – foi muito reduzida, mostrando que o processo participativo ocorreu às margens das instituições regionais. Apesar de financiada pelo governo regional, a iniciativa não foi abraçada pelo corpo central do governo toscano.

## REFERÊNCIAS

REGIONE TOSCANA. **Il parco agricolo della Piana**: integrazione al Piano di Indirizzo della Toscana – PIT. Florença, [s.d.]. Disponível em: <<https://bit.ly/2xZnRrk>>. Acesso em: 25 ago. 2017.

PIGNARIS, C. **Aeroporto Parlamone**: percorso di confronto pubblico – sull'aeroporto di Firenze-Peretola. Florença: Cantieri Animati, 2016. (Rapporto finale). Disponível em: <<https://goo.gl/Aemvss>>.



## APÊNDICE D

### 1 O DEBATE PÚBLICO SOBRE O NOVO PORTO DE LIVORNO (2016)

Em um momento em que a APP estava a ser criticada por não ter ativado um debate público formal por causa da ampliação do aeroporto de Florença, esta instituição recebeu uma requisição de DP em torno de um projeto de requalificação do novo porto de Livorno, o mais importante porto toscano. A requisição foi feita pelo próprio proponente do projeto, a Autoridade Portuária de Livorno (APL). Tendo em vista a obrigatoriedade para realização de grandes obras regionais de valores acima de € 50 milhões, o proponente requisitou o DP em conformidade com o determinado em lei.

Assim, a APP, em conjunto com o proponente, anunciou a realização do primeiro DP à francesa,<sup>1</sup> no âmbito da Política Toscana de Participação Social (PTPS). As reuniões e as atividades públicas tiveram lugar entre 12 de abril de 2016 e 14 de junho de 2016, envolvendo ao todo 440 participantes. O resultado do DP foi positivo, ainda que com limitações. Por um lado, teve a colaboração dos proponentes, contou com debates profícuos e tem um potencial de incidência em decisões futuras sobre o porto. Por outro lado, tendo em vista tratar-se do primeiro DP formal na Toscana, o processo não conseguiu mobilizar uma grande participação popular – sobretudo em nível regional – e terminou por não alcançar centralidade da agenda política regional no momento de sua realização.

Após a conclusão do DP, a responsável formal pela coordenação/facilitação do processo<sup>2</sup> apresentou, publicamente, um relatório com os resultados do percurso participativo, que foi também entregue à APL e às demais autoridades regionais. Tais resultados foram sistematizados em um documento de síntese, publicado no boletim oficial da região da Toscana em 31 de agosto de 2016. Em novembro de 2016, a APL elaborou uma resposta oficial às objeções e às propostas dos cidadãos feitas no DP, posicionando favoravelmente à sua maioria – sobretudo aquelas cujo conteúdo girava em torno de garantir a transparência e a informação contínua da população, por meio de canais que favorecem o controle social.

---

1. Como já afirmado anteriormente, o procedimento do DP disposto na Lei nº 46/2013 foi explicitamente inspirado e segue ritos próximos ao seu congêneres *débat public*, institucionalizado em nível nacional na França.

2. A responsável, designada a partir de concurso público realizada pela APP, tratou-se de uma profissional com experiência na realização de debates públicos na França. Tal profissional contou com o apoio de um pequeno *staff*, formado por profissionais italianos de participação social.

## 2 BREVE CONTEXTO: O PROJETO DE REQUALIFICAÇÃO E A AUSÊNCIA DE CONFLITOS

A APL informa que as discussões para o ampliado do porto remontam à década de 1960, mas que até recentemente não havia um consenso sobre como promover tal ampliado. Este seria necessário para adequar a estrutura do porto às novas características do comércio portuário, realizado cada vez mais em navios de grandes dimensões. Assim, nas últimas décadas, as estruturas físicas foram ficando desatualizadas, não permitindo a presença de grandes embarcações e, por consequência, reduzindo a importância do porto em nível internacional, com prejuízos para a economia local e regional (APL, 2016).

Nesse contexto, em abril de 2015, foi aprovado um novo plano regulatório do porto, que trata de um “plano estratégico sobre o futuro do porto, contemplando a relação entre porto e cidade” (APL, 2016, p. 7, tradução nossa). Esse plano contempla dois conjuntos de obras: o primeiro – denominado *plataforma europa*, com custos aproximados de € 1,3 bilhão – envolve o ampliado da área portuária em direção ao mar, dobrando esta área e prevendo a construção de um atracadouro para grandes embarcações. O segundo – denominado *estação marítima* – envolve a construção de um novo terminal para passageiros de cruzeiros, além de envolver uma série de intervenções que visam melhor integrar o porto e a cidade de Livorno, com impactos no centro histórico livornês, incluindo a revitalização de construções históricas.

Tendo em vista o custo das obras, os projetos de requalificação portuária enquadraram-se nos casos de obrigatoriedade da Lei nº 43/2016. Desse modo, a própria APL fez a requisição do DP, motivada pelo previsto em lei. No entanto, apesar da obrigatoriedade legal, destacam-se a vontade política e o comprometimento da APL no diálogo com a população. O proponente viu o processo participativo como uma oportunidade para reduzir a histórica distância – territorial e cultural – entre o porto e a cidade de Livorno.

Uma característica importante que marcará todo o processo é a reduzida presença de conflitos em torno das obras. Como até então os projetos de requalificação do porto tinham sido discutidos sobretudo internamente à APL, havia pouco conhecimento popular sobre as potenciais intervenções, bem como não havia grupos da sociedade civil e do Estado mobilizados em torno do tema. Assim, a ausência de conflitos e de mobilização terminou por influenciar algumas características do processo participativo, desde a relativamente reduzida participação e o envolvimento da sociedade civil organizada, passando pelo caráter pouco conflitual e predominantemente informativo da iniciativa.

### 3 PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DO PROCESSO PARTICIPATIVO

As reuniões e as atividades públicas tiveram lugar entre 12 de abril de 2016 e 14 de junho de 2016 e contou com sete jornadas de reuniões públicas, além de atividades em dois dias de visitas às instalações portuárias e uma atividade com acadêmicos e especialistas em participação italianos (figura D.1). As atividades foram realizadas nas dependências do porto, na cidade de Livorno, com exceção de uma reunião – acrescida após o início do DP – nas dependências do interporto toscano, no município vizinho de Collesalveti. O custo do processo participativo foi de € 130 mil, com € 80 mil pagos pelo proponente e € 50 mil, com recursos da Lei nº 43/2016.

FIGURA D.1

Linha do tempo do DP sobre a requalificação do porto de Livorno



Fonte: Guillain (2016).

Ao todo, participaram do processo 440 pessoas. Desse contingente, 142 pessoas participaram de três ou mais encontros, e 64 pessoas participaram de dois encontros, denotando uma continuidade da participação ao longo do tempo. As visitas às instalações portuárias contaram com 211 participantes, dos quais 75% participaram do encontro público subsequente (Guillain, 2016).

As atividades públicas tiveram um predomínio claramente informativo – como muitas vezes acentuado pelo proponente e facilitadores. Entre as atividades de informação, destacam-se a presença inicial de um *dossier*, com informações sobre as características dos projetos, preparado pelo proponente, e as diversas apresentações de aprofundamento sobre os projetos feitas pelos técnicos e engenheiros envolvidos na temática. As visitas em autocarros à área interna do porto, para visualização das potenciais transformações, também estão contempladas no perfil informativo.

Além disso, o proponente disponibilizou *on-line* uma seção de perguntas e respostas (FAQ) na busca por esclarecer as principais dúvidas dos participantes.<sup>3</sup>

O caráter participativo, por sua vez, foi centrado em mesas de trabalho temáticas, nas quais os participantes foram estimulados a discutir as informações fornecidas pelo proponente, elaborando, por escrito e oralmente, suas principais dúvidas, inquietações e propostas de inclusão/alterações dos projetos propostos. No entanto, como havia pouca mobilização popular e pouco conhecimento prévio dos projetos de requalificação entre os participantes, o elemento informativo e de perguntas/respostas tendeu a ser mais presente no debate do que as proposições diretas de alterações nos projetos. Entre as principais propostas dos participantes, destacaram-se aquelas em torno da governança – ou seja, propostas que visavam garantir condições de transparência e controle social do andamento das obras, bem como da realização de estudos mais aprofundados sobre impactos ambientais, econômicos e sociais. Pelo motivo citado anteriormente do reduzido conhecimento prévio – e também por uma complexidade inerente ao tema extremamente técnico em torno das obras –, poucas sugestões foram feitas sobre modificações específicas concernentes ao projeto da plataforma europa e da estação marítima.

As reuniões públicas foram concluídas em 14 de junho, com uma devolutiva prévia, na qual os facilitadores apresentaram os resultados preliminares do processo participativo. Após esse momento, a coordenadora do DP elaborou um documento de síntese, que foi encaminhado à APL e aos demais órgãos envolvidos no debate. O documento de síntese foi publicado no Boletim Oficial da Região Toscana, em 31 de agosto de 2016.<sup>4</sup> Em novembro de 2016, a autoridade elaborou uma resposta oficial às objeções e às propostas dos cidadãos feitas no DP e descritas no documento de síntese. Em termos gerais, foi boa a acolhida da APL, que se comprometeu a participar e promover os canais informativos e de controle social indicados pelos participantes. Quanto às relativamente poucas propostas de alteração do projeto, a APL tendeu a acolher aquelas em torno da estação marítima. No que concerne às propostas em torno da plataforma europa – que está em fase de concurso público para a escolha da empresa que realizará a obra –, a APL indicou que encaminhará as contribuições do DP às empresas candidatas, para que possam fazer parte das propostas dessas empresas.

Vale ressaltar que, logo após o encerramento do DP, houve mudanças na direção da APL. Sua estrutura mudou, e esta instituição ficou sem presidente ou liderança formal por vários meses. Dessa maneira, as questões em torno dos efeitos posteriores ao DP ficaram em segundo plano. Recentemente, em meados de 2017, a nova direção da APL busca, de modo retroativo, tomar conhecimento do que foi o DP e quais as suas consequências para o futuro do porto.

3. Disponível em: <<https://bit.ly/2RtBfwj>>. Acesso em: 25 ago. 2017.

4. O documento de síntese encontra-se disponível em: <<https://bit.ly/2Qr8EWX>>.

#### 4 ANÁLISE DOS SUCESSOS E DAS LIMITAÇÕES

O DP em torno do novo porto de Livorno foi relativamente bem-sucedido na sua dinâmica participativa e em seu potencial impacto no processo decisório. No entanto, por ser o primeiro DP da PTPS,<sup>5</sup> o processo participativo não teve o efeito esperado em duas dimensões centrais: *i*) a mobilização da sociedade civil regional em torno do tema; e *ii*) uma maior centralidade na agenda política regional, com envolvimento de atores políticos e setores do governo regional.

Do ponto de vista dos fatores de sucesso, é importante mencionar o papel positivo que o DP teve em facilitar interações institucionais atípicas em nível local. Antes do debate, o contexto político livornês era marcado por uma cisão e pouca comunicação entre os entes políticos locais e regionais, como a administração municipal de Livorno, a província de Livorno, a administração regional toscana e a autoridade portuária de Livorno. Tendo em vista diferenças partidárias e ideológicas, havia pouca comunicação entre as esferas, em uma realidade política conflitual.

Pelo que foi possível perceber durante os debates e os eventos internos de organização do processo, o DP atuou para promover o diálogo e a superação de barreiras entre os diferentes atores envolvidos na organização do debate. Apesar de um envolvimento assimétrico em sua condução,<sup>6</sup> o processo participativo permitiu um diálogo construtivo entre os diversos atores institucionais envolvidos. Assim sendo, um resultado fundamental do processo foi a aproximação institucional entre as várias instituições e os vários níveis de governo. Apesar de não resolver conflitos e cisões políticas, o DP lançou uma semente para pensar em um terreno de articulação interinstitucional possível, apesar das posições políticas conflituosas. Para além das contribuições populares aos projetos do novo porto de Livorno, a aproximação institucional pode ser considerada um dos principais resultados do mecanismo de participação.

Vale a pena ressaltar que, diferentemente do caso em torno do aeroporto, o proponente do projeto participou de todas as etapas, permitindo que o DP ocorresse nas melhores condições possíveis. A vontade política do proponente foi fundamental para os elementos de sucesso em torno do processo participativo.

---

5. Sendo um dos principais gargalos da PTPS, a ausência de DP, em quase dez anos de existência da política, gerou grande expectativa entre seus promotores e defensores quanto ao processo participativo sobre o porto de Livorno, sendo o primeiro DP formalmente promovido com base nas leis regionais de participação. A expectativa em torno dos resultados deste processo foi diversas vezes mencionada nas entrevistas realizadas.

6. Enquanto o proponente esteve sempre presente e empenhado na condução do debate, órgãos como a administração municipal e a província de Livorno tiveram uma participação mais limitada, focada sobretudo nas reuniões públicas. Os órgãos regionais tiveram papel ambíguo. A APP teve um papel mais ativo, enquanto os demais órgãos regionais pouco participaram do processo.

Entre esses elementos, é possível mencionar a alta transparência, que foi marca de todo o processo participativo. A população teve acesso a um completo e bem avaliado *dossier* informativo sobre as obras e tiveram diversas dúvidas esclarecidas. Os facilitadores e a APL empenharam-se em garantir a transparência e em informar a população sobre as características e os impactos das obras. É interessante notar que, na resposta do proponente ao documento final do DP, a APL se comprometeu a facilitar a implementação de todas as formas de controle social e de acompanhamento das obras, em mais uma referência à promoção da transparência em torno das intervenções. Assim, o DP contribuiu para aumentar a informação pública sobre um projeto de grandes dimensões a ser realizado na Toscana, cujo público aparentava não estar adequadamente informado.

Por fim, entre os pontos positivos, ressalta-se a acolhida pelo proponente de boa parte das propostas feitas pelos participantes ao longo do processo, o que indica um potencial de incidência do processo decisório. Embora poucas dessas propostas tenham procurado incidir sobre fatores-chave das obras – o assunto era muito técnico e a sociedade civil não conhecia os projetos de forma aprofundada –, a empresa comprometeu-se a levá-las em consideração nas etapas futuras.

No entanto, o DP de Livorno contou com limitações. A primeira delas é que, apesar das expectativas cultivadas pelos defensores da PTPS, o DP não se constituiu em um divisor de águas em relação à visibilidade da lei e de sua implementação. Apesar de contar com sucessos do ponto de vista metodológico e de resultados em políticas públicas, o DP não conseguiu atingir um grau de centralidade na agenda política regional. Mesmo no contexto da cidade da Livorno, a participação popular foi considerada tímida,<sup>7</sup> não mobilizando a cidade como um todo, apesar de o porto ter claramente uma importância econômica e social estratégica. A mídia local, sobretudo em seus principais veículos de comunicação, também deu pouca atenção ao debate.

O quadro de relativa pouca atenção em nível local foi reproduzido – e aprofundado – em nível regional. Apesar de tratar do principal porto da Toscana – e as obras a serem executadas ultrapassarem € 1,5 bilhão –, o DP não mobilizou a sociedade civil regional, bem como não fez parte da agenda política e institucional dos órgãos regionais. A própria região da Toscana teve uma presença institucional intermitente e parcial no DP, no qual somente a autoridade para a participação e o setor de participação vinculado à junta regional tiveram uma presença constante na sua organização e nas atividades públicas. Os demais órgãos regionais não estiveram presentes nas várias etapas do processo, indicando que o processo assumiu um caráter marginal na agenda política regional.

---

7. Conforme apontado pelos organizadores, no total das reuniões participaram 440 pessoas. Desse número, 142 pessoas informaram ter participado de três ou mais encontros públicos. As visitas de ônibus à área do porto envolveram 211 participantes, sendo que 75% deles participaram do encontro público subsequente (Guillain, 2016).

Nesse sentido, fica claro que o DP sobre o porto não correspondeu às expectativas em comparação ao primeiro DP *regional* na Toscana. A maioria dos participantes era de moradores da cidade de Livorno; os encontros públicos foram concentrados nessa mesma cidade,<sup>8</sup> e o tema principal foi quase sempre a relação entre o porto e a cidade de Livorno. Pouco foi discutido, em termos de impactos regionais, e poucos atores não radicados em Livorno tiveram papel importante no processo participativo. Apesar de denominar-se DP regional, o processo participativo não pode ser visto como um claro exemplo de mecanismo de participação atuante em nível supralocal.

## REFERÊNCIAS

- APL – AUTORITÀ PORTUALE DI LIVORNO. **Dibattito pubblico sul nuovo porto de Livorno**: dossier preparatório. Livorno: Autorità Portuale di Livorno, 2016.
- GUILLAIN, S. **Dibattito in porto**: dibattito pubblico sullo sviluppo e la riqualificazione del porto di Livorno. Livorno: Regione Toscana, 2016. (Relazione finale).

---

8. Com a exceção de uma etapa – incluída ao longo do processo – e realizada nas dependências do interporto toscano, no município limítrofe de Collesalveti.

# **Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

## **Assessoria de Imprensa e Comunicação**

### **EDITORIAL**

#### **Coordenação**

Cláudio Passos de Oliveira

#### **Supervisão**

Everson da Silva Moura

Leonardo Moreira Vallejo

#### **Revisão**

Ana Clara Escórcio Xavier

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Luiz Gustavo Campos de Araújo Souza

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Reginaldo da Silva Domingos

Alice Souza Lopes (estagiária)

Amanda Ramos Marques (estagiária)

Isabella Silva Queiroz da Cunha (estagiária)

Lauane Campos Souza (estagiária)

Polyanne Alves do Santos (estagiária)

#### **Editoração**

Aeromilson Trajano de Mesquita

Bernar José Vieira

Cristiano Ferreira de Araújo

Danilo Leite de Macedo Tavares

Herllyson da Silva Souza

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

#### **Capa**

Herllyson da Silva Souza

#### **Imagem da capa**

Vanessa Nascimento Freitas

*The manuscripts in languages other than Portuguese  
published herein have not been proofread.*

#### **Livraria Ipea**

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)









## MISSÃO DO IPEA

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

Experiências supralocais de participação social representam uma nova fronteira nos estudos acadêmicos e na prática política, apresentando novos desafios quando comparado às amplamente difundidas experiências locais. Ao analisar potencialidades e limites da ampliação de escala de experiências participativas, esta pesquisa aborda duas iniciativas: a *consulta popular*, no Rio Grande do Sul, Brasil e a *política toscana de participação social*, na Itália. O referencial teórico foi baseado na abordagem dos sistemas deliberativos e a metodologia utilizada teve caráter qualitativo, com ênfase na técnica de rastreamento de processos (process tracing). Os resultados mostram que o aumento de escala foi insuficiente para garantir influência das formas participativas na transformação ampla do sistema político. No entanto, foi notado um padrão de relações entre escalas a partir de modelos institucionais que atuam em nível regional a partir de suporte político local. Ao reduzir a ambição da abordagem dos sistemas deliberativos, com base em uma perspectiva de deliberação boa o suficiente – integrando tradições teóricas do norte e do sul global – é possível melhor perceber as inovações oriundas de experiências supralocais pioneiras de participação e de deliberação.

ISBN 978-85-7811-348-3



9 788578 113483 >