



## **Quando o desenvolvimento regional se torna política de Estado: o caso dos Coredes e da Consulta Popular no Rio Grande do Sul**

### **Autores:**

Igor Ferraz da Fonseca - IPEA - [igor.fonseca@ipea.gov.br](mailto:igor.fonseca@ipea.gov.br)

### **Resumo:**

A literatura aponta que as mudanças de governo são centrais para explicar a descontinuidade de Instituições Participativas (IPs). No Brasil, as IPs foram associadas aos governos de esquerda e ao Partido dos Trabalhadores e, por isso, têm perdido espaço em tempos recentes. No entanto, e contrariando a literatura especializada, o Rio grande do Sul apresenta um caso singular em que a IP não criou um vínculo intrínseco com ideologias políticas e não se tornou dependente da vontade política do gestor: A Consulta Popular (CP). Trata-se de uma importante política de desenvolvimento regional, capaz de manter-se ativa mesmo durante momentos de austeridade fiscal. A experiência conta com 20 anos de tradição, sobrevivendo a seis mudanças governamentais, a partidos políticos e a orientações ideológicas distintas. Para explicar os fatores incomuns que explicam a perenidade da política, foi realizada pesquisa com duração de cinco anos, fundamentada na metodologia do process tracing. Os resultados mostram que a resiliência da CP a contextos políticos adversos remete a um círculo virtuoso que combina o ativismo dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento - 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.

# Quando o desenvolvimento regional se torna política de Estado: o caso dos Coredes e da Consulta Popular no Rio Grande do Sul

ST-05 – Desenvolvimento Regional - Velhos Problemas, Novos Desafios.

## 1. Introdução

O cenário em torno das instituições participativas (IPs) brasileiras é atualmente marcado por certa estagnação (e mesmo retrocessos). Após décadas de difusão, os últimos anos assinalaram questionamentos sobre a efetividade de tais instrumentos (Pires, 2011); polêmicas em torno de incorporação de IPs no âmbito do governo, como no caso dos conflitos em torno do decreto 8.243/2014, que instituiu o Sistema Nacional de Participação Social (Alencar and Coelho, 2014) e mudanças de governo e de projeto político em nível nacional que trouxeram consigo uma ênfase menor em processos participativos. As mudanças de governo são recorrentemente vistas como uma das principais ameaças à continuidade de IPs. No Brasil, tais mecanismos foram recorrentemente associados aos governos de esquerda, em especial ao Partido dos Trabalhadores – PT.

Este artigo tenta dar maior concretude a este debate, com base na análise de um processo participativo singular, com vinte anos de história e que sobreviveu a seis mudanças governamentais, a partidos políticos e a orientações ideológicas distintas. Trata-se da Consulta Popular – CP, um processo participativo institucionalizado em nível supralocal (estadual) no Rio Grande do Sul – RS, Brasil.

Uma das principais justificativas para promoção de iniciativas supralocais vem da constatação de que as experiências em nível local sofrem grande influência do contexto social e político de maior escala, o que muitas vezes têm 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*.

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

O debate em torno das 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 and Sintomer, 2004).

Este artigo visa contribuir para a minorar esta 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). Para tanto, a investigação terá como objeto de estudo uma experiência de participação e deliberação no âmbito do orçamento do RS: a Consulta popular. Essa experiência é um caso ímpar para a discussão em torno dos fatores que explicam a resiliência de IPs ao longo do tempo.

Este trabalho teve como referências metodológicas a tradição de pesquisa qualitativa em ciências sociais, tanto na escolha do caso 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 and Elman, 2006; Flyvbjerg, 2006; Gerring, 2007, 2004; Levy, 2008; Rueschemeyer, 2003; Yin, 2014), e a utilização de elementos oriundos da técnica de rastreamento

de processos – *process tracing* (Bennett and Elman, 2006; Collier, 2011; Mahoney, 2012) para identificar conjunturas e momentos-chave na trajetória da política analisada. Os trabalho de campo foi realizado entre outubro de 2015 e julho de 2017, e contemplaram 25 entrevistas semiestruturadas, coleta de dados bibliográficos e documentais e o acompanhamento *in loco* de reuniões e atividades de implementação.

Esta investigação mostra que, por um lado, o aumento de escala foi insuficiente para garantir uma maior influência das IPs na transformação ampla do sistema político. Por outro lado, a Consulta Popular 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.

No que diz respeito à institucionalização, a CP apresentou resultados ambíguos. Por um lado, foi identificado que a formalização por meio de leis contribuiu incisivamente para a perenidade da política ao longo do tempo, ampliando sua resiliência às mudanças de governo. Além disso, as formas adotadas de institucionalização permitiram certa flexibilidade aos atos jurídicos e aos modelos de gestão da política, 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, efetividade. Coalizões de defesa em torno da CP foram fundamentais para mobilizar politicamente as leis para que essas garantissem o seu sustento implementação.

Por fim, foi notado que perenidade e resiliência não indicam maior influência da experiência participativa no núcleo central de governo. Em Estados fragmentados e marcados por disputa entre projetos políticos, a iniciativa gaúcha foi institucionalizada às margens do sistema político, tendo seus impactos sido mais sentidos em temas não centrais da agenda política.

## **2. Das vertentes puras às perspectivas híbridas: dilemas de escala nas teorias democráticas**

A base teórica em torno da qual esse artigo está estruturado 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 as mesmas.

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, 2010, 2004, 2007; 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 and 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.

Nas teorias da democracia, 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 (2012, 2001, 2006), Dahl e Tufte (1973) e Bobbio (1997), em sociedades grandes, o cidadão teria seu papel reduzido aquele 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 à um quadro onde 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 (ver, por exemplo, Barber, 2003; Macpherson, 1977; Pateman, 1970) e da democracia deliberativa (ver, por exemplo, Calhoun, 1996; Cohen, 1989, 1999; Fishkin, 2009; Habermas, 1992, 1997, 2002) 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 and Kothari, 2001; Mohan and 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 confirmar 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 and Dryzek, 2006; Niemeyer, 2014; Vieira and Silva, 2013). Assim sendo, este artigo argumenta 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 implementação das experiências democráticas, as vertentes híbridas apostam em abordagens menos idealistas, prometendo um novo olhar sobre as escalas.

Nesse trabalho, destaca-se duas vertentes híbridas: a vertente denominada de públicos participativos (Avritzer, 2002) e a corrente que defende a implementação e análise de sistemas deliberativos (Mansbridge, 1999; Mansbridge et al., 2012; Parkinson and 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 a filiação à 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 a) a promoção de formas de participação e deliberação impulsionadas pelo diálogo e 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 et al., 2014; Abers and von Bülow, 2011; Dagnino, 2002; Dagnino et al., 2006; Marques, 2006; Silva and Oliveira, 2011); b) uma ênfase na inclusão de grupos historicamente excluídos do processo político, na busca por justiça social e por redução das desigualdades (Dagnino, 2002; Santos and Avritzer, 2002) e c) uma articulação entre formas de representação e de participação direta no interior de fóruns participativos e deliberativos institucionalizados (Almeida, 2013; Avritzer, 2007, 2012; Lavallo and Vera, 2011; Lavallo et al., 2006a, 2006b, Lüchmann, 2006, 2007; Miguel, 2000; Souza et al., 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 and Keck, 2008; Pires et al., 2012; Pires and Vaz, 2012; Santos, 1999).

A outra vertente híbrida explorada nesta tese diz respeito aos sistemas deliberativos. O descolamento entre a teoria e a prática de fóruns deliberativos e participativos e as dificuldades desses últimos em influenciar escolhas 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 dos limites e problemas das experiências empíricas (Chambers, 2003; Goodin and 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 onde 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, obtida 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 vai além do foco romantizado em nível local defendido por teóricos das perspectivas “puras”, a perspectiva sistêmica, híbrida, enfatiza a revitalização, dentro da vertente deliberativa, da importância da representação política (Dryzek and Niemeyer, 2006; Mansbridge, 2003, 2011, Saward, 2006, 2008, Urbinati, 2006, 2010; Urbinati and 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 et al., 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 and Cunha, 2016; Beste, 2016; Mendonça, 2016; Moore, 2016).

### **3. A institucionalização da participação no âmbito de Estados múltiplos e fragmentados**

O debate sobre institucionalização da participação 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 frente ao 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.

Já a vertente da democracia deliberativa tende a enfatizar a complementaridade de saberes técnicos e não técnicos (Calhoun, 1996; Freitag, 1995; 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 Cohen e Arato (1994). A complementaridade e diálogo entre os polos estatais e não-estatais pode 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 fluídas entre os atores do Estado e da sociedade civil, a partir trajetórias individuais de atores que transitam entre os polos estatais e não-estatais (Abers et al., 2014; Abers and von Bülow, 2011; Cortes and Silva, 2010; Marques, 2006; Silva and 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 nesta tese 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 et al., 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 and Weible, 2007).

Dessa forma, nas abordagens híbridas originárias do sul global, as redes e a conexão entre os atores são

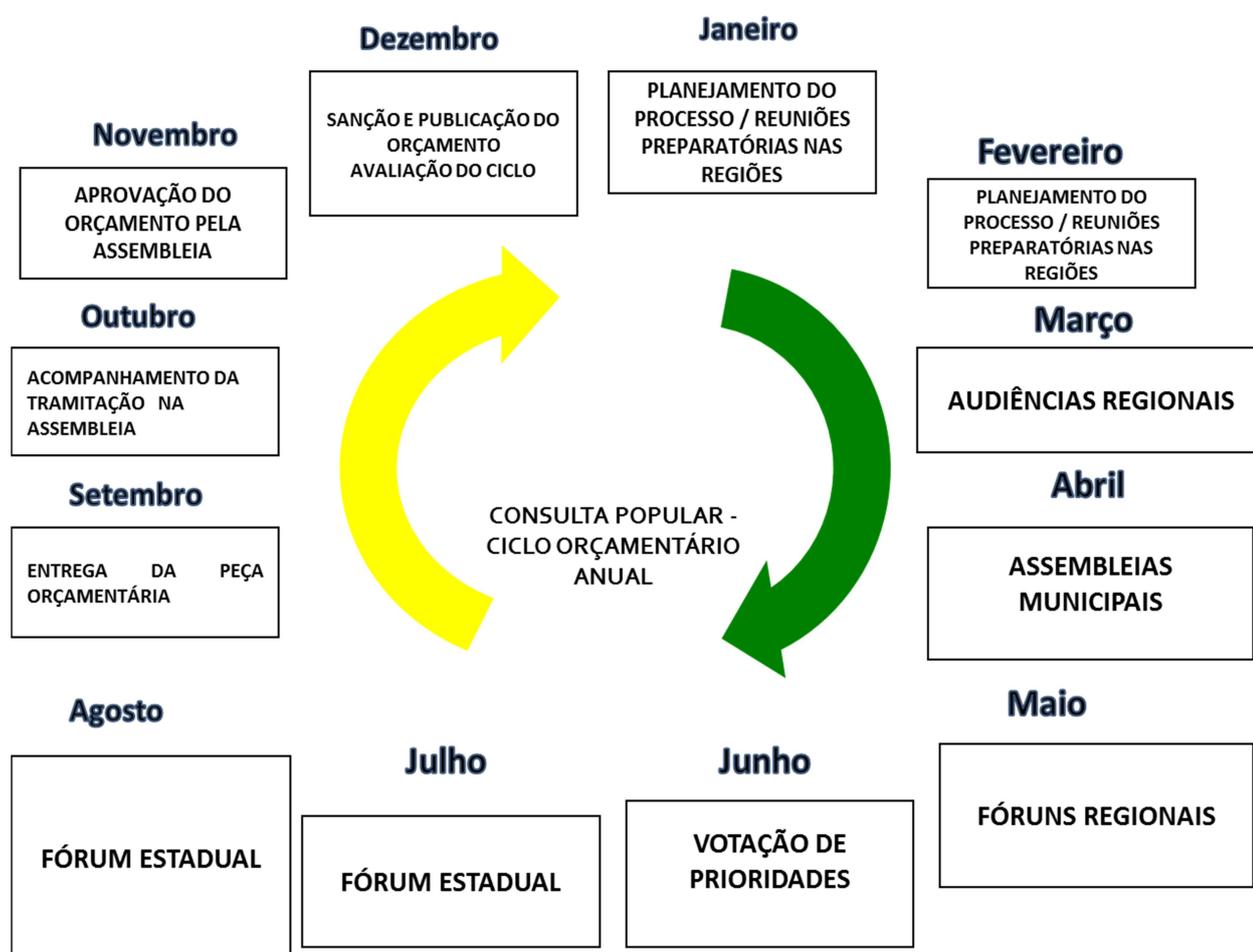
fundamentais (Abers and von Bülow, 2011; Marques, 2006; Santos, 1999). Passa a ser possível pensar a partir da ideia de ativismo feito de dentro da estrutura estatal, com a participação ativa de burocratas. A desconstrução e reformulação do Estado, a partir de sua concepção enquanto campo de disputa, abre 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 onde o Estado tem limites de eficiência e efetividade (Abers and Keck, 2008; Pires et al., 2012; Pires and Vaz, 2012).

#### **4. A Consulta Popular: um processo participativo institucionalizado em nível supralocal**

O estado do Rio Grande do Sul – RS está localizado no extremo sul do Brasil e conta, com cerca de 10,7 milhões de habitantes, distribuídos em 497 municípios e em uma superfície territorial total de 281.748 km<sup>2</sup>. O RS é conhecido pelo seu alto grau de cooperativismo, associativismo e participação política (Brose, 2010). A capital 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 and Allegretti, 2009; Wampler, 2008; Wampler and Avritzer, 2006).

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 gaúcha.

#### **Figura 1: Consulta Popular – Ciclo orçamentário anual**

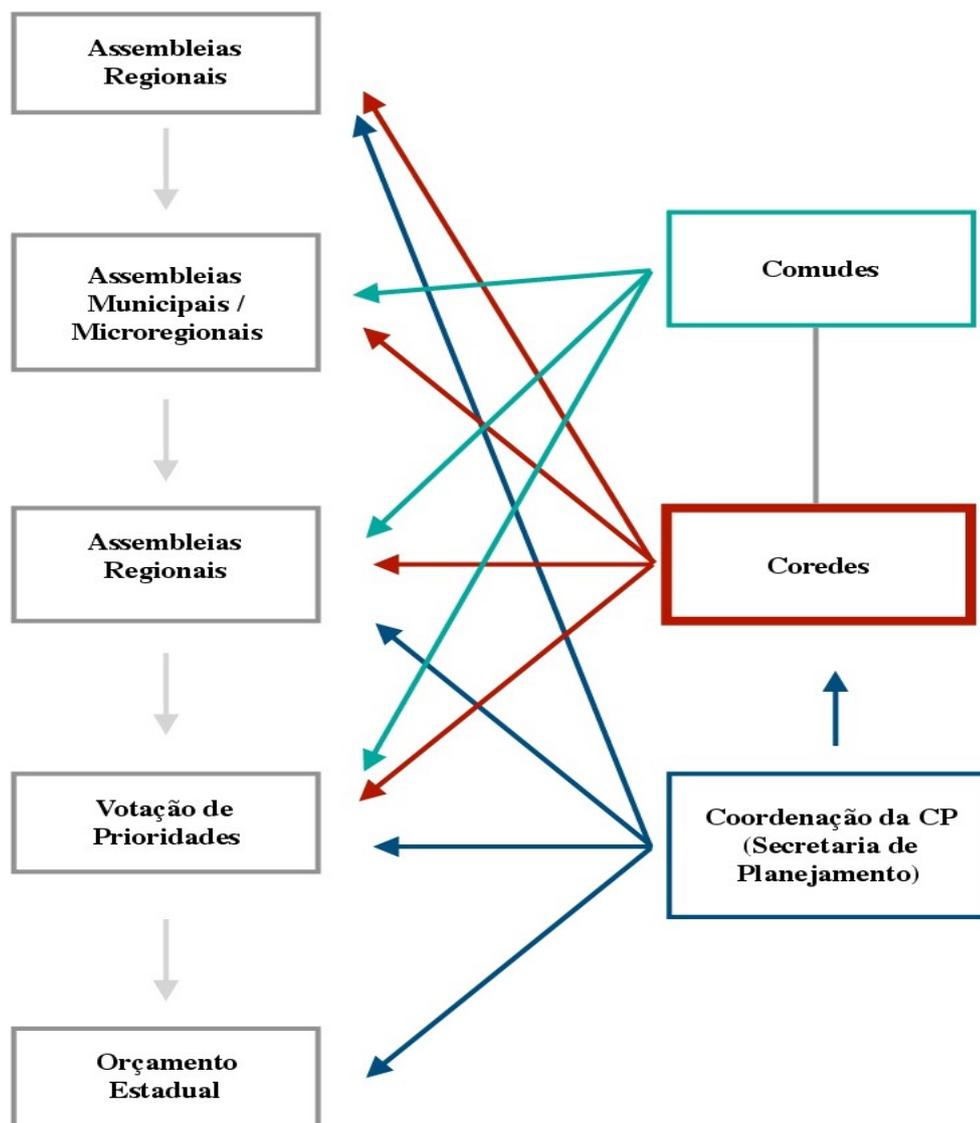


Fonte: adaptado pelo autor a partir de modelo adotado pela SEPLAN/RS.

De um modo geral, e apesar de contar com variações ao longo de seus 20 anos de existência, o ciclo anual da política (ver figura 1) inicia com o governo estadual definindo as linhas gerais e o orçamento anual destinado à CP. Na sequência, tais linhas gerais são discutidas com os Coredes em audiências públicas regionais para estabelecer diretrizes indicativas regionais. Na sequência realizam-se assembleias públicas municipais organizadas pelos Conselhos Municipais de Desenvolvimento – Comudes, abertas à participação direta e universal de todos os cidadãos residentes nos municípios, onde são sugeridas prioridades e escolhidos representantes. Na sequência, os Coredes coordenam assembleias públicas ampliadas em cada uma das 28 regiões do estado. Tais assembleias são abertas a todos os cidadãos, com direito à voz. Já o voto é restrito aos membros da assembleia geral dos Coredes e aos delegados eleitos nas etapas municipais. Após processo de mobilização realizado pelos Coredes e Comudes, tais conselhos organizam a votação universal, atualmente feita integralmente online. Cada eleitor vota para escolher as demandas prioritárias em cada região. Por fim, os Coredes sistematizam

os resultados da votação e os encaminhavam para o governo, onde integram a Lei Orçamentaria para o ano subsequente. Por fim, os Coredes acompanham a execução das demandas eleitas.

**Figura 4: Modelo de Gestão da CP – principais etapas e relações interinstitucionais**



Fonte: elaboração própria

#### **4.1 Consulta Popular: highlights de uma trajetória 20 anos de tradição.**

As origens da CP remontam à tradição gaúcha na promoção de mecanismos de participação social (Allebrandt, 2010; Bandeira, 2007). Apesar de contar com um histórico marcado pelo autoritarismo, o

Rio Grande do Sul vivenciou uma intensificação do associativismo, do cooperativismo e do ativismo social durante o século XX, que gerou novas dinâmicas a partir do processo de redemocratização brasileira (Brose, 2010). Tais dinâmicas levaram à criação e consolidação do OP. Neste contexto, destaca-se o papel das universidades regionais que, para além de dotar os pequenos municípios do interior de uma elite cultural relevante, mantiveram fontes vínculos com a sociedade civil e política locais e regionais.

Com fortes vínculos às universidades regionais, foram criados por meio de interação entre governo e sociedade civil os Conselhos Regionais de Desenvolvimento, que impulsionaram a 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, consolidados e, posteriormente, institucionalizados.

Às vésperas de eleições estaduais, em 1998, o governo de centro-direita do PMDB aprovou uma lei (n.1179/1998) que visava realizar uma consulta direta à população sobre quais ações ou políticas de interesse regional deveriam ser incluídas no orçamento estadual. 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 Partido dos Trabalhadores – PT.

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 (1999-2002), que concretizou a promessa de campanha de levar o Orçamento Participativo à escala estadual. O governo Dutra implantou o Orçamento Participativo Estadual 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 Consulta Popular.

Tal impasse gerou um conflito de grande escala, com ampla divulgação na mídia e 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, inicialmente, 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 6 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 Orçamento Participativo Estadual 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.

Uma peculiaridade da Consulta Popular é que ela foi consolidada durante 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* suprapartidário (Goldfrank and Schneider, 2006; Faria, 2006; Cortes, 2003). 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 mais adequado para o RS.

Os governos de Germano Rigotto (2003-2006) e Ieda Crusius (2007-2010) delegou aos Coredes parte significativa das responsabilidades de planejamento e execução da CP. 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 Orçamento Participativo Estadual e a Consulta Popular original (Allebrandt, 2010; Silva and Gugliano,

2014). 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.

Durante os anos de 2011 e 2014, a Consulta Popular foi integrada ao ambicioso projeto do Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã – Sisparci, promovido durante o governo Tarso Genro (PT) 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 (online) 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 Gabinete Digital, responsável pelas novas formas não-presenciais de participação e o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES. 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 articula-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. O Sisparci inverteu as etapas de planejamento e implementação da política, onde 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 – SEPLAN, 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 pela disputa de espaço entre as diversas instâncias, onde os novos mecanismos participativos foram privilegiados em relação às formas já existentes.

Ao longo do tempo, a ideia sistêmica foi sendo lentamente maturada, o que fez com que surgissem iniciativas pontuais de integração, notadamente entre os Coredes, o CDES e o GD. Ainda sim, 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 Consulta Popular constituiu-se no principal *lócus* onde 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.

A SEPLAN 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, e aumentando a intensidade democrática do processo. O quantitativo de eleitores da votação de prioridades manteve-se alto, com média superior à um milhão de eleitores por ano e 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 online foram aperfeiçoadas e ampliadas, alcançando 255.751 eleitores em 2014 (ver dados consolidados na tabela 1).

**Tabela 1 - Consulta Popular – dados consolidados (1998-2016)**

Ano	Votos em Urna	Votos via internet, SMS e Aplicativo	Total de Votos	Percentual de eleitores	Recursos destinados à CP (em reais)	Participantes em etapas intermediárias (assembleias)



						regionais + municipais)
1998	379.205	-	379.205	5,7%	100 milhões	s/d
1999 (OPE)	188.528	-	188.528	2,7%	Não definido	188.528
2000 (OPE)	281.926	-	281.926	3,9%	Não definido	281.926
2001 (OPE)	378.340	-	378.340	5,3%	Não definido	378.340
2002 (OPE)	333.040	-	333.040	4,5%	Não definido	333.040
2003	459.155	3.137	462.292	6,3%	310 milhões	s/d
2004	574.891	6.224	581.115	7,7%	337 milhões	s/d
2005	629.526	44.549	674.075	8,9%	202 milhões	s/d
2006	640.998	85.982	726.980	9,4%	310 milhões	s/d
2007	329.680	39.737	369.417	5,6%	40 milhões	s/d
2008	428.809	49.501	478.310	7,1%	50 milhões	s/d
2009	813.700	136.377	950.077	11,9%	115 milhões	s/d
2010	1.039.471	177.596	1.271.067	15,0%	165 milhões	s/d
2011	998.145	135.996	1.134.141	13,9%	165 milhões	66.400
2012	907.146	121.551	1.028.697	12,3%	165 milhões	65.700
2013	967.610	157.549	1.125.159	13,5%	165 milhões	75.904
2014	1.059.642	255.751	1.315.393	15,6%	165 milhões	85.221
2015	443.761	121.797	565.558	6,7%	60 milhões	s/d
2016	-	405.541	405.541	4,8%	50 milhões	22.847
2017	-	705.835	705.835	8,5%	60 milhões	s/d

2018	-	794.312	794.312	9,5%	80 milhões	s/d
------	---	---------	---------	------	------------	-----

Fonte: elaboração própria a partir de dados de Allebrandt (2010), Silva e Gugliano (2014), GRS (2002, 2014a) e documentos internos do governo estadual do RS.

s/d: sem data disponível.

O processo de participação social no orçamento promovido no âmbito do Sisparci foi premiado pelas Nações Unidas em 2013 e foi considerado pelo governo e por diversos autores como a maior experiência de orçamento participativo já existente, ainda que se trate de uma forma mais ampla e menos intensa de orçamento participativo (DEET, 2015; Goldfrank, 2014).

Se, por um lado, é possível afirmar que o Sistema – 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 Consulta Popular, 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 evolução do Sisparci enquanto política pública foi interrompida após nova eleição, na qual o PMDB voltou ao governo, com a eleição de José Ivo Sartori. 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 Consulta Popular, 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 Consulta 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 sua continuidade. No entanto, novo equilíbrio teve que ser buscado e a CP teve seu escopo reduzido a partir de 2015. Os recursos destinados ao processo sofreram uma redução de 165 milhões de reais anuais entre 2011 e 2014 para 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 405.541 em 2016 (ver tabela 1).

No entanto, mesmo em um governo marcado pela austeridade econômica, o enraizamento dos Coredes e da CP começam novamente a transparecer, mostrando que a CP é, de fato, uma política de Estado.. Em 2017, os recursos voltaram ao patamar de 60 milhões, atingindo 80 milhões em 2018. Já o quantitativo de eleitores sobre 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.

Por outro lado, enquanto o passivo de demandas eleitas e não executadas voltou a crescer durante o governo Tarso, a administração Sartori enfatizou a execução das demandas, na tentativa de não gerar novos passivos. A coordenação da CP foi mantida na Secretaria de Planejamento, mas houveram esforços bem sucedidos no sentido de aumentar a integração das demais secretarias do estado na execução das demandas. Por fim, a ênfase na votação *online* – que teve forte ímpeto no governo Tarso – foi aprofundada na nova administração e, a partir de 2016, a Consulta Popular passou a ser realizada por meio exclusivamente digital. Apesar de menor e menos intensa que nos governos anteriores, a Consulta Popular continua ativa – e com sinais de retomada – mesmo em um governo onde a 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, onde 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.

## **5. A Consulta Popular, escala e deliberação “boa o suficiente”**

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 em que enfatiza a ampliação do número de participantes via voto universal, ainda que isso signifique uma menor qualidade no debate público face-a-face.

Do ponto de vista teórico, a experiência da CP apresenta resultados ambíguos: ao mesmo tempo em que tende a confirmar pressupostos clássicos da teoria da democracia que apontam o aumento de escala como redutor da intensidade democrática (Dahl, 2012; Dahl and Tufte, 1973), essa experiência mostra que, ao contrário da visão defendida por autores da democracia representativa (tais como Bobbio, 1997; Dahl, 2012; Dahl and Tufte, 1973; Schumpeter, 1961), o voto universal pode ser utilizado com proveito não só para eleger representantes e para, ocasionalmente, realizar plebiscitos e referendos, mas pode ser também 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.

A questão da escala também é enfrentada a partir representação no interior das experiências de Participação (Lüchmann, 2007). Tais formas de representação assumem duas formas distintas. A primeira forma reproduz 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 representantes 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 CP 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 onde são definidas obras e políticas públicas de interesse regional. Ainda que seja menos intenso do que recomenda o modelo habermasiano ideal de deliberação (Sobottka and 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 de forma relativamente eficaz os limites postos pela extensão territorial, pelo número de habitantes e pela complexidade administrativa típica de níveis supralocais.

### **5.1. Autonomia e mobilização social: pilares de uma política perene**

Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento são um dos pilares de sustentação da CP. Em diversos momentos – sobretudo durante as transições de governo – a pressão e atuação dos Coredes foram fundamentais para manter, organizar e promover as Consultas. No entanto, é fundamental compreender que o surgimento e a consolidação dos Coredes são anteriores à CPse ao OPE e que as atribuições dos Conselhos e suas articulações com o governo e com 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.

É importante mencionar que, apesar de contar com representantes vinculados à 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 (ver, também, 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>1</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 and Martins, 2013). Apesar de institucionalizados e recebendo – por lei – recursos governamentais para sua manutenção e para a realização da CP, estes e outros repasses de verbas são feitos aos Coredes por

---

<sup>1</sup> 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).

meio de convênios, de maneira semelhante à, 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. 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 frente ao governo, as leis que os institucionalizaram<sup>2</sup> foram fundamentais para sua continuidade e para a centralidade que estas instituições assumiram na discussão do orçamento público estadual. Assim sendo, o papel dos Coredes na política gaúcha pode ser remetido à uma combinação entre autonomia relativa frente ao governo e aos partidos políticos, enraizamento social no âmbito regional e institucionalização formal por meio de leis. 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 locais.

## **5.2. Uma política institucionalizada: quando as leis importam**

Se, por um lado, a perenidade e 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 a mesma 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 onde 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 do OPE. Foi a existência da lei que garantiu a manutenção da CP no início do governo Ieda Crusius (PSDB), quando o alto passivo e o 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 esta ação tenha sido central e bem estruturada quando o governo Tarso (PT) promoveu o Sisparci. Por fim, a lei da CP foi determinante para

---

<sup>2</sup> Lei estadual nº 10.283/1994, que formalmente instituiu os Coredes e lei estadual nº 11.179/1998, que vinculou os Conselhos à execução da Consulta Popular.

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 claro a importância da institucionalização para explicar sua perenidade, também está claro 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, por meio de uma coalizão de defesa (Sabatier and Weible, 2007). 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 ativismo social e político, onde um elemento potencializa o outro. Tal relação torna-se mais forte ao longo do tempo, quando a Consulta Popular passa a fazer parte da tradição política gaúcha.

Uma característica interessante da lei estadual nº 11.179/1998 é que ela foi institucionalizada sem deixar demasiadamente rígido o processo da CP. Ao atribuir a coordenação do processo aos Coredes, a lei garantiu certa flexibilidade ao processo. Assim sendo, o modelo da CP pôde adaptar-se ao perfil de vários governos estaduais. 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.

## **6. Conclusões: retórica sistêmica, institucionalização e salto de escala – lições do caso gaúcho.**

Os argumentos desenvolvidos ao longo deste artigo mostram que a Consulta Popular é um processo participativo consolidado em nível supralocal que conseguiu sobreviver a diversas mudanças de governo e de orientação político-ideológica. A explicação desta perenidade remete a uma combinação entre o ativismo dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento – Coredes (que possuem autonomia relativa em relação ao governo estadual), o enraizamento da Consulta Popular no território gaúcho (especialmente em pequenos municípios do interior) e a institucionalização formal da política por meio de leis.

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, 2012; Dahl and Tufte, 1973; Schumpeter, 1961).

No caso estudado, foi possível identificar um desenho institucional que combina elementos participativos, deliberativos e eleitorais que permite a influência de um grande quantitativo de cidadãos na definição de ações e políticas públicas a serem diretamente incluídas no orçamento estadual. Para alguns autores (ver DEET, 2015; Goldfrank, 2014; Peixoto et al., 2016; Spada et al., 2015) trata-se da maior experiência de Orçamento Participativo existente, ainda que sua força quantitativa em termos de inclusão política implique uma redução em sua intensidade democrática (DEET, 2015; Goldfrank, 2014), afastando-a dos modelos ideais de boa deliberação (Sobottka and 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 com 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 uma autonomia relativa frente ao 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 para a sociedade civil local no RS, sobretudo em pequenos municípios e em 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 região metropolitana. Além disso, as ações eleitas durante a CP têm o potencial de atender demandas pontuais e essenciais da sociedade em municípios e regiões onde 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 trata-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 uma 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 força política dos Coredes e seu diálogo com o poder legislativo levou ao aperfeiçoamento da Consulta, onde novas leis foram aprovadas, modificando a lei original. Dessa forma, trata-se de um caso onde a institucionalização da participação contribuiu para a perenidade da política pública sem que esta 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.

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. A existência de um processo participativo supralocal não conseguiu induzir uma maior articulação institucional entre os níveis estadual e locais. Apesar dos 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.

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 o ano de 2015. Retomando um conceito caro aos teóricos do sistema deliberativo, a participação e a deliberação alcançada pela CP situa-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.

## Referências Bibliográficas

Abers, Rebecca N.; Keck, Margaret E. (2009) "Mobilizing the State: The erratic partner in Brazil's participatory water policy" *Politics & Society*. 37(2), 289–314.

Abers, Rebecca N.; Serafim, Lizandra; Tatagiba, Luciana (2014) "Repertórios de interação Estado-sociedade em um Estado heterogêneo: A experiência na era Lula" *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. 57(2), 325–357.

Abers, Rebecca N.; Von Bülow, Marisa (2011) "Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade?" *Sociologias*. 13(28), 52 – 84.

Alencar, J; Coelho, U. (2014) O Decreto sobre a Participação Social no Governo Federal e a "Polêmica Bendita". *Boletim de Análise Político-Institucional*, n.6. Brasília: Ipea.

Allebrandt, Sérgio L. (2010) *Cidadania e gestão do processo de desenvolvimento: um estudo sobre a atuação dos conselhos regionais e municipais de desenvolvimento do Rio Grande do Sul, de 1990 a 2009*. Tese de Doutorado em Desenvolvimento Regional. Universidade de Santa Cruz do Sul.

Allebrandt, Sérgio L.; Siedenberg, Dieter R.; Sausen, Jorge O.; Deckert, Cristiele T. (2011) "Social management and deliberative citizenship: an analysis of the Coredes experience in Rio Grande do Sul, 1990-2010" *Cadernos EBAPE. BR*. 9(3), 914–945.

Almeida, Débora R. (2013) "A relação contingente entre representação e legitimidade democrática sob a perspectiva da sociedade civil" *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. 28(82), 45–66.

Almeida, Débora, R., Cunha, Eleonora S. (2016) "Brazilian Social Assistance Policy: an empirical test of the concept of deliberative systems" *Critical Policy Studies*. 1–21.

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

Avritzer, Leonardo (2007) "Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação" *Dados*. 50(3), 443–464.

Bächtiger, André; Niemeyer, Simon; Neblo, Michael; Steenbergen, Marco, Steiner, Jürg. (2010) "Disentangling Diversity in Deliberative Democracy: Competing Theories, Their Blind Spots and Complementarities" *Journal of Political Philosophy*. 18(1) 32–63.

Barber, Benjamin (2003) *Strong Democracy: participatory politics for a new age*. 3. ed., Berkeley e Los Angeles: University of California Press.

Bennett, Andrew; Elman, Colin (2006) "Qualitative research: Recent developments in case study methods" *Annual Review of Political Science*. 9(1), 455–476.

Bobbio, Norberto (1987). *The future of democracy: a defence of the rules of the game*. University of Minnesota Press.

Bonafont, Laura (2004) *Redes de políticas públicas*. Madri: Siglo Vientiuno de España Editores.

Brose, Markus (2010) *Da ditadura positivista à democracia participativa: a expansão da participação popular no Rio Grande do Sul*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC.

Calhoun, Craig (ed.) (1996) *Habermas and the Public Sphere*. 4. ed. Cambridge: The MIT Press.

- Chambers, Simone (2003) "Deliberative Democratic Theory" *Annual Review of Political Science*. 6(1), 307–326.
- Chambers, Simone (2009) "Rhetoric and the Public Sphere: Has Deliberative Democracy Abandoned Mass Democracy?" *Political Theory*. 37(3), 323–350.
- Cohen, J. L.; Arato, A. (1994). *Civil society and political theory*. Mit Press.
- Cohen, Joshua (1989) "Deliberation and democratic legitimacy" in Hamlin, Alan; Pettit, Philip (eds.) *The Good Polity: Narrative Analysis of the State*. New York: Basil Blackwell, New York, 17–34.
- Collier, David (2011) "Understanding Process Tracing" *Political Science & Politics*. 44(4), 823–830.
- Cortes, Soraya V. (2003) "O governo do Estado como protagonista da regionalização e da participação: o caso do Rio Grande do Sul-1991 a 2003" *Caderno CRH*. 39, 83–103.
- Dagnino, Evelina (ed.) (2002) *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Editora Paz e Terra.
- Dagnino, Evelina; Olvera, Alberto; Panfichi, Aldo (2006) *La Disputa por la construcción Democrática en América Latina*. México, DF: Programa Interinstitucional de Investigación-Acción sobre Democracia, Sociedad Civil y Derechos Humanos.
- Dahl, R. A. (1998). *On Democracy*. New Haven and London. Google Scholar.
- Dahl, Robert; Tufte, Edward (1973) *Size and Democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- DEET, Digital Engagement Evaluation Team (2015) *Impact of online voting on participatory budgeting in Brazil*. World Bank.
- Dryzek, John S. (2016) "Symposium commentary: Reflections on the theory of deliberative systems" *Critical Policy Studies*. 10(2), 209–215.
- Dryzek, John S.; Niemeyer, Simon (2006) "Reconciling pluralism and consensus as political ideals" *American Journal of Political Science*. 50(3), 634–649.
- Elstub, Stephen; Ercan, Selen; Mendonça, Ricardo F. (2016) "Editorial introduction: The fourth generation of deliberative democracy" *Critical Policy Studies*. 10, 139–151.
- Faria, Cláudia F. (2006) "Fóruns participativos, controle democrático e a qualidade da democracia no Rio Grande do Sul: a experiência do governo Olívio Dutra (1999-2002)" *Opinião Pública* 12(2), 378–406.
- Faria, Cláudia F. (2007) "Complexidade social e soberania popular: uma tensão constitutiva na teoria democrática" *Teoria e pesquisa*. 16(1), 61–95.
- Fishkin, James S (2009) *When the people speak: deliberative democracy and public consultation*. Oxford: Oxford University Press.
- Flyvbjerg, Bent (2006) "Five misunderstandings about case-study research" *Qualitative inquiry*. 12(2), 219–245.
- Gerring, John (2004) "What is a case study and what is it good for?" *American political science review*. 98(2), 341–354.

- Gerring, John (2007) *Case study research: principles and practices*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Goldfrank, Benjamin (2014) "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*. Notre Dame, Estados Unidos da América, 24-26 abril de 2014.
- Goldfrank, Benjamin; Schneider, Aaron (2006) "Competitive Institution Building: The PT and Participatory Budgeting in Rio Grande do Sul" *Latin American Politics and Society*. 48(3), 1–31.
- Goodin, Robert E. (2005) "Sequencing Deliberative Moments" *Acta Politica*. 40(2), 182–196.
- Goodin, Robert E.; Dryzek, John S. (2006) "Deliberative Impacts: The Macro-Political Uptake of Mini-Publics" *Politics & Society*. 34(2), 219–244.
- Grindle, Merilee S. (2007) "Good enough governance revisited" *Development policy review*. 25(5), 533–574.
- Grindle, Merilee S. (2004) "Good enough governance: poverty reduction and reform in developing countries" *Governance*. 17(4), 525–548.
- Habermas, Jürgen (1992) *Between facts and norms: contributions to a discourse theory of law and democracy*, *Studies in contemporary German social thought*. Cambridge: MIT Press.
- Hendriks, Carolyn M. (2006) "Integrated Deliberation: Reconciling Civil Society's Dual Role in Deliberative Democracy" *Political Studies*. 54(3), 486–508.
- Lavalle, Adrián G.; Houtzager, Peter P.; Castello, Graziela (2006) "Democracia, pluralização da representação e sociedade civil" *Lua Nova*. 67, 49–103.
- Lüchmann, Lígia H. (2007) "A representação no interior das experiências de participação" *Lua Nova*. 70, 139–170.
- Mahoney, James (2012) "The Logic of Process Tracing Tests in the Social Sciences" *Sociological Methods & Research*. 41(4), 570–597.
- Mansbridge, Jane (1999) "Everyday Talk in the Deliberative System" in Macedo, Stephen (ed.) *Deliberative Politics: Essays on Democracy and Disagreement*. Oxford: Oxford University Press, 211 – 242.
- Mansbridge, Jane (2003) "Rethinking Representation" *American Political Science Review*. 97 (4), 515–528.
- Mansbridge, Jane (2011) "Clarifying the Concept of Representation" *American Political Science Review*. 105(3), 621–630.
- Mansbridge, Jane; Bohman, James; Chambers, Simone; Christiano, Thomas; Fung, Archon; Parkinson, John; Thompson, Dennis F.; Warren, Mark (2012) "A systemic approach to deliberative democracy" in Parkinson, John; Mansbridge, Jane (eds.) *Deliberative Systems: Deliberative Democracy at the Large Scale*. Cambridge: Cambridge University Press, 1–26.

Mansbridge, Jane; Bohman, James; Chambers, Simone; Estlund, David; Follesdal, Andreas, Fung, Archon; Lafont, Cristina; Manin, Bernard; Martí, José L. (2010) "The Place of Self-Interest and the Role of Power in Deliberative Democracy" *Journal of Political Philosophy*. 18(1), 64–100

Marques, Eduardo C. (2006) "Redes sociais e poder no Estado brasileiro: aprendizados a partir das políticas urbanas" *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. 21(60), 15–41.

Mellon, Jonathan; Peixoto, Tiago; Sjoberg, Fredrik M. (2017) "Does online voting change the outcome? Evidence from a multi-mode public policy referendum" *Electoral Studies*. 47, 13–24.

Mendonça, Ricardo F. (2016) "Mitigating systemic dangers: the role of connectivity inducers in a deliberative system" *Critical Policy Studies*. 10(2), 171–190.

Migdal, Joel S. (2004) *State in Society: studying how states and societies transform and constitute one another*. Cambridge: Cambridge University Press.

Mohan, Giles; Stokke, Kristian (2000) "Participatory development and empowerment: The dangers of localism" *Third World Quarterly*. 21(2), 247–268.

Mouffe, Chantal (1999) "Deliberative democracy or agonistic pluralism?" *Social research*. 66(3), 745–758.

Mouffe, Chantal (2013) *Agonistics: thinking the world politically*. London: Verso Books.

Parkinson, John; Mansbridge, Jane (eds.) (2012) *Deliberative Systems: Deliberative Democracy at the Large Scale*. Cambridge: Cambridge University Press.

Pateman, Carole (1970) *Participation and democratic theory*. Cambridge: Cambridge University Press.

Pateman, Carole (2012) "Participatory Democracy Revisited" *Perspectives on Politics*. 10(1), 7–19.

Pires, Roberto R. (ed.) (2011) *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA.

Purcell, Mark (2008) *Recapturing Democracy: Neoliberalization and the Struggle for Alternative Urban Futures* New York: Routledge.

Rueschemeyer, Dietrich (2003) "Can One or a Few Cases Yield Theoretical Gains?" in Mahoney, James; Rueschemeyer, Dietrich (eds.) *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, 305–337

Sabatier, Paul; Weible, Christopher (2007) "The advocacy coalition framework: innovations and clarifications" in Sabatier, Paul (ed.) *Theories of the Policy Process*. New York: Westview Press, 189–220.

Santos, Boaventura. (2005). *Democratizing democracy: Beyond the liberal democratic canon*. London: Verso Books.

Saward, Michael (2006) "The Representative Claim" *Contemporary Political Theory*. 5(3), 297–318.

Saward, Michael (2008) "Representation and Democracy: Revisions and Possibilities" *Sociology Compass*. 2(3), 1000–1013.

Schumpeter, Joseph. A. (2013). *Capitalism, socialism and democracy*. Routledge.

Silva, Roselani S.; Gugliano, Alfredo A. (2014) "Rio Grande do Sul o Estado da Participação Popular: a trajetória da participação no orçamento estadual" in XI Congresso Nacional y IV Congresso Internacional sobre Democracia - "Entre el malestar y la innovación". Rosário, Argentina, 8-11 de setembro de 2014.

Sintomer, Yves; Herzberg, Carsten; Allegretti, Giovanni; Röcke, Anja. (2010) "Learning from the South: Participatory Budgeting Worldwide—an Invitation to Global Cooperation" *Dialog Global*. 25, 85p.

Sobottka, Emil A.; Streck, Danilo R. (2014) "When local participatory budgeting turns into a participatory system. Challenges of expanding a local democratic experience" *International Journal of Action Research*. 10, 156–183.

Spada, Paolo; Mellon, Jonathan; Peixoto, Tiago; Sjoberg, Fredrik (2015) "Effects of the internet on participation: study of a public policy referendum in Brazil" *Policy Research Working Paper (World Bank)* 7204.

Urbinati, Nadia (2006) *Representative Democracy: principles and genealogy*. Chicago: University of Chicago.

Urbinati, Nadia (2010) "Unpolitical Democracy" *Political Theory*. 38(1), 65–92.

Wampler, Brian; Avritzer, Leonardo (2006) "The Spread of Participatory Democracy in Brazil: From Radical Democracy to Participatory Good Government" *Journal of Latin American Urban Studies*. 7, 737–752.

Yin, Robert K. (2014) *Case study research: Design and methods*. London: Sage publications.