

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

**MARCELO TUERLINCKX DANÉRIS**

**DEMOCRACIA SEM MAIORIA:  
A EXPERIÊNCIA DO CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E  
SOCIAL DO RIO GRANDE DO SUL E AS CONDIÇÕES PARA VALIDADE DA  
CONCERTAÇÃO SOCIAL**

Porto Alegre  
2016

**MARCELO TUERLINCKX DANÉRIS**

**DEMOCRACIA SEM MAIORIA:  
A EXPERIÊNCIA DO CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E  
SOCIAL DO RIO GRANDE DO SUL E AS CONDIÇÕES PARA VALIDADE DA  
CONCERTAÇÃO SOCIAL**

Dissertação de Doutorado em Ciência Política.  
Para a obtenção do título de Doutor em Ciências Políticas  
da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.  
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política.  
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

Orientador: Prof. Dr. Alfredo Alejandro Gugliano

Porto Alegre  
2016

### CIP - Catalogação na Publicação

Danéris, Marcelo Tuerlinckx

Democracia sem maioria - A experiência do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Rio Grande do Sul e as condições para validade da Concertação Social / Marcelo Tuerlinckx Danéris. -- 2016.

154 f.

Orientador: Alfredo Alejandro Gugliano.

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

1. Conselho de Desenvolvimento. 2. Concertação Social. 3. Democracia. 4. Participação. I. Gugliano, Alfredo Alejandro, orient. II. Título.

### AGRADECIMENTOS

*Aos meus pais, Nadieda e Vander, por tudo, e por estarem sempre ao meu lado.  
À minha esposa Rose, por acreditar, por incentivar, pelo companheirismo e o carinho.  
À minha filha Luiza e ao meu filho Rafael, pela compreensão e  
paciência com os tantos momentos de ausência.  
Ao professor Alfredo Gugliano, meu orientador e grande incentivador para a elaboração  
deste trabalho.  
Ao ex-governador, companheiro e amigo Tarso Genro, pela oportunidade de integrar o  
governo estadual e participar da instituição  
do CDES RS, e pelas inúmeras contribuições e reflexões críticas sobre democracia.  
Aos meus amigos e companheiros Henrique Fontana e Flávio Koutzii, pelo incentivo e  
motivação.  
À minha amiga Stela Pastore pelas contribuições inestimáveis.*

## RESUMO

Em meio às manifestações sociais crescentes, as insuficiências das democracias representativas em recepcionar e fluir as expectativas sociais, e estados nacionais fracos e subordinados aos mercados financeiros globais, novas institucionalidades democráticas interrogam as democracias existentes. Coerente com estas questões, a tese desenvolvida neste estudo propõe que o tamanho do desafio exige mais democracia, não menos. A ampliação dos modelos de democracia participativa, combinados em um sistema que integre participação cidadã, democratização da gestão e interação em redes, alargam o modelo representativo e garantem novos canais de comunicação entre sociedade e Estado. São alternativas disponíveis às democracias. Dentre elas, interessa verificar as condições para a validade de processos de concertação social em arranjos de ampla representação societal. O modelo referenciado na teoria habermasiana transporta a *esfera pública* e a *estrutura comunicacional* original adequando-as conceitualmente ao *espaço público institucional* e à *concertação social*, respectivamente. Durante os quatro anos de existência do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Rio Grande do Sul (CDES RS) quase duzentas propostas elaboradas por noventa conselheiros e conselheiras da sociedade civil e dez do governo, a partir de um processo dialógico e colaborativo, foram tratadas e encaminhadas pelo executivo estadual. O resultado foi possível, conforme o estudo, por uma série não exaustiva de condicionantes para a validade da concertação social, um conjunto reconhecível e executável de políticas e práticas democráticas. Todavia, defende, ainda, a diversificação dos arranjos institucionais participativos como formas complementares de democracia, multifacetada e transversalizada, para sociedades complexas fruto das novas formas de acumulação capitalista e da transformação dos sujeitos no mundo do trabalho.

**Palavras-chave:** Conselho de Desenvolvimento, concertação social, esfera pública, espaço público institucional, democratização da gestão, participação, sociedade civil.

## **ABSTRACT**

In the midst of growing social manifestations, the inadequacies of representative democracies in welcoming and flowing social expectations, and weak national states subordinated to global financial markets, new democratic institutions question the existing democracies. Coherent with these questions, the thesis developed in this study proposes that the size of the challenge requires more democracy, not less. The expansion of participative democracy models, combined in a system that integrates citizen participation, democratization of management and interaction in networks, broadens the representative model and guarantees new channels of communication between society and State. They are alternatives available to democracies. Among them, it is important to verify the conditions for validity of social concertation processes in arrangements of broad societal representation. The model referenced in the Habermasian theory transports the public sphere and the original communicational structure, adapting them conceptually to the public institutional space and the social conciliation, respectively. During the four years of existence of the Social and Economic Development Council of Rio Grande do Sul (CDES RS), almost two hundred proposals prepared by ninety councilors and councilors of civil society and ten of the government, from a dialogical and collaborative process, were treated and forwarded by the state executive. The result was, according to the study, a non-exhaustive set of constraints to the validity of social concertation, a recognizable and enforceable set of democratic policies and practices. However, it also defends the diversification of participatory institutional arrangements as complementary forms of democracy, multifaceted and cross-cutting, for complex societies resulting from new forms of capitalist accumulation and the transformation of subjects into the world of work.

**Keywords:** Development Council, social consultation, public sphere, public institutional space, democratization of management, participation, civil society.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>1. OS CONSELHOS NA PERSPECTIVA DEMOCRÁTICA .....</b>	<b>28</b>
<b>1.1 DA ESFERA PÚBLICA AOS ESPAÇOS PÚBLICOS INSTITUCIONAIS .....</b>	<b>34</b>
<b>1.2 ARRANJOS NEOCORPORATIVOS E OS ESPAÇOS DE CONCERTAÇÃO SOCIAL .....</b>	<b>40</b>
<b>2. CDES RS – ORIGEM E FORMAÇÃO.....</b>	<b>49</b>
<b>2.1 DOS CES EUROPEUS AO CDES BRASILEIRO.....</b>	<b>53</b>
<b>2.2 CDES E A CONCERTAÇÃO À BRASILEIRA .....</b>	<b>58</b>
<b>2.3 A GÊNESE DA PARTICIPAÇÃO NO ESTADO.....</b>	<b>68</b>
<b>2.4 CDES RS – CARACTERÍSTICAS, DIRETRIZES E LEGISLAÇÃO.....</b>	<b>70</b>
<b>2.5 A REPRESENTAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL .....</b>	<b>73</b>
<b>2.6 INSTÂNCIAS, ROTINAS E RESULTADOS DO CONSELHÃO.....</b>	<b>93</b>
<b>2.7 CDES NO SISTEMA ESTADUAL DE PARTICIPAÇÃO .....</b>	<b>97</b>
<b>3. CONCERTAÇÃO SOCIAL: CONDIÇÕES PARA VALIDADE .....</b>	<b>119</b>
<b>3.1 DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO .....</b>	<b>122</b>
<b>3.2 UMA DEFINIÇÃO POSSÍVEL .....</b>	<b>126</b>
<b>3.3 CONDIÇÕES PARA VALIDADE .....</b>	<b>130</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>139</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>144</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>153</b>

## **LISTA DE TABELAS**

<b>Tabela 1 - Indicadores sociais e econômicos em transições de governos .....</b>	<b>60</b>
<b>Tabela 2 - Distribuição dos Cons. segundo Sociedade Civil, Capital e Trabalho.....</b>	<b>81</b>
<b>Tabela 3 - Distribuição dos Conselheiros por Setores Representados.....</b>	<b>83</b>
<b>Tabela 4 - Distribuição de gênero.....</b>	<b>84</b>
<b>Tabela 5 - Ranking de temas prioritários.....</b>	<b>86</b>
<b>Tabela 6 - Perfil dos Conselheiros CDES RS – 2013/2014.....</b>	<b>87</b>
<b>Tabela 7 - Percentual de mulheres no quadro de conselheiros(as).....</b>	<b>88</b>
<b>Tabela 8 - Principais temáticas contempladas pela nova composição do CDES.....</b>	<b>89</b>

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1 - Evolução das classes sociais.....</b>	<b>61</b>
<b>Gráfico 2 - Distribuição dos Conselheiros por Setores Representados.....</b>	<b>83</b>
<b>Gráfico 3 - Distribuição de Conselheiros Tutelares Segundo Gênero .....</b>	<b>84</b>
<b>Gráfico 4 - Distribuição de Conselheiros (as) CDES/RS .....</b>	<b>87</b>
<b>Gráfico 5 - Percentual de Mulheres no Quadro de Conselheiros CDES/RS.....</b>	<b>88</b>
<b>Gráfico 6 - Principais Temáticas Contempladas pela Nova Composição.....</b>	<b>89</b>
<b>Gráfico 7 - Você é a favor de uma reforma política?.....</b>	<b>90</b>
<b>Gráfico 8 - Você é a favor que o atual Congresso Nacional realize a reforma ou prefere que sejam eleitos representantes exclusivos para realizá-la?.....</b>	<b>91</b>
<b>Gráfico 9 - Como deve ser o financiamento de campanha:.....</b>	<b>91</b>
<b>Gráfico 10 - As alianças entre os partidos, nas eleições, devem ter.....</b>	<b>92</b>
<b>Gráfico 11 - Você é a favor de que tipo de voto.....</b>	<b>92</b>
<b>Gráfico 12 - Você concorda que os eleitos possam trocar de partido durante o mandato?.....</b>	<b>93</b>

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1: Conselhos econômico e social por data de criação.....</b>	<b>56</b>
<b>Quadro 2 - Distribuição por seguimento social .....</b>	<b>81</b>
<b>Quadro 3 - Distribuição dos Conselheiros por Capital, Sociedade Civil e Trabalho.....</b>	<b>82</b>
<b>Quadro 4 - Organograma do Sistema Estadual de Participação Cidadã.....</b>	<b>98</b>
<b>Quadro 5 – Dinâmica dos Concelhos .....</b>	<b>131</b>

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Ilustração 1 - Assinatura de ex-governadores em resolução do CDES sobre Dívida com União em 2011.....</b>	<b>101</b>
<b>Ilustração 2 - Conselheiros e conselheiras mandato 2011-2012 .....</b>	<b>102</b>
<b>Ilustração 3 - Pleno de posse dos conselheiros em 15 de março de 2011 .....</b>	<b>102</b>
<b>Ilustração 4 - Câmara Temática Pacto Gaúcho pela Educação - 05 de abril de 2011 ...</b>	<b>103</b>
<b>Ilustração 5 - Seminário para elaboração da Primeira Carta de Concertação em 14 de abril de 2011.....</b>	<b>103</b>
<b>Ilustração 6 - Diálogos CDES – 2011 .....</b>	<b>104</b>
<b>Ilustração 7 - Entrega de relatório de concertação 20 de maio de 2011.....</b>	<b>104</b>
<b>Ilustração 8 - Câmara Temática da Saúde - 06 de agosto de 2011.....</b>	<b>105</b>
<b>Ilustração 9 - I Encontro Ibero-Americano de CES - 06 de dezembro de 2011 .....</b>	<b>105</b>
<b>Ilustração 10 - I Encontro Ibero-Americano de CES - 06 de dezembro de 2011 .....</b>	<b>106</b>
<b>Ilustração 11 - Entrega do Relatório de Concertação da Câmara Temática da Serra em Farroupilha - 28 de junho de 2012.....</b>	<b>106</b>
<b>Ilustração 12 - Pleno CDES - 10 de julho de 2012 .....</b>	<b>107</b>
<b>Ilustração 13 - Estande CDES e Fundação Piratini na Feira do Livro de Porto Alegre - RS em 23 de outubro de 2012 .....</b>	<b>107</b>
<b>Ilustração 14 - Estande CDES e Fundação Piratini na Feira do Livro de Porto Alegre - RS em 23 de outubro de 2012 .....</b>	<b>108</b>
<b>Ilustração 15 - Estande CDES e Fundação Piratini na Feira do Livro de Porto Alegre - RS em 23 de outubro de 2012 (3) .....</b>	<b>108</b>
<b>Ilustração 16 - Câmara Temática Pacto Gaúcho pela Educação - 08 de novembro de 2012 .....</b>	<b>109</b>
<b>Ilustração 17 - Centrais sindicais apresentam propostas ao governador para o Salário Mínimo Regional - 20 de novembro de 2012.....</b>	<b>109</b>
<b>Ilustração 18 - Conselheiras CDES - mandato 2013-2014.....</b>	<b>110</b>
<b>Ilustração 19 - Camara Cultura e Comunicação – 2013.....</b>	<b>110</b>

<b>Ilustração 20 - Diálogos CDES sobre Barragens 2013 .....</b>	<b>111</b>
<b>Ilustração 21 - Diálogos CDES sobre Novo Modelo de Pedagiamento - 04 de março de 2013 .....</b>	<b>111</b>
<b>Ilustração 22 - II Encontro Nacional de CDES brasileiros - 03 de abril de 2013 .....</b>	<b>112</b>
<b>Ilustração 23 - Diálogo CDES sobre Política Industrial - 17 de abril de 2013.....</b>	<b>112</b>
<b>Ilustração 24 = Diálogos CDES sobre Novo Modelo de Pedagiamento - Maio e junho de 2013 .....</b>	<b>113</b>
<b>Ilustração 25 - Ex-presidente Lula participa de reunião do Pleno CDES - 14 de maio de 2013 .....</b>	<b>113</b>
<b>Ilustração 26 - - Ciclo de debates CDES sobre manifestações de junho de 2013 - Direitos LGBT .....</b>	<b>114</b>
<b>Ilustração 27 - Ciclo de debates CDES sobre manifestações de junho de 2013 - Passe Livre .....</b>	<b>114</b>
<b>Ilustração 28 - Diálogos CDES sobre Novo Modelo de Pedagiamento - 06 de junho de 2013 .....</b>	<b>115</b>
<b>Ilustração 29 - Votação sobre reforma política no Pleno - 16 de julho de 2013 .....</b>	<b>115</b>
<b>Ilustração 30 - Câmara Temática do Meio Ambiente - Outubro de 2013.....</b>	<b>116</b>
<b>Ilustração 31 - Camara Temática da Cultura e Comunicação outubro de 2013.....</b>	<b>116</b>
<b>Ilustração 32 - Comitê Gestor - 31 de outubro de 2013 .....</b>	<b>117</b>
<b>Ilustração 33 - Diálogos CDES - Consciência Negra com Ministra Igualdade Racial, Luiza Bairros - 23 de novembro de 2013.....</b>	<b>117</b>
<b>Ilustração 34 - Câmara Temática da Copa do Mundo 2014 - maio de 2014.....</b>	<b>118</b>

## INTRODUÇÃO

No famoso “Conto da Ilha Desconhecida”, de José Saramago, o personagem principal ouve do rei, ao pedir um barco para ir à procura da ilha desconhecida, uma resposta impaciente e cética: “disparate, [...] já não há mais ilhas desconhecidas”. De pronto o súdito retruca, em tom desafiador, e um tanto petulante: “quem foi que te disse, rei, que já não há mais ilhas desconhecidas?”; “estão todas nos mapas”, reage o rei; “nos mapas só estão as conhecidas”, conclui o súdito (SARAMAGO, 1998).

No universo da democracia, as dimensões desconhecidas são as que nos desafiam a navegar constantemente, sem acomodar expectativas em um mapa previamente preparado e exibido ao conhecimento geral, no qual, supostamente, já constam todos os modelos, caminhos e experiências conhecidas. Aqueles que se dedicam ao estudo da democracia são um pouco tripulantes deste barco.

E nesse mar revolto estamos, permanentemente, desafiados a pensar a democracia em nosso próprio tempo. Afinal, diante das intensas manifestações populares registradas ao redor do mundo, neste início de século, e da própria gravidade da crise da democracia brasileira<sup>1</sup>, a tão corrente, quanto válida expressão, “a emergência da democracia”, ganha em

---

<sup>1</sup> Nota do autor: Durante a fase de finalização deste trabalho a crise política brasileira se precipitou, culminando no impeachment da Presidenta da República Dilma Rousseff. A velocidade e a mutação constante dos acontecimentos indicaram que a melhor opção, para não comprometer o objeto principal do estudo, era manter o traçado inicial, com encerramento em 2014, concomitante com o final do governo Tarso Genro no Rio Grande do Sul. No entanto, anoto aqui minha posição frontalmente contrária ao golpe de novo tipo, civil-midiático-institucional, ocorrido no Brasil, neste ano de 2016. Durante os meses de abril, maio e agosto foi processado e aprovado o impeachment da Presidenta Dilma na Câmara Federal e no Senado. Um golpe forjado na traição e na injustiça contra uma presidenta que não cometeu qualquer crime, num anoitecer da democracia brasileira. No desalento dos 54 milhões de votos conquistados, e arbitrariamente anulados, um sentimento de credulidade ingênua assaltou a todos: a democracia, tal qual a imaginávamos no Brasil, se desmanchou no ar, num misto de ilusão formalista e utópica. No seu próprio interior foi gestado o golpe, por dentro mesmo de suas instituições. Testemunhamos a democracia, tão duramente conquistada, suspensa ao arbítrio de uma aliança conservadora insatisfeita com os consecutivos resultados eleitorais adversos, e disposta a impor a alteração dos resultados derivados da eleição, por sufrágio universal, para a aplicação violenta, não democrática, do programa de ajuste e

significado e atualidade. Como dotá-la de sistemas estáveis de colaboração entre distintos setores sociais que supere os padrões históricos das experiências democráticas existentes? Em que espaços públicos institucionais de concertação social, como o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Rio Grande do Sul – CDES RS, que combinam novas práticas com formas tradicionais, podem contribuir para o alargamento das fronteiras atuais?

O CDES RS inspirou-se em arranjos institucionais de participação da sociedade civil, particularmente os conselhos europeus e brasileiro, que se propõe ao diálogo entre governo e atores sociais<sup>2</sup> para pactuação de temas sensíveis ao desenvolvimento econômico, social e ambiental. O convívio entre diferentes segmentos, a integração não concorrente com outras formas de gestão democrática, o reconhecimento da esfera pública, do legítimo contencioso político e social no mundo da vida, e a busca pela deliberação consensuada, reservam certa singularidade ao modelo conselhistas de concertação.

Contudo, seja de formação tripartite – governo, trabalhadores e empresários –, ou socialmente mais representativo – movimentos sociais, ambientais, de gênero, raça, ONGs, academia – os conselhos de desenvolvimento e a concertação social configuram-se como um dos espaços e das formas válidas para a democratização da gestão e o controle público de governos? O voto e a formação de maiorias são valores absolutos e indissociáveis de processos democráticos participativos ou poderíamos incorporar foruns que privilegiam o diálogo e objetivam a concertação? Tais formas, para a participação, são em si totalizantes ou complementares? Quais elementos são essenciais à validade da concertação social em espaços públicos institucionais?

É por onde pretendo navegar.

---

austeridade. Na trama – para além dos reconhecidos erros do governo e de crimes cometidos por parte de dirigentes do Partido dos Trabalhadores – testemunhamos tribunais de exceção, investigações direcionadas, vazamentos seletivos, informações manipuladas, prisões arbitrárias. O inicialmente festejado, e necessário combate à corrupção, revelou-se instrumento e não objetivo. Resultou na cassação de uma presidenta sem crime e na assunção de um presidente sem voto. A aliança das forças liberais conservadoras com a grande mídia, judiciário, religiosos extremistas, bancada da “bala”, bancada do “boi”, partidos de oposição, mercado financeiro e interesses internacionais, foram núcleo e direção para consumação do golpe, e é suficiente alerta sobre os riscos de regressão da soberania democrática e das conquistas civilizatórias no pós-golpe. O Brasil será outro, e não será melhor. In PONER, Carol; CITTADINO, Gisele; TENENBAUM, Marcio; RAMOS FILHO, Wilson. **A resistência ao golpe de 2016**. Bauru: Canal 6, 2016.

<sup>2</sup> Refiro como “atores sociais”, para efeitos do trabalho em análise, os representantes da sociedade civil, ou seja, de grupos de interesse, movimentos sociais, sindicais, federações patronais, ONGs; bem como, lideranças sociais orgânicas, que mesmo sem representação formal, são reconhecidas pela sociedade e por seus pares nas categorias temáticas em que atuam. Conforme Celi Pinto, “a sociedade civil não só não inclui todos os cidadãos, como também tem uma existência concreta, que vai muito além da presença de cidadãos e cidadãs. Sociedade civil tem a ver com organizações, tem a ver com a presença de cidadãos agindo de forma coletiva em diversas áreas da vida cotidiana, cívica, religiosa, cultural, artística, sindical, associativa, voluntária, que se formalizam em movimentos sociais, igrejas, clubes, associações, ONGs etc”. In PINTO, Celi Regina Jardim. **A sociedade civil institucionalizada. Política & Sociedade**. Florianópolis, v. 5, p. 99-116, 2004, p.102.

E no esforço para interpretar os novos paradigmas das democracias modernas, percorremos a segunda década do novo século em meio a manifestações sociais de diversos matizes, que vão desde a tomada da Praça *Tahrir*, na cidade do Cairo-Egito, na chamada Primavera Árabe<sup>3</sup>, passando pela manifestação do 15M<sup>4</sup> na *Puerta del Sol*, em Madri-Espanha, os Indignados de Portugal, o *Occupy Wall Street*<sup>5</sup> nos EUA, e chegando até as jornadas de junho de 2013<sup>6</sup> no Brasil. As agitações sociais carregaram consigo governos e sociedade, ameaçaram o poder dominante do mercado financeiro, e desacomodaram parte de pressupostos teóricos arraigados, recolocando a democracia e o sistema de representatividade no centro do debate político. Entre as incertezas concernentes ao futuro das democracias, ou a qualidade das mudanças decorrentes das manifestações em estados autoritários, o certo é que muitos parecem desorientados diante de uma sociedade em movimento, intenso e incerto.

E, nesse turbilhão de indeterminações, surgem ainda, com surpreendente protagonismo, as novas tecnologias de informação e comunicação desterritorializadas. As redes sociais foram aliadas decisivas na mobilização e na propagação da informação em tempo real durante as manifestações. O coordenador do Gabinete Digital do governo Tarso Genro, no estado, Vinícius Wu, observa que pesquisas realizadas junto ao movimento 15M na Espanha apontaram “que as pessoas recebiam uma quantidade enorme de mensagens num curto espaço de tempo, gerando uma sensação de urgência que as levava a aderir aos atos de forma explosiva, num movimento em cascata” (WU, 2013, p. 165). “A radicalização democrática e a reinvenção da democracia podem vir desse compartilhamento proporcionado pelas novas tecnologias que viabilizaram a mundialização do capital e agora, ao socializarem conhecimento, abrem novas formas de participação do cidadão na esfera pública”, defende Maria Inês Nassif (NASSIF, *apud* WU, 2013, p. 13). Evidencia-se, outrossim, que as recentes manifestações sociais são marcadamente identificadas pelo binômio juventude-redes sociais. Como tratá-las e como incorporá-las, qualitativamente, aos processos democráticos e ao cotidiano da gestão pública?

---

<sup>3</sup> Onda de protestos e revoluções ocorridas no Oriente Médio e norte do continente africano. Iniciaram-se na Tunísia e tiveram, como maior palco, as manifestações no Egito, na praça Tahrir, pela deposição do presidente Hosni Mubarak

<sup>4</sup> Manifestações de protesto contra a crise econômica e o desemprego que atingia, sobretudo, a juventude. Ganhou esta designação por ter sido marcada a primeira manifestação para o dia 15 de maio de 2011. Os Indignados de Portugal têm o mesmo caráter e refletiram a organização dos movimentos de Madri.

<sup>5</sup> Movimento de protesto contra o desemprego, os despejos, a desigualdade econômica e social, e a influência do setor financeiro sobre o governo dos EUA.

<sup>6</sup> Manifestações sociais ocorridas durante o mês de junho de 2013, que reuniram milhões de pessoas por todo o país e que tiveram origem no movimento de jovens estudantes de São Paulo em defesa do passe livre estudantil no transporte público. A violenta repressão policial sofrida pelos estudantes gerou uma onda de manifestações de solidariedade e ampliou a pauta para uma extensa e difusa agenda de demandas por melhores serviços públicos, entre outros temas.

O cartunista espanhol Andres Rábago Garcia, El Roto, cunhou, durante as manifestações da juventude espanhola de 2011, uma sentença inquietante: “los jóvenes salieron a las calles y súbitamente todos los partidos envejecieron”<sup>7</sup>. Resumia, naquele momento, uma verdade incômoda: os partidos, apoiados em velhos métodos de organização e agitação, foram surpreendidos pela nova dinâmica dos movimentos sociais em todo o mundo, pelas novas ferramentas de comunicação, e se mostravam incapazes de traduzir ou se conectar ao sentimento expresso nas ruas e nas redes. O mesmo ocorrendo no caso brasileiro, durante as jornadas de junho de 2013, que reuniram milhões de pessoas por todo o Brasil – afastado, momentaneamente, o debate quanto ao mérito e o caráter destas, se mais progressistas ou conservadoras.

Entretanto, com a lente temporalmente mais afastada dos acontecimentos, é possível perceber que as formas tradicionais de organização partidária não foram as únicas que se mostraram insuficientes frente às manifestações de novo tipo. Na mesma situação se encontraram, de um lado, os governos, inaptos para fazerem fluir as demandas populares por dentro das estruturas burocráticas do Estado; e, de outro, as consagradas formas de manifestação organizadas por movimentos sociais e centrais sindicais, com direções centralizadas e pautas previamente acordadas. De um ponto ao outro, todos, em alguma medida, foram surpreendidos pelo volume e intensidade das mobilizações. Mudou o ator, mudou o meio, mudou a forma de expressão da vontade e indignação popular. A nova estética das ruas revelava o conteúdo político: os cartazes individuais, a caminhada sem bandeiras, sem faixas, sem “frente” e sem pauta única, apontava para a recusa à política, partidos e sindicatos, e a crítica indistinta a governos e instituições. Um trecho do artigo de Giuseppe Cocco e Adriano Pilatti sobre as manifestações no Brasil bem serve para descrever as manifestações pelo mundo:

Marcado pela estréia de toda uma “geração” na ação política direta, o movimento fez das ruas a arena política determinante durante duas eletrizantes semanas. Sem pedir licença ao poder constituído, ‘os decretos da plebe’ (plebiscitos, na origem) determinaram a revisão de aumentos de passagens em muitos municípios. Tudo isso suscitou um amplo e difuso processo de discussão através dos círculos institucionais e virtuais de informação (COCCO; PILATTI, *apud* WU, 2013, p. 195).

Henrique Carneiro sublinha, criticamente, que “os movimentos se manifestam em rebeliões praticamente espontâneas, contra as estruturas políticas partidárias e sindicais vigentes, mas sem forjar, ainda, uma nova articulação orgânica dos anseios de transformação e ruptura” (CARNEIRO, *in* HARVEY, *et al*, 2012, p. 08). No caso brasileiro, Venício A. de Lima

---

<sup>7</sup> GARCIA, Andres Rábago. El Roto. Vinetas. **El País**. 2001. Disponível em: <http://elpais.com/diario/2011/05/18/vinetas/> Acesso em: 26 maio 2016.

acrescenta que os “cartazes dispersos nas manifestações revelaram que os jovens manifestantes se consideram ‘sem voz pública’, isto é, sem canais para se expressar e ter sua voz ouvida” (LIMA, *apud* HARVEY, *et al*, 2013, p. 90). Augusto de Oliveira cita como um dos elementos prováveis da presumida crise de representatividade que verteu para as manifestações, a quebra de expectativa da sociedade quanto ao cumprimento da proposta programática eleita, tanto pelo representante quanto pelo seu partido, “votos que não servem como manifestações ativas dos indivíduos e eleições que não conseguem gerar compromissos sobre o futuro significam uma democracia menos representativa e também menos participativa”. Sendo os partidos políticos organizações responsáveis pela representação programática e ideológica, conectando cidadãos com a política e a gestão pública, o desacoplamento destes níveis transformou governo partidário e representação programática em ideias vazias atualmente (OLIVEIRA, 2016, p. 22).

Admitindo-se que as democracias liberais respondem, lentamente, às expectativas de renovação do sistema político representativo, é reconhecível, da mesma forma, que as massas protestantes do mundo, que propagaram tamanha força social, ainda sofram com a incapacidade de projetar uma agenda significativa de futuro para democracia, ou melhor, “quando uma ideia encontra seu próprio tempo e constrói um novo espaço” (SAFATLE, *apud* HARVEY *et al*, 2012, p. 46). De toda forma, as identidades e as distâncias entre as diferentes manifestações que eclodiram pelo mundo ainda exigem exames mais detidos, porém, a realidade atual de regiões e países que deram lugar aos acontecimentos, como EUA, Espanha, Grécia, Portugal, Brasil, Oriente Médio e norte da África, evidencia parte das consequências concretas.

Na coletânea de artigos “As vozes das ruas: reflexões do Conselhão sobre as manifestações de junho”, lançada pelo CDES RS, em outubro de 2013, o conselheiro e professor Eduardo Pazinato resumiu bem ao formular que “o cerne desse processo participacionista contemporâneo de reivindicação em massa e de massas parece fundar-se na busca por transformações sociais, culturais, políticas, econômicas e ambientais de maior fôlego e profundidade não facilmente identificáveis com um sujeito político coletivo apenas” (PAZINATO, *apud* CDES/RS, 2013, p. 40). Imperioso sublinhar, mais uma vez, a insuficiência, até o momento, de clareza quanto à natureza política das manifestações, e se realmente as formas clássicas de mobilização social estão superadas. De outro lado, como localizar corretamente a suposta crise de representatividade, contraposta à premência de políticas participacionistas no interior das democracias liberais, observando que “[...] para um regime democrático, o estar em transformação é seu estado natural: a democracia é dinâmica, o despotismo é estático e sempre igual a si mesmo” (BOBBIO, 1986, p. 09).

Em artigo de conclusão do mestrado em Ciência Política, em 2011, que precedeu e integra o trabalho em curso, sob o título “A gênese do Conselho de Desenvolvimento Econômico e social do Rio Grande do Sul e a esfera pública institucionalizada”, destaquei diferentes autores que tratavam das carências da democracia representativa frente às novas expectativas das sociedades contemporâneas (AVRITZER, 2000; PINTO, 2004; GUGLIANO, 2006). Renan Castellanos (2001), por exemplo, amplia o campo do debate da democracia representativa e afirma que a sociedade passa por uma crise ético-normativa:

[...] esta crisis normativa tiene sus raíces principalmente en el agotamiento o, para algunos, en el fin del proyecto ilustrado de la modernidad y el surgimiento de una nueva época histórica (que algunos llaman posmoderna) marcada por el agotamiento de los valores modernos, la globalización, el apareamiento de nuevos actores sociales, la crisis ecológica, etcétera. [...] En la base de la crisis actual está el crecimiento o desarrollo económico, que no ha sido ni suficiente ni equitativo ni sostenible. Ante esta situación, se hace urgente la búsqueda de una ética de la responsabilidad colectiva en el ámbito global y local, que asegure no sólo un crecimiento económico, sino un auténtico desarrollo humano para todos (CASTELLANOS, 2001, p. 07).

As razões substantivas trazidas à reflexão por Castellanos, para além da crise ético-normativa da sociedade contemporânea, relaciona o surgimento de novos atores sociais, as novas tecnologias para uma sociedade em rede, a crise atual do sistema capitalista, e a busca pela diversificação de arranjos institucionais participativos ancorados em uma nova ética da responsabilidade coletiva.

O ex-governador do estado, e primeiro secretário executivo do CDES nacional, Tarso Genro, atualiza o debate sobre os limites das democracias atuais ao incluir uma questão exógena, e estruturante, para compreensão da desconexão entre governo e sociedade. Para Genro, parte do enfraquecimento relativo dos estados nacionais decorre da presença dominante do mercado e de políticas macroeconômicas transnacionais impostas por organismos financeiros internacionais:

[...] vivemos una irracionalidade financeira global sem precedentes. E que, se ela não for enfrentada dentro da democracia, será enfrentada por regimes de força, fora dela. Numa sociedade globalizada, de relações em rede, na qual a política flui sem respeitar as fronteiras nacionais, em que as decisões econômicas sobre o futuro são tomadas em lugares distantes da soberania interna; numa sociedade em que há uma flagrante redução da força política do Estado para decidir (premido pela dívida pública); nesta sociedade global, tanto os Estados organizados de forma vertical (no qual os governantes são separados da cidadania após cada eleição), como os partidos políticos, também organizados de forma vertical (longe das suas “bases”), tem escassas condições de reagir (GENRO, 2015)

Ao aplicarem políticas de ajuste fiscal e austeridade, pressupostos do novo “consenso” neoliberal pós-crise econômica de 2008, os estados lançam, às ruas, massas críticas

de populações afetadas diretamente pela limitação à seguridade social, redução de programas distributivos e corte dos gastos orçamentários em políticas públicas essenciais – saúde, educação, assistência, segurança. Evidentemente, “a participação direta da sociedade nas decisões de governos, seja por meios virtuais, por meio de conselhos ou presenciais, é sempre desconsiderada ou tida como ineficaz: falta capacidade ‘técnica’ aos seus formuladores” (GENRO, 2015).

A capacidade de reação dos estados nacionais, reivindicada por Tarso Genro, passa pela ampliação de processos democráticos participativos que integrem a sociedade à gestão pública, e deem legitimidade social ao político. Particularmente, para a composição de uma agenda alternativa que responda soberanamente à crise econômica e proponha políticas de desenvolvimento com equidade, os espaços públicos institucionais de concertação social são instrumentos eficazes, tanto para a convocação de atores reconhecíveis da sociedade civil, quanto para pactuação de políticas estratégicas. Afastadas idealizações, deduz-se que na ausência do Estado e de canais efetivos de participação da sociedade, as ruas continuarão as legítimas depositárias da insatisfação de populações desassistidas por governos convertidos em gerenciadores da crise internacional do capital e dos interesses do mercado financeiro.

Em 2011, o caso da crise grega materializou as consequências destas políticas. Naquele ano, a Comunidade Econômica Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional impuseram ao país o receituário do ajuste e austeridade para a liberação de novos empréstimos e renegociação da dívida. Diante da insatisfação social e dos protestos crescentes, o governo grego propôs a realização de plebiscito para aprovação das medidas e das condições de renegociação. Sob ameaça de retaliações e de encerramento das negociações, a Grécia foi constrangida pelas instituições financeiras a suspender a consulta.

Na época do domínio absoluto do capital financeiro e da reprodução do dinheiro sem trabalho, época em que a acumulação pode se dar sem gerar emprego (...), nesta época não é preciso destruir a democracia para impor um regime de força. O regime de força se instala na natureza mesma do Estado endividado, onde o poder do capital financeiro torna-se superior à força da política e ao poder normativo da constituição. Tal situação não recomenda o fim da democracia, mas a sua redescoberta, de tal forma que o controle público do Estado – pela participação direta da cidadania e pela representação popular rotativa – possa contrapor-se à tutela do capital financeiro sobre o Estado: substituir esta dependência subordinada pela interdependência cooperativa com soberania (GENRO, 2015)

Desde finais da década de 90, com os primeiros indicativos do início da crise do modelo neoliberal, muito especialmente neste continente, Klaus Armingeon notou que a globalização econômica “limita a capacidade governamental de agir de forma eficaz nas diretrizes econômicas, particularmente na orientação macroeconômica da economia”

(ARMINGEON, 1997, *apud* LIJPHART, 2008, p. 200). Segundo Boaventura de Souza Santos, “foi-se impondo o modelo de democracia liberal como modelo único e universal, e a sua consagração foi consumada pelo Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional ao transformá-lo em condição política para a concessão de empréstimos e ajuda financeira” (SANTOS, 2003, p. 72). A aparência de avanço democrático, na verdade, ocultava os limites de uma democracia dependente. Conforme Santos, desde a década de 1960, diferentes práticas políticas que subjaziam à democracia liberal, a qual chamou de demodiversidade, perdem espaço e credibilidade. Atualmente, em cenário tão hostil, instaurar novos fóruns de diálogo e participação popular na gestão pública representa praticamente um ato de resistência democrática.

Aos que resistem, o componente positivo da participação oportuniza a conexão dos governos com parte das expectativas dos atores sociais e, sobretudo, confere maior legitimidade política. A democracia reforça a coesão interna e melhora a posição externa. Mais uma vez o caso da Grécia, agora no ano de 2015, quando finalmente, após intensas manifestações e a eleição de um novo governo, o país realizou o esperado plebiscito sobre a dívida, corrigindo a imposição humilhante de 2011. Em tempo: o acordo inicialmente proposto pela CEE, BCE e o FMI foi derrotado por ampla maioria da população, 61,31% dos eleitores. O resultado provocou a alteração dos termos do acordo inicial, e produziu uma pequena fenda no bloco econômico da globalização financeira hegemônica, na qual “os bancos centrais e as grandes instituições financeiras privadas lideram este processo [de financeirização da riqueza capitalista] e que detém um poder real de coerção sobre a política econômica dos estados nacionais [...]”, afirma José Luis Fiori ao identificar a origem “que tem nome e sobrenome anglo-saxão” (FIORI, *apud* PALHARES *et al*, 2014, p. 73). Luiz Gonzaga Belluzzo sustenta que “as relações entre o Político e o Econômico – melhor, entre a Democracia e o Mercado – estão ordenadas de modo a remover quaisquer obstáculos à expansão do ‘poder privado’ da finança” (BELLUZZO, *apud* PALHARES *et al*, 2014, p. 117).

A abordagem da conjuntura política recente para o exame da validade de espaços públicos institucionais e das condições para a concertação social ocorre fundamentalmente por duas razões: primeira, pela questão da participação cidadã como expressão subjacente das manifestações, diretamente relacionada com o estudo de modelos participativos; segunda, pela resistência representada por diferentes arranjos institucionais de participação à crescente hegemonização da globalização financeira sobre as democracias liberais.

Destaquem-se dois exemplos coerentes com as razões. Primeiro, logo após as jornadas de junho de 2013 no Brasil, entre os meses de julho e agosto, o CDES RS promoveu

um ciclo de debates em conjunto com o Gabinete Digital. Com a presença do governo, conselheiros e manifestantes, tratou das principais pautas presentes nos atos, entre as quais, o passe livre estudantil, as obras e legados da Copa do Mundo de 2014, o sistema nacional LGBT<sup>8</sup> e políticas de enfrentamento à homofobia, o controle público e legislação contra a corrupção, a qualificação de políticas de saúde, educação, habitação e mobilidade. O ciclo objetivava promover a escuta dos manifestantes, fluindo parte da agenda difusa das ruas para o espaço concreto da concertação social. A instituição do Passe Livre Estudantil<sup>9</sup> pelo Governo do Estado, ao final de 2013, foi resultado direto do diálogo promovido no espaço do Conselho. Sem subsumir, nem sucumbir às manifestações, o CDES RS evitou um provável esgotamento precoce da experiência.

Segundo, no contexto do estado, a reestruturação da dívida com a União e a formulação de políticas econômicas estratégicas para “fazer o estado sair da crise crescendo”, como afirmava o governador, mobilizavam sociedade e governo, e compunham a agenda central do CDES. Tratado em reuniões do Pleno do Conselho, durante o ano de 2011, o tema da dívida com a União resultou em documento elaborado e aprovado por conselheiros, assinado por ex-governadores e enviado à Presidenta da República, Dilma Rousseff, solicitando a renegociação.

Ao interrogar a validade de experiências de democratização da gestão, como os conselhos de desenvolvimento, os modelos pluralistas, participacionistas, deliberativos, neocorporativos estão entre as categorias que integram um arco relevante de análise. Contudo, em um primeiro momento, a compreensão do papel desempenhado por estes espaços públicos institucionais de tipo conselhistas, dentre as perspectivas democráticas, sugere um ajuste focal sobre as teorias de dois autores em especial: a esfera pública e as estruturas comunicacionais em Jürgen Habermas, e o neocorporativismo em Philippe C. Schmitter. As teorias são debatidas no primeiro capítulo, *Os conselhos na perspectiva democrática*, subdividido em dois tópicos: *Da esfera pública aos espaços públicos institucionais*; e *Arranjos neocorporativos e os espaços de concertação social*.

Os estudos desenvolvidos por Jürgen Habermas (1984; 1997), sobre a esfera pública são particularmente importantes, tanto por conceitos que apontam para a constituição de uma sociedade civil, centrada no desenvolvimento de procedimentos discursivos de entendimento, quanto pela dimensão estratégica reservada à esfera pública. Como explicam Leonardo Avritzer

---

<sup>8</sup> Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais.

<sup>9</sup> Programa do governo estadual em parceria com prefeituras para garantir transporte gratuito a estudantes secundaristas e de graduação superior.

e Sérgio Costa (2004), a teoria da esfera pública foi central no processo de redimensionamento da teoria crítica, na segunda metade do século XX, influenciando, especialmente, duas áreas de pesquisa nas ciências sociais: a dos movimentos sociais e processos de democratização, e os estudos do sistema *mass media*.

De um modo geral, a partir do conceito de esfera pública, o autor sustenta a constituição de espaços nos quais a sociedade civil debate questões de interesse social e busca construir consensos baseados na interação dialógica entre partes em dissenso. No entanto, há uma diferença fundamental quanto à natureza da esfera pública. De onde parte, o entendimento de Habermas repele a instituição formal ou organização normatizada, e sustenta a esfera pública como uma rede de comunicação de conteúdos que são condensados em uma opinião pública: “a esfera pública constitui, principalmente, uma *estrutura comunicacional* do agir orientado pelo entendimento” (HABERMAS, 1997, p. 92).

Os conselhos tomam, conceitualmente, parte da teoria de Habermas, particularmente, a estrutura comunicacional e a esfera pública, como veremos. A modelagem, com incorporação de preceitos talvez um tanto mecânica, prevê regular um espaço público institucional para gestão democrática, disponibilizado pelo Estado, que possibilite a comunicação de conteúdos, o entendimento, e a tomada de decisões entre diferentes atores sociais, e destes com o governo. Nos conselhos de desenvolvimento brasileiros, o ator social e o ator estatal cumprem função idêntica, são partes interessadas dispostas ao diálogo e a formulação de soluções concertadas. Difere do papel reservado aos governos nos primeiros conselhos de desenvolvimento europeus, o de mediador neutro em composições tripartites. Na experiência nacional e regional, ao se posicionar e sustentar o programa governamental, o governo se assume como ator estatal<sup>10</sup>, e confere maior autenticidade ao processo.

Governo é parte legítima, quando eleito a partir, espera-se, de um programa de governo e da representação de forças políticas e sociais majoritárias. Ao sustentar com transparência as próprias propostas em foruns democráticos dos quais participe ou promova, exibindo-se por inteiro, sem dissimular os objetivos reais, aproxima-se do que prescreve Habermas: “a formação democrática da opinião e da vontade depende de opiniões públicas informais que idealmente se formam em estruturas de uma esfera pública política não desvirtuada pelo poder” (HABERMAS, 1997, p. 33). O diálogo promovido no espaço dos conselhos reconhece o dissenso entre os diferentes interesses e perspectivas do mundo da vida

---

<sup>10</sup> Como ator estatal, para efeitos deste estudo, entende-se a presença de agentes públicos, representantes do governo, para defesa e legitimação das propostas programáticas governamentais em fóruns participativos, especialmente vinculados ao poder executivo.

para, por meio da concertação, e orientado pela auto-mediação e o auto-entendimento, alcançar os pontos de consensos possíveis.

A representação da sociedade civil nos conselhos de desenvolvimento, abordada no estudo de Eduardo Pinto e José Cardoso, sobre o CDES nacional, traz à discussão da origem e da própria dinâmica da concertação os arranjos de tipo neocorporativos para a arbitragem de interesses. Os autores defendem que, no contexto atual, o neocorporativismo representa a melhor alternativa de composição entre Estado, sociedade e mercado, “com a crise de legitimidade atual do Estado e também da própria governança neoliberal, após, sobretudo, a crise financeira internacional recente – 2008 – o neocorporativismo pode funcionar como mecanismo de criação de novos espaços de negociações dos processos decisórios” (CARDOSO; PINTO, *apud* CARDOSO; PINTO; ALENCAR, 2010, p. 272).

Membro do grupo de estudos do advogado trabalhista e professor uruguaio, Plá Rodriguez, sobre a concertação social, Oscar Uriarte sublinha que os espaços de tipo neocorporativo são concebidos como um novo modelo que procura complementar a democracia representativa clássica “con la participación activa de los grupos profesionales en el diseño de las decisiones económicas-sociales del estado. Para esta concepción, la concertación social, tanto como los acuerdos sociales concretos o ciertos órganos tripartitos son instrumentos de aquella sociedad neocorporativa” (URIARTE, 1985, p. 25).

No artigo considerado precursor para o debate dos arranjos neocorporativos, *Still the century of corporatism?*, Schmitter redefiniu o corporativismo como “um sistema de interesses e/ou representação de atitudes, um modal particular de disposição institucional ideal-típica que visa conciliar os interesses associativamente organizados da sociedade civil com as estruturas de decisão do Estado” (SCHMITTER, 1974, p. 88). O sistema de representação de interesses em Schmitter tem origem independente e existência autônomas aos governos, distinguindo-se do corporativismo comumente conhecido desde o início do século XX. O novo sistema ensejava a mudança qualitativa dos padrões tradicionais de legitimação no interior das categorias e do próprio Estado:

Los acuerdos neocorporatistas, en general, y los gobiernos de interés privado, en particular, requieren legitimación si pretenden funcionar eficazmente y de forma duradera. Sus acciones deben descansar en una probabilidad alta de ser obedecidas voluntariamente (pero no necesariamente de forma entusiasta) por aquellos a los que afectan, así como por aquellos que participan en ellas. Cualquiera que sea el papel subyacente que haya jugado la delegación de autoridad hecha por el Estado, si hay suficientes ciudadanos que los rechacen por motivos de contenido o de procedimiento, los costes para llegar a estos acuerdos, y especialmente los de llevarlos a la práctica, excederían rápidamente a su utilidad. (SCHMITTER, 1985, p. 71)

Soraya Cortes e Alfredo Gugliano ao interpretar o paradigma neocorporativo em relação aos processos participativos destacam que:

O emprego do conceito de núcleos neocorporativos ou formas neocorporativas de representação de interesses, combinado ao uso dos conceitos hirschmanianos de “voz” e “saída”, oferece elementos para a construção de generalizações sobre as condições institucionais e políticas que levaram a constituição dos fóruns [participativos] e que explicam, ao menos em parte, o seu funcionamento (CORTES; GUGLIANO, 2010).

A qualidade da representação social nos conselhos, notadamente, determina o desempenho destes espaços de participação e concertação, e evidencia a importância do debate de arranjos institucionais – corporativos, neocorporativos ou pluralistas –, combinado com o conceito habermasiano de esfera pública.

O segundo capítulo, *CDES – Origem e Formação*, apresenta um breve histórico da origem dos conselhos na Europa, analisa a instituição e funcionamento do CDES brasileiro, resgata a gênese da participação no estado, e descreve as características fundamentais do processo de reestruturação do CDES RS e a integração ao Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã. São observadas ainda as diferenças estruturais e normativas entre os modelos brasileiro e europeu; as formas de representação da sociedade civil no interior dos conselhos; as diferenças para outros fóruns de participação e conselhos de políticas públicas; e por fim, o detalhamento da legislação, do funcionamento das instâncias e dos resultados obtidos pela experiência regional.

Os Conselhos, e a própria concertação como procedimento, são experiências históricas que remontam a França e a Alemanha da década de 20 do século passado. Desde então, a concepção política de cooperação tripartite para o tratamento de políticas econômicas, sociais e questões nacionais, reunindo governos, federações empresariais e centrais sindicais, disseminou-se pela Europa, especialmente a partir do período pós II Guerra Mundial (FLEURY, 2009; KUNRATH, 2005). No caso da América Latina, conforme Céli Pinto (2006), até trinta anos atrás as sociedades civis dos países do continente eram extremamente frágeis, e a noção de cidadania estava distante do cotidiano das populações. Pinto destaca duas razões: a ausência da sociedade civil em praticamente todo o século XX na região; e a centralidade que o Estado assumiu como principal responsável por políticas de desenvolvimento econômico e social.

Diante da trajetória adversa, os processos latino-americanos de maior participação e concertação social datam das décadas de 80 e 90, em países como Peru, Uruguai, Chile, Venezuela, Honduras, entre outros. No Brasil, as primeiras referências legais à ampliação de fóruns de participação foram estabelecidas pela Constituição Federal de 1988. Mas foi com a chegada de partidos de esquerda e centro-esquerda ao poder executivo que se materializaram

experiências como o Orçamento Participativo e os conselhos populares, caso exemplar de Porto Alegre, bem como também garantiu condições à efetivação dos primeiros conselhos de políticas públicas nos diferentes níveis da federação – nacional, estadual e municipal. Evelina Dagnino anota a “confluência perversa” daquele período em que, de um lado, o projeto neoliberal se instalava no país e no continente, e de outro, emergiam projetos democratizantes e participativos no debacle dos regimes autoritários (DAGNINO, 2004).

A instituição do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social no Brasil, inspirado nos modelos dos conselhos europeus, ocorreu em 2003, primeiro ano do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Para a realidade brasileira, o CDES representou um avanço significativo para a democratização da gestão pública.

No espaço do CDES, durante os dois governos Lula (2003-2006; 2007-2010), foram discutidos especialmente temas de interesse estratégico para o país, como as reformas da previdência, tributária e política, medidas econômicas e de incentivo à produção industrial, e os programas de Aceleração do Crescimento (PAC I e II), Minha Casa Minha Vida e o Programa Nacional de Segurança Pública (PRONASCI). Com oito anos de atuação, o Conselho se consolidava como espaço democrático de interpenetração recíproca entre governo federal e sociedade civil, para a promoção da concertação social e a formulação de uma agenda estratégica para o desenvolvimento (FLEURY, 2003).

A verificação da efetividade do CDES na gestão pública, em âmbito regional, tornou-se possível com a eleição de Tarso Genro para governador do estado, em 2010, e a decorrente reestruturação do conselho de desenvolvimento local como órgão análogo aos modelos europeus, e quase que inteiramente replicado do Conselho brasileiro. O compromisso expresso no Programa de Governo, apresentado durante o período eleitoral, previa a constituição de um novo arranjo institucional para a democratização da gestão, vinculado diretamente ao governador: “o objetivo é criar condições políticas para a concertação de um caminho estratégico para o estado em um ambiente de mediação de conflitos e interesses, e de construção de consensos” (PROGRAMA DE GOVERNO, 2010). A principal tarefa do CDES gaúcho, desde a ótica governamental, era oportunizar o diálogo e à concertação social, sem exigir, para isto, qualquer compromisso ideológico ou partidário dos representantes da sociedade civil convidados. Para tanto, deveria integrar empresários, trabalhadores, produtores rurais, movimentos sociais, ambientais, ONGs, universidades, personalidades artísticas, esportivas e representações diversas da sociedade civil. Segundo o executivo estadual, o Conselho garantiria um espaço institucional de livre trânsito de ideias, reflexão e pactuação de soluções, recomendações, políticas públicas e programas de governo.

Na história recente do estado, diferentes governos, em diferentes épocas, procuraram instituir canais de participação ou de colaboração da sociedade na gestão pública. Em sua maioria, estes governos eram originários do mesmo campo político, se posicionavam no amplo espectro de forças políticas consideradas progressistas e populares no país. Alguns exemplos dos diversos fóruns são o Conselho de Desenvolvimento Econômico, criado durante o Governo Leonel Brizola, em 1959 (CÂNEPA, 2005), os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES), no Governo Alceu Colares (1990-1994) (BANDEIRA, 2011), o Orçamento Participativo (OP) no Governo Olívio Dutra (1999-2002) (AVRITZER, 2000; GUGLIANO, 2004). No caso do Conselho em análise, sublinho que, no ano de 2003, com a instituição do CDES nacional, o então governador do estado, Germano Rigotto (2003-2006), criou o Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social – CODES - através da Lei 11.931, de 24 de junho de 2003. Em 07 de janeiro de 2011, esta lei foi revogada pela Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, e aprovada a Lei 13.656, que criou o CDES RS.

Com a presença de 90 conselheiros representando a sociedade civil e dez secretários estaduais pelo governo, o CDES RS reunia-se, ordinariamente, ao menos cinco vezes ao ano com o governador do estado. Em linhas gerais, as reuniões do Pleno do Conselho, realizadas no Salão Alberto Pasqualini do Palácio Piratini, tratavam de discussões estratégicas ao desenvolvimento do estado: dívida com a União; política industrial, agricultura, geração de emprego, inclusão social, direitos humanos; financiamento do estado; previdência pública; servidores; política ambiental; infraestrutura. Cabiam às Câmaras Temáticas do CDES, formadas pela livre adesão de conselheiros e por membros do governo designados, aprofundar a discussão de políticas específicas, como por exemplo, as diretrizes do pacto gaúcho pela educação, políticas de qualificação da gestão na saúde pública, segurança pública e sistema penitenciário, mudanças na previdência pública. Em plenárias abertas à participação direta da sociedade, chamadas Diálogos CDES, realizadas em diferentes cidades e regiões do estado, debatiam-se questões relativas ao desenvolvimento regional e microrregional – polos metalmeccânico, naval, vitivinícola, cerâmico, as obras de infraestrutura, barragens, eletrificação rural, pedágios.

As decisões concertadas entre conselheiros e governo eram publicadas em formato de enunciados estratégicos, cartas de concertação ou notas de recomendação ao governador, e entregues “em mãos”. Praticamente todas as pautas de debates, realizadas em diferentes instâncias do Conselho, passavam pela decisão do Comitê Gestor, instância superior de gestão das atividades, formada por conselheiros e pela Secretaria Executiva. Destaco outro aspecto relevante: a legislação do CDES RS previa-o como órgão de assessoramento superior e

aconselhamento ao chefe do poder executivo, ou seja, prioritariamente ao governador. Contudo, a norma formal não impedia ou restringia a colaboração ativa do Conselho com o conjunto do governo estadual.

Mesmo representando uma proposta de alargamento democrático na gestão pública, a instituição do Conselho de Desenvolvimento e a participação da sociedade civil no processo decisório governamental, com relativa incidência e visibilidade no mundo da política, gerou reações e certa suspeição por parcela da sociedade, dos meios de comunicação e de forças político-partidárias, conservadoras e progressistas. Como no caso do CDES nacional, tanto para a instalação, quanto para realização dos trabalhos no Conselho, foi preciso superar preconceitos e resistências de diferentes origens e intensidades. Reverberavam-se opiniões e análises, conservadoras ou formalistas, que afirmavam que o CDES rivalizaria com a democracia representativa, supostamente por concorrer com prerrogativas típicas do poder legislativo. De outro lado, também setores da esquerda resistiam ao Conselho, particularmente pela ameaça que significaria à participação direta da cidadania em foruns considerados mais democráticos, caso do Orçamento Participativo. Apesar das resistências iniciais, as previsões negativas não se confirmaram. A relação do CDES RS com o legislativo gaúcho foi colaborativa, e com o OP e outros espaços de participação, complementar e não concorrente.

Por fim, no terceiro capítulo, *Concertação social: condições para validade*, analiso um conjunto não exaustivo de condições políticas e sociais que favorecem, nos termos de Habermas, a promoção do diálogo, a comunicação de conteúdos e a formação coletiva da vontade. O capítulo está dividido em três partes: *Democracia e participação*; *Uma definição possível*; e *Condições para validade da concertação social*. O conteúdo aprofunda questões elencadas no artigo de conclusão do mestrado, anteriormente referido. Centrado primeiramente no Conselho como espaço público institucional de democratização da gestão, e na forma de representação e participação da sociedade civil, neste, o estudo aprofunda o exame das condições políticas, sociais e materiais necessárias à validade da concertação social.

O conceito de concertação, como ideia de produção cooperativa de políticas entre diferentes atores sociais e o governo, alcançou grande significação durante o final do século XX – *vide* os casos português e espanhol –, por ser considerado um mecanismo eficiente para formulação de consensos mínimos e pactuações para transição democrática. Nos dicionários da língua portuguesa, concertar, entre outros, significa harmonizar, ajustar, pactuar, *concertar opiniões divergentes* (MICHAELLIS, 2012; FERREIRA, 2008). As definições cunhadas pelo uruguaio Américo Plá Rodrigues, já acompanhada do adjetivo “social”, localizam o conceito em sua dimensão política, e compreendem a concertação social como procedimento que visa

um acordo entre distintos seguimentos, sendo o governo também parte, assumindo-se não como autoridade junto aos demais atores sociais, mas como um *player* relevante e interessado. A concertação social pretende, assim, a formação dialógica da vontade comum entre as partes que objetiva a solução de problemas de cunho econômico e social, ou a proposição de estratégias para o desenvolvimento (PLÁ RODRIGUEZ, 1987).

Para este e outros autores, a plenitude do exercício da concertação social se realiza por meio de arranjos institucionais dotados de bases normativas, condições materiais e legitimidade política (PLÁ RODRIGUES, 1987; RUEDIGER, 2010). Dos elementos destacáveis, o diálogo é fator preponderante, mas será preciso mais que diálogo para o propósito da concertação. Entre outros, além de uma consciência crítica social, e cultura política da responsabilidade coletiva, requer o reconhecimento público dos atores sociais envolvidos; a normatização de procedimentos; as decorrências concretas das deliberações concertadas; o envolvimento direto de agentes públicos e organismos estatais; a estrutura material que propicie o diálogo presencial; a garantia à livre manifestação. Por último, o reconhecimento ativo do chefe do poder executivo – prefeito, governador ou presidente – é fator determinante, haja vista, a prerrogativa constitucional, e finalística, da deliberação na gestão pública. Aspecto indissociável do Estado Democrático de Direito e da legitimidade obtida nas urnas, quando democraticamente sufragados em eleições livres e universais.

O roteiro investigativo também aprofunda a pesquisa sobre a dimensão estratégica da sociedade civil na ampliação de processos democráticos, que exige do Estado a promoção de novos mecanismos de participação. O recorte espacial e temporal do tema procura facilitar o tratamento conceitual e as realidades dinâmicas e expectativas diversas, especialmente no momento seguinte ao epicentro das manifestações.

Democracia sem maioria é possível? É legítima? Como se processam demandas e expectativas não concertadas? As diferentes esferas de participação podem ser integradas em um sistema? Afinal, tem a gestão democrática ainda formas desconhecidas? “Como podes saber, se é desconhecida?”, responder-nos-ia o improvisado e inquieto marinheiro. Digo que nos cabe continuar à procura, incessantemente.

“Pela hora do meio-dia, com a maré, [a caravela] ‘A Ilha Desconhecida’, fez-se enfim ao mar, à procura de si mesma” (SARAMAGO, 1998).

## 1. OS CONSELHOS NA PERSPECTIVA DEMOCRÁTICA

Diferentes processos de alargamento da democratização da gestão pública não consistem, em si mesmos, formas totalizantes de participação direta da cidadania ou da sociedade civil. É o caso dos conselhos de desenvolvimento. Fóruns conselhistas de concertação social compõe-se melhor quando integrados a um sistema de cooperação orgânica e dinâmica. Preferencialmente, sistemas que incorporem modelos distintos e complementares de participação – direta e presencial; digital e interativa; representativa e conselhistas –, não excludentes, não concorrentes, não hierárquicos – para aproveitar os termos de Philippe Schmitter (1974). Ao afirmar isto, remete-se em certa medida ao que Robert Dahl sublinhou em “Sobre a democracia”: “dizer que determinadas instituições são necessárias não é dizer que elas sejam suficientes para atingir a democracia perfeita”. As experiências diversas, em grande parte muito recentes, ainda carecem de verificação, “em todos os países democráticos há uma grande lacuna entre a democracia real e a democracia ideal. Esta lacuna oferece uma dificuldade: poderíamos encontrar maneiras de tornar os países ‘democráticos’ mais democráticos?” (DAHL, 2001, p. 42). Boaventura de Souza Santos desafia: é preciso “democratizar a democracia” (SANTOS, 2003). Para o autor em tela,

[...] trata-se de negar as concepções substantivas de razão e as formas homogeneizadoras de organização da sociedade, reconhecendo a pluralidade humana. No entanto, o reconhecimento da pluralidade humana se dá não apenas a partir da suspensão da ideia de bem comum, como propõe Schumpeter, Downs, Bobbio, mas a partir de dois critérios distintos: a ênfase na criação de uma nova gramática social e cultural e o entendimento da inovação social articulada com a inovação institucional, isso é, com a procura de uma nova institucionalidade da democracia. (SANTOS, 2003, p. 51).

Portanto, não se trata de posicionar os conselhos em condição de rivalidade com outros modelos de participação e teorias correlatas (pluralistas, participativos, deliberativos, conselhistas, corporativos e neocorporativos), mas reconhecer a pluralidade humana, a multiplicidade de vozes, e a necessidade de uma nova institucionalidade democrática, como deseja Boaventura. Tomemos uma nota originária do “Contrato Social” de Rousseau: “cada um de nós põe em comum sua pessoa e todo o seu poder sob a suprema direção da vontade geral; e recebemos, enquanto corpo, cada membro como parte indivisível do todo” (ROUSSEAU, 2008, p. 34). Rousseau propunha “encontrar uma forma de associação que defenda e proteja com toda a força comum a pessoa e os bens de cada associado, e pela qual cada um, ao unir-se a todos, obedeça somente a si mesmo e continue tão livre quanto antes” (ROUSSEAU, 1986, p. 23).

Norberto Bobbio, criticamente, observou a contra tendência histórica do estatuto do “indivíduo soberano” em Rousseau, o qual, teoricamente, ao entrar em acordo com outros indivíduos igualmente soberanos criaria a “sociedade política”, e assim, “a doutrina democrática tinha imaginado um estado sem corpos intermediários”, que caracterizara a sociedade corporativa medieval. No entanto, o processo de consolidação das democracias registra o oposto, os atores relevantes para a cena pública e o mundo da política se tornaram essencialmente os representantes da sociedade civil: “os grupos e não os indivíduos são os protagonistas da vida política numa sociedade democrática” (BOBBIO, 1986, p. 23). Embora, a dedução de Bobbio pareça excessivamente totalizante, a considerar as manifestações recentes, ou mesmo, as revoltas e movimentos populares de diferentes matizes, que nas últimas décadas do século XX ajudaram a transformar sensivelmente o contexto mundial. Ainda assim, diverso de participações episódicas ou contingentes, inegável supor que os grupos de interesse tenham assumido um destacado protagonismo, particularmente, pela presença cotidiana do social junto ao político.

Alguns dos referenciais que integram a discussão teórica originária da democracia, e do próprio surgimento do corporativismo de grupos de interesse e formação de foruns participativos, estão presentes no abrangente trabalho de Frank Cunningham, *Teorias da Democracia* (2009). Nele, o autor resgata princípios da democracia assim como a idealizamos, cristalizada imagetivamente em um tipo ideal, sustentada em um conjunto de axiomas virtuosos: “o governo exercido para o bem comum” em Aristóteles; “a igualdade de condições e acesso” em Tocqueville; “o realismo pragmático sem idealizações do público democrático”, para Schumpeter; as liberdades “de consciência, pensamento e sentimento, de sustentar e expressar opiniões, buscar seus próprios planos de vida e se associar a outros para qualquer fim (não malicioso)” para John Stuart Mill; entre outros. Na busca pela realização plena da utopia democrática “a participação direta dos cidadãos nos afazeres do governo é, sob o ponto de vista de Mill, para ser encorajada” (CUNNINGHAM, 2009, p. 15-39).

São princípios frequentemente reivindicados no debate sobre regimes democráticos, a considerar que atualmente “quase todas as democracias ou aspirantes à democracia são tipicamente descritas, em círculos teóricos e em discursos populares, como democracias liberais” (CUNNINGHAM, 2009, p. 38). Sobrestadas, por hora, reservas quanto às democracias liberais, cabe destacar possíveis características funcionais: participação direta combinada com a representativa; a igualdade de condições no direito ao voto; a condição real de participar e influenciar diretamente nos processos decisórios dos governos eleitos; e o exercício da tolerância e respeito às diferenças, desde que os procedimentos democráticos não produzam resultados ameaçadores a sua própria existência ” (CUNNINGHAM, 2009, p. 38).

De toda forma, para Geoff Eley, qualquer democracia que se pretenda como tal, exige no mínimo o “sufrágio universal, livre, secreto, adulto e igual; as liberdades civis clássicas de expressão, consciência, reunião, associação e imprensa; e liberdade com relação a prisões sem julgamento” (ELEY, 2005, p. 23). Mantendo a formulação deste todo tangível, e reservada a verificação, Cuningham, ao citar Robert Putnam e as “condições para democracia”, acentua ainda a “participação ativa dos cidadãos nos afezeres públicos, interação de cidadãos como iguais e confiança e respeito mútuos entre os cidadãos” (PUTNAM, 1993; caps. 4 e 6, *apud* CUNNINGHAM, 2009, p. 35).

Em “Comunidade e Democracia” (2006), Putnam sustenta estes valores como essenciais ao “capital social”, responsável pela formação de uma rede de cooperação para a “comunidade cívica”. Porém, sentencia que as condições de ampliação democrática e participativa da sociedade estão determinadas em grande medida pela “subordinação à trajetória”, ou seja, “chega-se de onde veio”. Axioma paralisante, mas muitas vezes aceito como justificativa racional às incompreensíveis debilidades das democracias ao redor do mundo, particularmente, as latinoamericanas. Contrário senso, a crescente conquista de uma consciência crítica social indutora de novas práticas democráticas no Brasil e no continente se impôs as próprias trajetórias e marcaram o final do século passado. A participação cidadã, impulsionada por movimentos sociais, sindicatos e partidos, desdobrou-se em compromissos programáticos político-partidários, na instituição de conselhos e orçamentos participativos, e no engajamento social em foruns de democratização da gestão, rompendo parcialmente os vínculos de trajetória a um futuro determinado.

Noutro sentido, o passado colonial, a herança oligárquica, ineficiência estatal, instituições deficitárias, desconfiança política, apatia social, e a tradição autoritária da elite política e econômica são típicos problemas de trajetória brasileiro que autores, como José Alvaro Moisés, elencam para reconhecer que apesar da aparente preferência nacional pela democracia, ela ainda está limitada a uma “adesão normativa” e “satisfação epidérmica” (MOISÉS, 1995). Assim, a inconstância da democracia e dos processos participativos no Brasil resulta da tensão provocada pelo choque entre o passado autoritário e o presente democrático, em todo revelado no recente *impeachment*/golpe contra a presidenta Dilma Rousseff, que revogou o pacto democrático originário do processo de redemocratização do país iniciado nos anos 80. O curso recente da história emite sinais preocupantes para a democracia no continente, e revela que a validade das teses ainda está em aberto.

Retomando a discussão dos princípios da teoria democrática, tanto Moisés, quanto Cunningham, destacam duas concepções correntes de grande interesse ao debate dos conselhos

de concertação social e dos sistemas de participação: a concepção conflitualista – na qual o conflito permanente representa valor e condição inerente à democracia; e a concepção consensualista – cujo entendimento idealiza uma sociedade em harmonia estável, regida por uma democracia que antecipa conflitos e consensualiza soluções (MOISÉS, 1995; CUNNINGHAM, 2009). As concepções, aparentemente antagônicas, devem ser igualmente confrontadas pela dinâmica de dissensos e consensos em sociedades complexas e pluralistas. De onde se parte, e se espera chegar. Necessariamente não são excludentes, mas componentes de uma realidade dialética, onde o conflito é, na maior parte das vezes, a condição pré-existente, e a deliberação, majoritária ou consensual, o objetivo a ser alcançado. Assim compreendido, aponta para possível validade das estratégias de tipo sistêmica, que pretendemos verificar, na qual a democracia representativa incorpora mecanismos da democracia direta, que por sua vez, combina fóruns de participação cidadã que privilegiam a formação de maiorias para a deliberação, com espaços públicos institucionais que promovam a integração horizontal dos atores sociais e engendrem o processo dialógico para a concertação.

A experiência dos conselhos de desenvolvimento se enquadra, justamente, na última faixa, ao flexionar os padrões clássicos da competitividade pela hegemonia para o diálogo e a alteridade democrática. Subsidiariamente, no interior da democracia direta, os conselhos, ou formas que o valham, podem cumprir função de freios e contrapesos, moderando os riscos de “tirania da maioria” e de captura do Estado por alguns grupos de interesse. Independentemente se maioria classista, econômica, político-partidária, religiosa, ideológica, ou formada episodicamente em conjunturas determinadas para defender interesses específicos. Cunningham alerta sobre a grave distorção gerada pela tirania da maioria em regimes democráticos, especialmente se a “maioria dotada de poderes sem controle” pode usá-lo para “permanentemente excluir a possibilidade de a minoria influenciar a política pública” (CUNNINGHAM, 2009, p. 25-26).

A “tirania da maioria” se expressa, atualmente, no contexto das democracias liberais realmente existentes, através da hegemonia de grupos econômicos internacionais com capacidade “coercitiva” para impor aos estados nacionais a aplicação de políticas macroeconômicas de interesse do mercado financeiro global. Em perspectiva crítica, as democracias liberais carregam simbioticamente os princípios do modelo capitalista de mercado, apresentado como seu par ideal, configurando um conjunto ético-cultural, um léxico comum e comunicante com as democracias nacionais. Emir Sader destaca o que constitui o núcleo ideológico hegemônico do modelo democrático liberal atual:

[...] a ideologia da democracia liberal passou a ser o horizonte histórico mais avançado no mundo contemporâneo – seja na versão de Fukuyama ou na de Huntington, ou ainda na de Dahrendorf [...]. A naturalização da democracia liberal se fez crescentemente sob sua variante norte-americana – com campanhas eleitorais midiáticas, partidos cada vez menos diferenciados, financiamentos milionários, substituição das ruas e praças pela privacidade das casas. Sua ideologia busca identificar o cidadão e o processo eleitoral com o mercado [...]. Ao mesmo tempo, era naturalizada a economia capitalista de mercado como a forma por excelência de organização da economia (SADER, *apud* SANTOS, 2003, p. 653).

Considere-se, outrossim, que mesmo que, em tese, não haja antagonismo entre as democracias liberais e a ampliação dos espaços de participação da sociedade civil e da cidadania na gestão do Estado, pode-se deduzir que esta se configura em um fator de risco à modelagem econômica neoliberal<sup>11</sup> em vigor – de redução da presença do Estado, especialmente na economia e nos serviços, de apropriação privada de ativos de políticas públicas de alcance universal como saúde, educação, infraestrutura. O mercado, por meio de organismos financeiros internacionais, tem imposto muitas vezes restrições, e até estrangimentos às soberanias nacionais – *vide* caso da crise grega<sup>12</sup> –, contra estados que decidam remeter questões macroeconômicas estratégicas a espaços de deliberação coletiva, de participação da sociedade, e de controle social. Alfredo Bosi afirma que “é no mínimo estranho que ainda se diga, de boa ou de má-fé, que o liberalismo foi ou é sinônimo de democracia econômica e social”. Ao resenhar o ensaio de Domênico Losurdo, *Contra-História do Liberalismo* (2006), Bosi destaca que o trabalho “contribui para desfazer qualquer equívoco eurocêntrico ao demonstrar que o poder liberal, onde quer que estivesse instalado, não se propôs jamais compartilhar com ‘os de baixo’ as suas sólidas vantagens” (BOSI, 2007). Preocupa ao liberalismo econômico a existência ou a instituição de fóruns que formulem e deliberem a cerca do orçamento público, dos gastos e déficits governamentais, dos direitos sociais, previdenciários e trabalhistas, legislações ambientais e patrimônio estatal, por exemplo. Tomemos de Cunningham então um princípio: “um governo é ineficaz quando não toma ou não pode tomar medidas apropriadas para conseguir os objetivos da sociedade que ele governa”, e pela qual foi eleito, completo (CUNNINGHAM, 2009, p. 27).

Crítico da naturalização do cânone liberal, Boaventura defende, na multicausalidade da transformação atual das democracias, uma dupla patologia:

<sup>11</sup> Entre outros, ver Milton Friedman nas obras “*Capitalismo e Liberdade*” (1962) e “*Liberdade para escolher*” (1980).

<sup>12</sup> Desde 2010 a Grécia enfrenta uma das maiores crises econômicas e sociais da sua história, e para socorrê-la financeiramente, a União Europeia impôs condições ao país, como implementar fortes medidas de austeridade e ajuste fiscal. Para compreensão crítica deste período, e sua relação com o Brasil, entre outros, sugiro artigo de Antônio Baylos: “Excepcionalidade política e neoliberalismo: Europa e Brasil”, em PONER, Carol; CITTADINO, Gisele; TENENBAUM, Marcio; RAMOS FILHO, Wilson. **A resistência ao golpe de 2016**. Bauru: Canal 6, 2016, p. 44-49.

Quanto mais se insiste na fórmula clássica da democracia de baixa intensidade, menos se consegue explicar o paradoxo das práticas democráticas. Aliás, a expansão global da democracia liberal coincidiu com uma grave crise desta nos países centrais onde mais se tinha consolidado, uma crise que ficou conhecida como a da dupla patologia: a patologia da participação, sobretudo em vista do aumento dramático do abstencionismo; e a patologia da representação, o fato de os cidadãos se considerarem cada vez menos representados por aqueles que elegeram. Ao mesmo tempo, o fim da Guerra Fria e a intensificação dos processos de globalização implicaram uma reavaliação do problema da homogeneidade da prática democrática (SANTOS, p. 42, 2003).

Deduz-se que, da dupla patologia deriva, da mesma forma, uma dupla tensão: de um lado, a democracia liberal de baixa intensidade, integrada à dinâmica do capitalismo de mercado e a subordinação de estados nacionais aos organismos internacionais; doutro, a tensão da emergência da sociedade democrática, apartada da gestão, desassistida e mobilizada pela manutenção de direitos, ampliação de serviços, maior participação e controle público. Positivamente, entendo que a resultante desta tensão entre “subordinação e soberania” pode ser decidida em favor da última, desde que mantida a energia vital das mobilizações que animam este início de século. No seminário “Los retos de la democracia em el siglo XXI: Bases de una nueva participación ciudadana em América Latina y Europa”<sup>13</sup>, Erica Pinzón afirmava, antes mesmo das manifestações que irromperam por todo o Brasil no ano de 2013:

El último año fue testigo de numerosos movimientos sociales, desde la llamada Primavera Árabe, pasando por el movimiento de los indignados hasta las manifestaciones estudiantiles en América Latina. Todas ellas transmitieron un sentimiento de inconformismo que, a pesar de las diferencias en motivación y contexto, hermanaba las distintas movilizaciones sociales. Lo cierto es que hay un elemento en común, una renovada capacidad de movilización motivada por un descontento que llevó a la construcción de espacios novedosos de participación social y debate de la política. Los ciudadanos han planteado un nuevo reto: frente a la desafección política, el inconformismo, la incapacidad para soportar los efectos de la crisis o la mala gestión política se exige participación, se exigen cambios en las reglas de juego, y se toman los espacios públicos (PINZÓN, 2012, p. 02)

Com a democracia em movimento intenso, em permanente disputa de forma e perspectiva, Bobbio trata das condições existentes sem associá-las a um significado negativo ou positivo: “prefiro falar de transformação, e não de crise, porque “crise” nos faz pensar num colapso iminente. A democracia não goza no mundo de ótima saúde, como de resto jamais gozou no passado, mas não está à beira do túmulo” (BOBBIO, 1986, p. 09).

Para o estudo dos conselhos de desenvolvimento, em especial o CDES RS, propomos a reflexões contemporâneas quanto à qualidade das relações entre sociedade e Estado, espaços de participação e democratização da gestão, representação social e legitimação das

---

<sup>13</sup> Promovido pela Fundación Alternativas, da Espanha, em maio de 2012, na cidade de Madri. Texto de apresentação dos objetivos do seminário.

deliberações no âmbito do poder público. Propomo-nos, especialmente, a enfrentar a questão da formação de consensos mínimos em cenários que conjugam crise econômica e social com déficit de legitimidade das estruturas do Estado.

### **1.1 DA ESFERA PÚBLICA AOS ESPAÇOS PÚBLICOS INSTITUCIONAIS**

Ao analisar o CDES nacional, Céli Pinto (2004) chama atenção para o léxico “quase habermasiano” no decreto presidencial de instituição do órgão. Para verificar esta relação, convém antes analisar alguns elementos do pensamento de Jürgen Habermas, de grande centralidade nas formulações conceituais que orientam a instituição de conselhos de desenvolvimento.

Habermas compreende o processo político deliberativo como “âmago do processo democrático”, destacando dois aspectos: os procedimentos de decisão que articulam as deliberações, e os procedimentos jurídicos que legitimam os processos de formação de opinião e deliberação. O modelo habermasiano, no entanto, concentra especial atenção à formação da vontade coletiva, não necessariamente na deliberação. O autor distingue duas perspectivas referênciais sobre a questão deliberativa na democracia: a republicana e a liberal. Sendo que “a interpretação republicana vê a formação democrática da vontade realizando-se na forma de um auto-entendimento ético-político, onde o conteúdo da deliberação deve ter o respaldo de um consenso entre sujeitos privados, e ser exercido pelas vias culturais”. Já na perspectiva liberal, o processo democrático “se realiza exclusivamente na forma de compromissos de interesses”, pois “a formação democrática da vontade tem como função única a legitimação do exercício do poder político” (HABERMAS, 1997, p. 19).

Criticamente, Habermas vê na versão liberal, nos compromissos de interesses – votos, partidos, representação legislativa e executiva –, o cidadão como peça secundária de uma engrenagem institucional, um eleitor episódico. Mas reconhece, positivamente, o arranjo republicano como de “auto-entendimento” com vistas ao desenvolvimento integral da sociedade, no qual os cidadãos têm autonomia, legitimidade e poder político e social. Contudo, afirma que a teoria do discurso – o agir comunicativo na formação da opinião coletiva – “assimila elementos de ambos os lados, integrando-os no conceito de um procedimento ideal para a deliberação e a tomada de decisão” (HABERMAS, 1997, p. 19).

E é no “mundo da vida”, como se refere Habermas (1984), que se realiza o agir comunicativo e a formação da vontade, lugar no qual se constituem os espaços de socialização e de articulação de ações sociais, que define como a “esfera pública”. Integrada por sistemas independentes de organização de indivíduos, atores sociais autônomos, nos quais a ação

comunicativa consagra a opinião comum entre diferentes. A esfera pública funciona como uma rede com disponibilidade para construção de laços sociais entre os participantes e capacidade de captar e problematizar temas centrais da sociedade, “a ideia de democracia, apoiada no conceito do discurso, parte da imagem de uma sociedade descentrada a qual constitui – ao lado da esfera pública – uma arena para a percepção, a identificação e o tratamento de problemas de toda a sociedade” (HABERMAS, 1997, p. 24).

A esfera pública deriva da sociedade civil, aquela como um novo eito, e esta como sujeito, ator relevante que incide em processos deliberativos, e não unicamente como livre associação de grupos de interesses para fruição de opiniões, “a sociedade civil compõe-se de movimentos, organizações e associações, os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-nos e os transmitem, a seguir, para a esfera pública política” (HABERMAS, 1997, p. 99). Por sua vez, a esfera política sofre a comunicação, em alguma medida, das fontes do mundo da vida, “de uma cultura libertária e de uma socialização política esclarecida”, que se transforma permanentemente, em modo contínuo e espontâneo.

Os elementos expostos convalidam a constatação de Céli Pinto, relativa à influência teórica de Jürgen Habermas na formação do Conselho brasileiro. Entre as evidências, destaca-se a Primeira Carta de Concertação do CDES da Presidência da República, que define o Conselho como “a construção de um espaço público não estatal, a partir de uma representação plural da sociedade civil, que inaugura um novo caminho em nosso país: a civilização do Estado brasileiro, ou seja, a subordinação do Estado à sociedade civil”<sup>14</sup> (CDES, 2003).

De fato, entre os diferentes autores pesquisados para analisar os conselhos de desenvolvimento, um dos mais influentes é Jürgen Habermas. A teoria habermasiana importa ao estudo em curso tanto pela caracterização de uma sociedade civil centrada no desenvolvimento de procedimentos discursivos de autoentendimento, quanto pela descrição da esfera pública como estrutura, lugar em que se realiza a comunicação e o entendimento, no qual se forjam soluções e se realiza a convergência deliberativa relativa ao problema-demanda. Contudo, Jürgen Habermas delimita o entendimento que propõe sobre a esfera pública:

[...] não pode ser entendida como uma instituição, nem como uma organização, pois, ela não constituiu uma estrutura normativa capaz de diferenciar entre competências e papéis, nem regula o modo de pertença a uma organização. [...] A esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos. [...] A esfera pública constitui principalmente uma *estrutura comunicacional* do agir orientado pelo entendimento, a qual tem a ver com o *espaço social* gerado no agir

---

<sup>14</sup> Primeira Carta de Concertação n.1, 13/2/2003. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/cdes>> Acesso em: 28 maio 2016.

comunicativo, não com as *funções* nem com os *conteúdos* da comunicação cotidiana (HABERMAS, 1997, p. 92).

Todavia, infere-se um conjunto de elementos conexos entre a teoria habermasiana e a proposta dos conselhos de desenvolvimento. Primeiro, para o desenho conselhistas, o princípio de estrutura comunicacional onde se realiza a comunicação de conteúdos e opiniões, e se processa o entendimento. Segundo, o conceito de esfera pública como “lugar”, o “espaço social” no qual se realiza a concertação entre diferentes atores por meio do diálogo livre e público. Ainda segundo Habermas (1997), a esfera pública mantém uma relação complementar com a esfera privada, a partir da qual é recrutado seu público titular. Na formulação dos conselhos de desenvolvimento, são estendidos os pressupostos iniciais de uma rede de comunicação unicamente social vertebrada através da esfera pública para um espaço institucional híbrido entre o público e o estatal, no qual se realiza o encontro, o diálogo e a concertação entre os diferentes atores sociais e estatais.

Na transfiguração da esfera pública, e sustentado nos enunciados de Habermas (1984; 1997), especialmente o agir comunicativo e a formação da vontade pelo autoentendimento, os conselhos de desenvolvimento se apresentam como um espaço público institucionalizado de participação, instituído pelo Estado e regulado conjuntamente com a sociedade civil participante. Os conselhos buscam estabelecer condições necessárias à participação da sociedade civil, e integrar-se a própria concertação social promovida na esfera pública, com suficiente força para promover certa horizontalização das estruturas verticais de deliberação do Estado.

O arranjo comunicacional conselhistas prevê, da mesma forma, o diálogo entre diferentes na busca de identidades comuns e convergências para formação do consenso, para a concertação social. No espaço público dos conselhos, o diálogo tanto pode partir do dissenso para construção do consenso, quanto pode arredar momentaneamente os pontos de dissenso entre os atores sociais participantes, para estimular a formulação de políticas e programas relacionados aos pontos de interesses comuns das partes envolvidas.

Por último, Habermas (1997, p. 92) afirma que “a esfera pública não pode ser entendida como uma instituição, nem como uma organização”. Os conselhos de desenvolvimento podem então, ao replicar o modo e incorporar agentes públicos do Estado, proporcionar o meio pelo qual grupos de interesse na esfera pública pronunciam-se em um espaço público que aproxima o mundo da vida da esfera política. Se como afirma o autor, a esfera pública não constitui uma estrutura normativa, nem regula o modo de pertença, o espaço público institucional, ao contrário, tem previsão normativa e regula a participação social,

atualizando permanentemente a representação, haja vista, a impossibilidade, por tudo que se sabe, do acolhimento absoluto da sociedade civil.

Tratados alguns dos conceituais conexos, evidencia-se que os termos de constituição da estrutura comunicacional e da esfera pública são fundamentos inequívocos de orientação aos espaços públicos institucionais de integração e formulação democrática entre sociedade e governo. Dito de outra forma, as democracias com pretensões de expansão da participação social, ao reconhecer a esfera pública, dificilmente prescindem de integrá-la à formulação de programas e ao processo deliberativo da gestão pública. A convergência positiva de condições políticas e sociais – Estado democrático e sociedade participativa – favorece a formação de fóruns de diálogo e concertação social.

Samuel Eisenstadt (1975, p. 87), vê a institucionalização enquanto “processos de intercambio entre diferentes personas, grupos, organizaciones y esferas dentro de una sociedad”, um canal de livre comunicação, com escuta efetiva entre atores sociais para elaboração de políticas convergentes, e por onde possam fluir expectativas e demandas. Afirma Habermas, de forma lapidar, que:

[...] numa sociedade secularizada, que aprendeu a enfrentar conscientemente a sua complexidade, a solução comunicativa *desses* conflitos [de classe, estratificação social, exploração] forma a única fonte possível para uma solidariedade entre estranhos – que renunciam a violência e que, ao regularem cooperativamente sua convivência, também reconhecem mutuamente o direito de *permanecer* estranhos entre si (HABERMAS, 1997, p. 33).

Ainda conforme Habermas (1997, p.33), “o sistema político, que deve continuar sensível a influências da opinião pública, conecta-se com a esfera pública e com a sociedade civil, através da atividade dos partidos políticos e através da atividade eleitoral dos cidadãos”. Os conselhos de desenvolvimento não são esferas públicas, não obstante, ao identificá-la positivamente, e buscar aproximá-la do ambiente institucional, concorrem para a integração e a cooperação democrática entre o ator social e o ator estatal, aproximando espaço, tempo e perspectivas. Assim, a atividade dos conselhos agrega um elemento novo aos fluxos procedimentais desejáveis no sistema político de Habermas.

Na fronteira estabelecida por Habermas (1997, p. 23), para a esfera pública, “a opinião pública, transformada em poder comunicativo, segundo processos democráticos, não pode ‘dominar’ por si mesma o uso do poder administrativo; mas pode, de certa forma, direcioná-lo”, e define o limite das possibilidades ao afirmar que “as estruturas comunicativas da esfera pública formam uma rede ampla de sensores que reagem à pressão de situações

problemáticas da sociedade como um todo e estimulam opiniões influentes”, mas que contudo, somente o sistema político administrativo pode “agir”.

No entanto, se a “opinião pública” tem força política e apelo social suficiente para determinar parte dos rumos da administração pública, a partir de uma “rede ampla de sensores” que amplifica temáticas sociais, permite deduzir que a integração da esfera pública com o poder político administrativo, proporciona uma nova dinâmica democrática – dialógica, cooperativa e pactuada.

Reservada a verificação da efetividade de tais fóruns, a distância pode não ser tão larga, como pode pensar o autor, no que tange a instituição normativa de espaços de manifestação ativa da cidadania, voltados à fluidez das demandas, a comunicação de conteúdos e a concertação político-social entre o poder estatal e a sociedade civil.

Para John Thompson, desde a publicação de *Mudança estrutural da esfera pública* (HABERMAS, 1984), o conceito de esfera pública sofre uma série de questionamentos que, da mesma forma, sugerem a expansão do escopo compreensivo inicial. Estudos vinculados à história social criticam, por exemplo, a precariedade de uma esfera pública encerrada em uma “esfera burguesa”. Thompson sublinha o papel, primeiramente, dos movimentos sociais, e posteriormente, do proletariado na formação da opinião pública nos séculos XVIII e XIX.

As feministas, por sua parte, criticaram a ausência das mulheres na trajetória histórica do desenvolvimento da esfera pública apresentada pelo pensador alemão (THOMPSON, 1993). Walter Reese-Schäfer (2008) igualmente interpreta que a esfera pública burguesa se transforma em princípio administrativo e passa por um processo de institucionalização por meio do Estado burguês.

A perspectiva crítica da institucionalização aponta para a simbiose entre Estado e uma esfera pública censitária, que determina políticas e cede quadros à própria administração pública. Os conselhos de desenvolvimento, ao contrário, devem afastar os riscos de estatização da opinião pública e evitar a interrupção do processo de captura das expectativas sociais. Tarso Genro sintetiza o entendimento proposto à formulação de um espaço público institucional de tipo conselhistas e integrado a outras dimensões da participação cidadã:

[...] o conceito de esfera pública, de grande importância na teoria política e na sociologia jurídica, pode ser explorado a partir de outra abordagem. Por exemplo, buscando adequá-lo, primeiro, a um projeto que preserve a esfera pública tradicional [...] e, segundo, adequando o conceito de esfera pública a um novo tipo de espaço entre o Estado e a sociedade: aquele em que já há uma combinação da ‘ação direta’ da cidadania com as instituições públicas já existentes, de molde a dar um caráter plebeu ao processo em curso de reforma do Estado (GENRO, 1999, p. 51).

Mesmo Habermas tem empreendido modificações na compreensão do conceito de esfera pública desde sua obra referencial, em particular a incorporação mais recente entre esfera pública e democracia deliberativa, tema que veio a debater a partir dos anos noventa. Luke Goode (2005) defende adaptações ao conceito habermasiano frente às mudanças que estão ocorrendo desde o final do século XX, muito especialmente a popularização da comunicação intermediada “pelos computadores”.

De toda forma, Habermas recusa o que chama de “formação institucionalizada da opinião” através de um “sistema paternalista”. Esfera pública é um fenômeno social elementar para o autor, que difere de uma instituição ou estrutura normativa. Contudo, a formulação que propôs tornou-se a mais adequada para a instituição de espaços públicos institucionais não estatais. Boaventura de Souza Santos destaca que:

[...] no interior das teorias contra hegemônicas, Jürgen Habermas foi o autor que abriu o espaço para que o procedimentalismo passasse a ser pensado como prática social e não como método de constituição de governos. Habermas ampliou o procedimentalismo, reintroduzindo a dimensão social. Para Habermas, a esfera pública é um espaço no qual indivíduos – mulheres, negros, trabalhadores, minorias raciais – podem problematizar em público uma condição de desigualdade na esfera privada. As ações em público dos indivíduos permitem-lhes questionar a sua exclusão de arranjos políticos através de um princípio de deliberação societária que Habermas denomina de princípio D: ‘apenas são válidas aquelas normas-ações que contam com o assentimento de todos os indivíduos participantes de um discurso nacional’ (HABERMAS, *apud* SANTOS, p. 52, 2003).

Reconhecida, decisivamente, a tendência contra hegemônica da formulação de Habermas, as problematizações sobre sua teoria, quanto à forma inicial, encontram na atualidade novos desafios. Um dos centros das divergências atuais está exatamente na “caracterização das dimensões de soberania popular que poderiam ser almeçadas a partir da esfera pública e, conseqüentemente, a polêmica sobre a necessidade de complementação dos espaços discursivos por meio de instâncias efetivas de deliberação popular” (CORTES; GUGLIANO, 2010, p. 50). Para Ribeiro (2007, p.39), “a teoria deliberativa da democracia representa, de certo modo, uma nova tentativa de resgatar o antigo ideal da soberania popular. Nesse sentido, os teóricos dessa tradição enxergam no processo de formação da vontade e da opinião a fonte legitimadora da ordem democrática”. Contudo, destaca o autor, em acordo com a teoria geral de Habermas, que “a característica principal desta esfera parece ser sua capacidade de garantir a publicização do processo deliberativo”.

Ribeiro (2007, p. 40) afirma que o conceito de esfera pública permitiu aos deliberativos recuperar a “noção de um espaço público onde os indivíduos pudessem interagir e se posicionar de forma crítica diante do Estado”. No entanto, como visto, fica subjacente na

teoria de Habermas – não por engano, nem por desejo – que o poder deliberativo finalístico nos regimes democráticos liberais atuais, de fato e de direito, pertence ao chefe do poder executivo, eleito em processos democráticos legítimos. Cotejando o ideal deliberativo, Gugliano (2004, p. 271) sentencia que “mesmo com todos os espaços de diálogo possíveis, o poder de deliberação pública não troca de mãos, corresponde exclusivamente ao poder do Estado”. A incógnita deliberativa se configura na questão nuclear para qualquer modelagem de sistema participativo, de alta ou baixa intensidade.

Concomitantemente com a crescente busca por participação social na gestão do Estado, manifesta nas recentes mobilizações sociais, os primeiros feixes de luz do novo século revelam ainda o curso intenso da revolução de costumes que ocorre no mundo da vida, impulsionado pelas novas tecnologias de informação e mídias sociais que mantêm parte significativa da sociedade em rede permanentemente. Inequívoco que a base da estrutura comunicacional, onde se realizam a comunicação de conteúdos e o auto entendimento entre os diferentes atores, mudou sensivelmente seu fluxo e dinâmica. Desta maneira, a atualização de formas e conteúdos se impõe, e decorre dos novos meios de comunicação – em tempo real –, do tipo de integração dos atores sociais entre si – mais orgânico –, e da ruptura da centralidade ontológica do indivíduo e do sujeito coletivo no espaço e no tempo.

## **1.2 ARRANJOS NEOCORPORATIVOS E OS ESPAÇOS DE CONCERTAÇÃO SOCIAL**

Desenvolvimento com equidade sintetiza a acepção mais generosa de um conceito que transcende a noção puramente econômica e incorpora, em sua nova gênese, outras categorias, como sustentabilidade ambiental, inclusão social, igualdade de acesso e oportunidade, mobilidade e infraestrutura, estruturas tecnológicas de informação e comunicação, distribuição de renda espacialmente compartilhada, direitos civis, participação cidadã. Neste sentido, “são trazidos novos problemas às conjunturas de formação de agenda sob o desafio de pensar o desenvolvimento nacional em colégios mais amplos, tensionando, também, a tradicional lógica setorial” (CARDOSO JR; SANTOS; ALENCAR, 2010, p. 12.).

De acordo com Marcio Pochman, a base de um desenvolvimento de novo tipo depende da consolidação de “arranjos institucionais capazes de instaurar processos de concertação social que engendrem o delineamento de projetos ou de estratégias nacionais, as quais, certamente, não poderão ser construídas ao acaso, nem tão pouco de deliberações impostas verticalmente” (POCHMANN, *apud* CARDOSO *et al*, 2010, p. 08). Pochmann pondera que a democracia representativa, excessivamente formal e procedimentalista, em

tempos de crise de legitimidade do Estado e da própria governança neoliberal, esta aquém das aspirações da coletividade, e como alternativa defende “espaços inovadores de negociações dos processos decisórios, cujo substrato último está fundado em tentativas de (re)institucionalização dos mecanismos de ação coletiva”.

De modo complementar, Céli Pinto (2004, p. 97) afirma que “a democracia representativa, tal como se consolidou no século XX, não tem sido capaz de dar conta dos sérios problemas sociais e culturais que o mundo contemporâneo apresenta” e também sugere formas alternativas de representação que favoreçam a *accountability*.

O desenvolvimento, assim compreendido, exige o acolhimento de novos atores na composição da agenda estratégica para o desenvolvimento e para formulação de políticas públicas, pois o universo temático se expande e com ele há necessidade de reconhecimento, por parte do Estado, da ampliação da representação de interesses nos procedimentos deliberativos.

Os conselhos de desenvolvimento foram concebidos, em certa medida, para responder parte dos anseios de desverticalização das estruturas deliberativas do Estado. Constituídos, primeiramente, como organismos de representação tripartite de perfil corporativo – que reunia Estado, federações empresariais e sindicatos de trabalhadores –, posteriormente passaram a integrar novos atores sociais, modulado para um perfil neocorporativo, casos dos conselhos de Portugal e Espanha, e mais recentemente, e ainda mais amplo socialmente, o caso do CDES da Presidência da República no Brasil. Assim, o debate de inovações democráticas na gestão pública implica tratar a questão da qualidade da representação em fóruns de participação de tipo neocorporativos, identificados “tais como o seria o próprio espaço de convivência do CDES, como um encaixe à democracia representativa. Em outras palavras, esse novo modelo de institucionalização estaria complementando as instâncias representativas tradicionais, sem obviamente substituí-las” (CARDOSO JR; SANTOS; ALENCAR, 2010, p. 15.).

Philippe Schmitter lembra que “la idea de un orden asociativo diferente no es, por supuesto, nueva. Hegel fue quizá el primero en adelantar una concepción de la *Korporationen* como la máxima expresión de la sociedad civil” (SCHMITTER, 1985, p. 63). Conforme o autor, Hegel foi seguido por um significativo número de teóricos do século XIX, religiosos e laicos, que recomendavam alguma forma de ordem orgânico-corporativa como alternativa a anomia crescente da sociedade, a competência anárquica do mercado e a possível tirania do Estado-nação.

No artigo considerado precursor da questão neocorporativa, *Still the century of corporatism?*, Schmitter (1974, p. 93) define, primeiramente, o corporativismo como um

sistema de representação de interesses “em que as unidades constituintes são organizadas em um número limitado de categorias singulares, compulsórias, não competitivas, hierarquicamente organizadas e funcionalmente diferenciadas, reconhecidas ou autorizadas (se não criadas) pelo Estado”. Cada unidade possuía o monopólio da representação no interior das respectivas categorias. O protagonismo durante o fascismo italiano, e em regimes autoritários europeus e latinoamericanos, marcou o corporativismo como um sistema autoritário de representação de interesses e de tomada de decisão.

Embora algumas releituras históricas e estudos relativos às origens da participação identifiquem avanços na correlação de força entre sociedade civil e Estado, por certo, o corporativismo, ao envolver diferentes estruturas de poder e grupos sociais influentes na composição da demanda e na definição das políticas públicas, beneficiava diferentes segmentos da sociedade antes apartados dos governos.

Segundo Arend Lijphart, no processo histórico para o neocorporativismo narrado por Schmitter, primeiro, se constituíram grupos de interesses em organizações nacionais de pico – especializadas, hierárquicas e monopolistas; segundo, foram incorporadas ao processo decisório estatal, ensejando a compatibilidade estrutural entre corporativismo e concertação (LIJPHART, 2008, p. 197). Conforme Schmitter, “os elementos de centralização, representação de monopólio etc. surgiram historicamente em primeiro lugar, e, por assim dizer, prepararam o caminho para a concertação de decisões, a qual, por seu turno, estimulou uma nova organização das associações de interesse” (SCHMITTER, *apud* LIJPHART, 2008, p. 197).

Lijphart (2008, p. 198), por sua vez, destaca o pluralismo de grupos de interesse, com características opostas ao formato corporativista: “abundância de pequenos grupos de interesse; ausência ou a fragilidade das organizações de pico [sindicatos de trabalhadores e federações empresariais], nenhuma ou pouca ocorrência de consulta tripartite, e ausência de pactos tripartites”. A combinação de corporativismo de grupos de interesses e coalizões políticas fortes constituía um método alternativo de produção de consensos, transitório e resistente à inserção de tipo neocorporativa à gestão pública, e também a esfera pública ascendente.

Schmitter (1974, p. 88) historicizou o corporativismo clássico e a metamorfose sofrida ao longo dos anos, e procurou estender virtuosamente o entendimento de sua dimensão e estrutura organizacional no tempo. A concertação político-social, de tipo neocorporativo, parte de “um sistema de interesses e/ou representação de atitudes, um modal particular de disposição institucional ideal-típica que visa conciliar os interesses associativamente organizados da sociedade civil com as estruturas de decisão do Estado e pressupõe alguns requisitos:

[...] El papel del Estado es especialmente crucial. Debe, por un lado, ser suficientemente autónomo en el terreno político para no ser ‘colonizable’ por el interés o los intereses involucrados, y tener la autoridad suficiente para amenazarlos con el peor de los resultados posibles – que el Estado los regule directamente – si no aceptan orientar sus actuaciones ‘hacia el interés público’. Por otro lado, el Estado debe ser lo suficientemente débil como para reconocer que los costes de la aplicación autoritaria de determinadas medidas excederán a los probables beneficios, y preferir, por tanto, delegar algunos de sus recursos más característicos – poder coactivo – en las organizaciones que él no puede controlar administrativamente. En este intercambio, las autoridades públicas no son ni negociadoras ni mediadoras. No están simplemente poniendo de moda un instrumento político que modificará las relaciones entre la sociedad civil y ellas mismas, sino consintiendo (y en ciertos casos colaborando) a la creación de nuevos mecanismos de control social que afectarán a las relaciones dentro de la misma sociedad civil (SCHMITTER, 1985, p. 61, *apud* CARDOSO JR; SANTOS; ALENCAR, 2010).

A convergência de conceito e requisitos, expostos por Schmitter na caracterização do neocorporativismo, interessa à instituição de experiências de participação e governança no cenário das democracias mundiais contemporâneas. Qual seja, aproximar a comunicação de conteúdos entre arranjos neocorporativos e o Estado, propiciada por espaços democráticos que incentivam processos dialógicos e de concertação na formulação de políticas estratégicas de desenvolvimento. Oscar Uriarte sustenta que na concepção neocorporativista, “la concertación social, tanto como los acuerdos sociales concretos o ciertos órganos tripartidos son instrumentos de aquella sociedade”, mas alerta que, a margem disto, a associação ao termo remete à má memória do corporativismo autoritário (URIARTE, *apud* PLÁ RODRIGUES, 1987, p. 25-26).

No entanto, a lembrança de um corporativismo atávico<sup>15</sup> não corresponde no presente ao ideal de um modelo mais pluralista e democrático, que preserva a liberdade sindical, a autonomia da organização social, e que reconhece o conflito “buscando solucionarlo por la vía del consenso y no verticalmente desde el estado autoritário” (URIARTE *apud* PLÁ

---

<sup>15</sup> La práctica de la representación de grupos es muy antigua, pero el concepto de corporatismo data del siglo XIX y ha sido más habitual durante el siglo XX. Desde el punto de vista doctrinario, fue muy importante la emergencia de un fuerte movimiento socialista católico, encabezado inicialmente por eclesiásticos y laicos alemanes, austriacos, belgas, franceses e italianos (Wilhelm von Ketteler, Karl von Vogelsan, René de la Tour de Pin, Albert de Mun, Giuseppe Toniolo), quienes crearon explícitamente el concepto de corporativismo con un amplio uso político. Sin embargo, ya en el siglo XX, la coyuntura de la Primera Guerra Mundial obligó a los primeros pactos institucionales entre la burguesía y las organizaciones laborales con la mediación del Estado para coordinar la producción y los requerimientos del racionamiento y movilización: tales pactos otorgaron verdaderos poderes de coordinación a las organizaciones de empresarios y trabajadores, que no pudieron ser desmantelados al término de la confrontación bélica. Surgieron de hecho dos interpretaciones: la versión católica, neomedieval y utópica de la derecha radical; la interpretación anticlerical que hablaba de la producción cooperativa con ideales socialistas y sindicales en la búsqueda de la autosuficiencia y modernización de la nación. Sin embargo, durante el presente siglo XX hasta los años sesenta, la difusión del concepto estuvo ligada históricamente a los regímenes fascistas y totalitarios (gobiernos como los de Mussolini, Hitler, Franco, Salazar, etcétera) y por ello no tuvo ninguna simpatía en las ciencias sociales, sobre todo después de la guerra. La izquierda radical también ha criticado el concepto al considerarlo, o un símbolo del autoritarismo en el que el Estado manipula las organizaciones, o un método más sutil de disimular la explotación en el régimen capitalista. (MEDINA NUÑEZ, Ignacio *apud* SCHMITTER, Rigoberto Philippe C. "El nuevo Corporativismo" (reseña). S.e.: 1995, p. 194).

RODRIGUES, 1987, p. 25-26). Nesta direção, Cortes e Gugliano lembram que as abordagens que atribuem características neocorporativistas à presença de atores sociais na gestão do estado, por meio de fóruns de participação, são inspiradas “na revisão dos estudos sobre o tema a partir, principalmente, das elaborações desenvolvidas por Schmitter (1974). De acordo com este autor, a principal característica do corporativismo estatal moderno é a associação entre grupos de interesse e setores dirigentes do Estado” (CORTES; GUGLIANO, 2010, p. 50). Ainda conforme os autores:

Na sua origem, houve uma tendência em direcionar o conceito de neocorporativismo estatal, especialmente, para o estudo da ação dirigente do Estado nas relações entre o capital e trabalho, assim como para soluções concertadas dos conflitos envolvendo interesses do mercado econômico e da regulação estatal (ALMEIDA, 1998; KELLER, 1998; OFFE, 1992). Contudo, a perspectiva neocorporativista se estendeu gradativamente ao conjunto de políticas públicas, especialmente em termos de uma alternativa de análise ao pluralismo (RIVERA, 1995; LIJPHART, 2000) (CORTES; GUGLIANO, 2010, p. 51).

Assim sendo, espaços de integração entre atores sociais e o Estado surgiram mais fortemente na Europa no pós Segunda Guerra, como os conselhos de desenvolvimento da França (1946), Holanda (1950), e Portugal e Espanha nos anos 90. A própria Itália, um dos berços do criticado “corporativismo autoritário”, foi exemplo ao sediar uma nova experiência de concertação, que entre outras características, fez surgir um tipo de neocorporativismo institucional:

[..] El acuerdo del 22 de enero de 1983 – denominado ‘Pacto Scotti’, nombre del Ministro de Trabajo y de la Previsión Social que promovió y negoció este acuerdo – inaugura en Italia un nuevo método de concertación social, (...) designando este método como neocontractualista, ubicándolo entre el pluralismo conflictivo y el neocorporativismo institucionalizado. Según esta opinión, existiría en Italia una tendencia hacia fórmulas neocorporativas, por el traslado de ciertas decisiones propias del parlamento y otras instituciones representativas hacia el acuerdo concertado entre los grandes grupos organizados con la presencia necesaria del Estado como tercer ator (DELGUE; AMEGLIO, *apud* PLÁ RODRIGUES, 1987, p. 102).

O segundo aspecto crítico do presente, na perspectiva de dupla tensão referida anteriormente, diz respeito à sobrevivência do ideal neocorporativo, tendo em vista a reestruturação do capitalismo de mercado, facilitada pela ausência de antagonista desde o fim do bloco socialista e do *Welfare State* (PIKETTY, 2014; GENRO, 2015; BAYLOS, 2016).

Com a imposição vertical de medidas de interesse do mercado financeiro global, determinadas por organismos internacionais, os estados nacionais perdem soberania e também autonomia no próprio planejamento estratégico macroeconômico. Em grande parte, as medidas econômicas são definidas fora das fronteiras dos países, limitando significativamente a elaboração independente de uma agenda de desenvolvimento concertada entre os atores locais.

Mesmo Schmitter, em plena década de 80, antevia o que se formava contra as soberanias nacionais:

La mayoría de las condiciones que hasta ahora permitieron a los teóricos tratar la especificidad del Estado como institución social no están hoy presentes en igual medida. Por ejemplo, su supuesta capacidad de *unidad de acción* parece dudosa a la vista de las abundantes evidencias de competitividad e incoherencia entre sus múltiples organismos o niveles. La *soberanía* solía ser considerada el rasgo más característico del concepto de Estado, pero pocos podrán defender hoy que, incluso los mayores y más poderosos Estados, tengan la capacidad última y la autoridad para determinar autónomamente el reparto de todos los bienes privados de los cargos públicos dentro de sus respectivos territorios. Las relaciones capitalistas «interiores» hace tiempo que han restringido el ejercicio efectivo de la soberanía del Estado, y el desarrollo reciente de procesos transnacionales y sistemas supranacionales ha añadido tantas nuevas limitaciones externas que tal afirmación no puede sostenerse por más tiempo. Hasta el mismo concepto de soberanía parece ahora anticuado y virtualmente casi se ha extinguido en el uso normal o académico del término (SCHMITTER, 1985, p. 48).

Ao contra-arrestar esta tendência, Tapia, Gomes e Condé (2008) afirmam que as concertações neocorporativas permaneceram apesar do quadro de avanço da globalização financeira. Mesmo que, notadamente, o rearranjo da economia mundial pós crise de 2008, constanja a formulação de agendas econômicas e novos pactos sociais no âmbito dos estados nacionais. De toda forma, a possibilidade de crise dos arranjos neocorporativos se apresenta em termos, pois, se de um lado, há inequívoca perda de soberania do Estado diante do mercado globalizado; de outro, há também a tensão crescente por novas modelagens democráticas que atendam a insatisfação social, manifesta nas recentes manifestações.

A alternativa Pluralista passou então a representar o modelo mais adequado de representação social no novo contexto político. Mas Schmitter (1974) tratou de demonstrar as semelhanças entre os pluralistas e os corporativistas. Para o autor, ambos compartilham de uma série de pressupostos básicos, como a importância das unidades associativas formais de representação; a expansão de interesses diferenciados e potencialmente conflitantes; o crescimento dos agentes administrativos permanentes, detentores de informações especializadas e de conhecimentos técnicos; o declínio na importância da representação territorial e partidária; a tendência à expansão, no âmbito das políticas públicas, da interpenetração das associações privadas nas arenas de decisão pública. No entanto, apesar desta vasta área comum, o pluralismo, pelo alargamento da base social, difere marcadamente do corporativismo como resposta ideal-típica para os fatos da “vida política moderna”.

A arquitetura pluralista, para Schmitter (1974), ao contrário do que concluiu sobre o corporativismo, é um sistema de livre organização de grupos de interesse; com representação pública; em número não determinado; não hierarquicamente disposto; competitivos;

autodeterminados quanto ao tipo e extensão; que não exercem o monopólio da representação da atividade dentro das respectivas categorias; que não são criados, subsidiados ou controlados pelo Estado; e tem nos governos uma das arenas públicas preferenciais de disputa e arbitragem. Entre as características, o conflito é para os pluralistas a força vital da democracia. De acordo com Cunningham,

[...] preocupam-se com o conflito e, como os primeiros teóricos do poder político de interesses de grupo, esforçam-se para transformar o conflito em uma das suas virtudes, visto por alguns como um problema da democracia. Não somente o conflito é um fato inevitável da vida social e política, mas o reconhecimento e a institucionalização desse fato na cultura, nas práticas e nas instituições democráticas são uma proteção necessária contra a autocracia (CUNNINGHAM, 2009, p. 217)

O iminente risco de o conflito transbordar em confrontos destrutivos fica confiado ao Estado, que com autorização política, normativa e coercitiva é o responsável final por proteger a paz entre os grupos de interesse em disputa, moderando os ânimos na arena pública. Os pluralistas clássicos creditam à democracia a força capaz de regular estes conflitos e evitar a cooptação do Estado por parte de grupos de interesse. Para os pluralistas radicais, “essa imagem é profundamente *apolítica* em dois sentidos: o Estado é visto como o recipiente do poder derivado de grupos de interesses pré-políticos; e os interesses que definem esses grupos determinam as suas interações políticas, em vez de serem construídos politicamente” (CUNNINGHAM, 2009, p. 217).

O pluralismo clássico prescreve, para conter e regular os conflitos, as organizações formais e institucionais “tal como o sistema de governo de peso e contrapeso”. Já os pluralistas radicais, assim como seus predecessores clássicos, “recomendam alguma versão da democracia liberal, em vez de alternativas participativas ou deliberativas” (CUNNINGHAM, 2009, p. 217). John Dewey afirmava que “la democracia no es una alternativa a otros principios de vida em sociedad. Es la idea de la vida misma em comunidade” (DEWEY *apud* BARBIER, 2004, p. 187). De toda forma, o suposto virtuosismo do conflito na democracia, sem a fertilização do diálogo em espaços públicos adequados à representação e/ou participação direta da sociedade, para a mediação e concertação social, é virtuosismo estéril.

Lijphart observa que durante a década de 1970 os arranjos neocorporativos disputavam espaço com os de tipo pluralista, sendo que num primeiro momento os países que contavam com arranjos neocorporativos apresentaram desempenho macroeconômico (crescimento, desemprego e inflação) melhor que os de modelos pluralistas. Contudo, houve acentuado declínio durante a década de 1990, decorrente da perda de eficácia dos pactos tripartites, do crescimento em número e poder de influência dos grupos de interesse, das novas

dinâmicas da globalização econômica e do conseqüente enfraquecimento de sindicatos de trabalhadores (LIJPHART, 2008, p. 200).

As propostas neocorporativas, pluralistas, ou mesmo da esfera pública, inegavelmente representam melhorias significativas para fluidez da agenda de grupos de interesse e para o tratamento das demandas sociais. No entanto, isoladas, estão muito aquém de responder as atuais transformações nas democracias contemporâneas. Digo em favor de um sistema de participação que incorpore não somente atores sociais relevantes da sociedade civil, mas propicie a participação ativa do conjunto da cidadania na gestão pública.

De outra parte, é preciso compreender o Estado como sujeito coletivo, um ator interessado, que age politicamente nos espaços de participação, e assim deve ser reconhecido pelo conjunto dos atores sociais envolvidos e/ou participantes de fóruns democráticos institucionais. Propriamente, o poder executivo, representado por diferentes governos, partidos políticos, grupos de interesse, níveis federativos, épocas, regiões, temas, é essencialmente um ator único, um *player* relevante. Formalmente, representa uma aliança de forças políticas e sociais, regionais ou nacionais, sufragada em eleições livres e democráticas, e por isto, instado permanentemente a realizar os princípios enunciados em seu próprio programa de governo.

O debate teórico desenvolvido procurou demonstrar que, inspirados, atualmente, nos conceitos de esfera pública e estruturas comunicacionais, os conselhos de desenvolvimento adequam o princípio de “ampla rede de sensores” de recepção, escuta, diálogo, comunicação de conteúdos, auto-entendimento e processamento da expectativa-demanda de diferentes atores da sociedade civil, ao espaço público institucional de concertação social – normatizado, representativo, autorregulado. Nestes espaços, a legitimidade do procedimento de concertação está diretamente vinculada à qualidade da representação. A tradição corporativa e as composições tripartites da primeira metade do século passado são confrontadas pela realidade de sociedades complexas do início do século XXI, derivadas da reestruturação do capital, das mutações do mundo do trabalho, da alta conectividade em redes de informação e comunicação.

Mesmo arranjos neocorporativos, que marcaram os modelos conselhistas nas últimas décadas, quando limitados às representações sociais clássicas da segunda revolução industrial, se mostram insuficientes para responder satisfatoriamente aos anseios de participação da sociedade multipolar, que reivindica maior pluralidade dos atores sociais envolvidos. A composição do modelo neocorporativo, ainda válido, com formatos mais pluralistas, parece ser a fórmula mais adequada aos conselhos de desenvolvimento.

Por fim, dois pontos relevantes para que a qualidade do processo de concertação em espaços públicos institucionais não seja comprometida, como bem sublinhou Habermas (1997):

primeiro, o reconhecimento ativo do governo aos atores sociais participantes, seja nas formas classistas tripartites consagradas ou mais pluralistas; segundo, a integração sistêmica, não concorrente, dos conselhos com outros subsistemas de participação – diretos, presenciais, deliberativos, digitais –, bem como, de comunicação com a esfera pública.

Democracia deliberativa, pragmatismo democrático, pluralismo radical, republicanismo cívico, corporativismo de grupos de interesse, muitas ainda são as teorias da democracia passíveis de análise nos marcos do estudo dos conselhos de desenvolvimento, mas considero destacados aspectos relevantes a formulação de arranjos democráticos portadores de futuro, cujo sistema esteja ancorado em processos de amplo diálogo e concertação social para um desenvolvimento econômico e social, ambientalmente sustentável.

A experiência do CDES RS, integrada ao Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã, pode carregar aspectos significantes e elementos demonstrativos à análise de espaços públicos institucionais de concertação social, muito particularmente, a partir da verificação das condições políticas, normativas e dinâmicas necessárias à sua instituição e funcionamento.

## 2. CDES RS – ORIGEM E FORMAÇÃO

“Diante de uma desordem mundial, de uma conjuntura econômica incerta e um desemprego persistente, vive-se também um estado de emergência econômico e social que precisa ser proclamado”, afirmou o presidente da França, François Hollande, ao Conselho Econômico, Social e Ambiental francês (CESE) em 18 de janeiro de 2016. No mesmo dia, Hollande decretou estado de emergência econômica e lançou um plano de dois bilhões de euros destinados a políticas de enfrentamento ao desemprego no país<sup>16</sup>. Entenda-se que a constituição francesa, desde 1958, prevê no capítulo XI:

Art. 69º O Conselho Econômico, Social e Ambiental, convocado pelo Governo, dá o seu parecer sobre os projetos de lei, portaria ou decreto, bem como sobre as propostas legislativas que lhe são apresentadas. Um membro do Conselho Econômico, Social e Ambiental pode ser designado por este para expor perante as assembleias parlamentares o parecer do Conselho sobre as proposta e os projetos que lhe foram apresentados. O Conselho Econômico, Social e Ambiental pode ser inserido através de petição nas condições fixadas por uma lei orgânica. Após análise da petição, informa ao Governo e ao Parlamento as medidas que propõe que sejam tomadas. Art. 70º O Conselho Econômico, Social e Ambiental pode ser consultado pelo Governo e o Parlamento sobre qualquer problema de caráter econômico, social ou ambiental. O Governo pode, também, consultá-lo sobre os projetos de lei de programação que definem as orientações plurianuais das finanças públicas. Todo plano ou projeto de lei de planejamento de caráter econômico, social ou ambiental é submetido para apreciação (Constituição da França, 1958, p. 27)

A “desordem mundial”, lamentada pelo presidente Hollande diante do Conselho francês, tem entre suas raízes o *crash* financeiro de 2008 e os sinais de esgotamento do modelo neoliberal vigente. De acordo com o professor José Luís Oreiro, a crise econômica iniciou nos Estados Unidos, com o estouro da bolha especulativa no mercado imobiliário, “alimentada pela enorme expansão de crédito bancário e potencializada pelo uso de novos instrumentos financeiros, a crise se espalhou pelo mundo todo em poucos meses” (OREIRO, 2011). O autor conclui que a crise de 2008 “foi resultado do *modus operandi* do ‘capitalismo neoliberal’ implantado no final da década de 1970”. Entre as consequências, nos últimos anos, dois impulsos axiais marcaram a tentativa do mercado financeiro e dos organismos econômicos internacionais em se restabelecer e debelar a crise. Primeiro, por meio da transferência do orçamento público para a salvação privada de bancos e empresas – por mais de um ano a *General Motors* se transformou em uma verdadeira empresa estatal, com mais de 70% das ações

<sup>16</sup> França decreta estado de emergência. **Brasil 247**. Disponível em: <http://www.brasil247.com/pt/247/mundo/213772/Fran%C3%A7a-decreta-estado-de-emerg%C3%Aancia-econ%C3%B4mica.htm> Acesso em: 29 de maio 2016. Hollande declara el estado de «emergencia económica y social» contra el paro. **ABC Internacional**. Disponível em [http://www.abc.es/internacional/abci-hollande-declara-estado-emergencia-economica-y-social-contra-paro-201601182042\\_noticia.html](http://www.abc.es/internacional/abci-hollande-declara-estado-emergencia-economica-y-social-contra-paro-201601182042_noticia.html) Acesso em: 29 de maio 2016.

nas mãos do governo americano. Segundo, pela aplicação de novas medidas endereçadas aos estados nacionais, de ajuste fiscal e austeridade dirigida – aos serviços públicos essenciais e as políticas de seguridade social, diga-se. Medidas que potencializaram as crises internas, penalizaram as populações mais vulneráveis, com cortes nos gastos sociais, protegeram a especulação e o rentismo, e ampliaram exponencialmente o desemprego e a exclusão ao redor do mundo (BAYLOS, 2016; FIORI, 2016; HANDERSON, 2016; HARVEY, 2012; PIKETTY, 2014).

O Estado brasileiro, durante o segundo mandato do presidente Lula (2007-2010), reagiu ao receituário econômico das agências internacionais, cujo objetivo real era, e ainda é, forçar a restauração do neoliberalismo baseado na redução de direitos trabalhistas e previdenciários, na contenção de gastos públicos com programas sociais e políticas essenciais, na diminuição do Estado, na alienação do patrimônio e na integração subordinada das economias nacionais às cadeias internacionais de valor, como produtoras de *commodities* e insumos baratos. Contra as alopáticas do mercado financeiro, em 2008 o país redobrou a aposta na capacidade anticíclica das medidas econômicas postas em curso desde o primeiro mandato de Lula (2003-2006), ancoradas, especialmente, no mercado interno, na promoção de políticas distributivas, de geração de emprego e de seguridade social, no incentivo à produção com conteúdo nacional. Todavia, merece nota que o acesso ao crédito e a venda de *commodities* no mercado internacional sustentavam em grande medida os níveis de consumo, produção e investimento interno.

Em grandes traços, presumia a promoção de um círculo de crescimento virtuoso ancorado em políticas distributivas, incentivo ao crédito, ao consumo no mercado interno, a proteção ao emprego, e políticas tributárias de incentivo voltadas a setores produtivos dependentes de grande mão de obra, como a indústria e a construção civil. Conforme Ladislau Dowbor, “a crise financeira de 2008 ajudou a convencer a sociedade de que o Estado tem de ter uma presença atuante, não só como regulador, como no caso das finanças, mas como indutor do desenvolvimento, redistribuidor no caso de promoção dos equilíbrios sociais e regionais” (DOWBOR, 2010, p.13).

Em 2010, ano em que o crescimento do PIB brasileiro chegou a 7,5%, a eleição de Tarso Genro para governador do Rio Grande do Sul, a frente da aliança “Unidade Popular pelo Rio Grande”, que reunia partidos e forças políticas nominadamente de esquerda<sup>17</sup>, como o Partido

---

<sup>17</sup> Ferreira e Aarão Reis optaram pela acepção proposta por Norberto Bobbio sobre a esquerda, com a qual tenho acordo: “seriam as forças e as lideranças políticas animadas e inspiradas pela perspectiva da igualdade”, e acrescentaram, “animadas pela mudança – reformista ou revolucionária – no sentido da igualdade [libertária e

dos Trabalhadores (PT), o Partido Comunista do Brasil (PCdoB), o Partido Socialista Brasileiro (PSB), a Central Única dos Trabalhadores (CUT), a Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB), o Movimentos dos Sem-Terra (MST), entre outras organizações sociais, representava, essencialmente, a reedição da estratégia de desenvolvimento nacional em nível local, e marcava o início de um novo arranjo institucional para democratização da gestão do estado, o Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã. No artigo “Governar para todos cortejando o futuro”, publicado logo após as eleições, o governador eleito condensou a proposta inscrita no programa de governo:

O objetivo, para nós, era claro: gerar riquezas e distribuir renda, combater as desigualdades sociais e regionais, fortalecer e renovar o setor público e a capacidade indutora do Estado. Além disto, caberia a um novo governo organizar um amplo e moderno sistema de participação cidadã, integrado por todas as formas de participação já experimentadas na nossa história recente e atualizadas de acordo com as novas possibilidades abertas pela revolução tecnológica das últimas décadas (GENRO, 2010)

A materialização desta proposta programática significava, para o conjunto das forças envolvidas, mais do que apenas passar as mãos da cidadania parte do controle majoritário do governo do estado, significava retirá-lo, em alguma medida, das “mãos invisíveis” do mercado, que coagia governos por políticas de ajuste fiscal e austeridade; e também da quase exclusiva influência dos interesses econômicos privados, que pressionavam por renúncias e isenções fiscais, concessões e privatizações. Como afirma Mario Dos Santos, para “que sejam implantados mecanismos de concertación social exitosos se requiriere la presencia en el Estado de fuerzas políticas progressistas” (SANTOS, 1984, p. 69).

O Sistema de Participação decorria, antes de tudo, de uma nova hegemonia política e social delegada pela soberania popular, e se propunha, por meio da integração de diferentes mecanismos de gestão democrática, garantir a incorporação da cidadania ao processo de deliberação e formulação de políticas públicas estratégicas dirigidas ao desenvolvimento com equidade. Compunham-o, sobretudo, modelos em funcionamento, precário, como a Consulta Popular e os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES), combinados com novos, como o Gabinete Digital e o Gabinete dos Prefeitos; e outros reestruturados, como o Orçamento Participativo (OP) e o Conselho de Desenvolvimento. O programa de governo lançado durante o período eleitoral afirmava:

---

civilizatória, digo]. E também, em meio à realidade brasileira – de certo modo um correlato do que já foi anunciado – animadas e inspiradas pela crítica, mais ou menos contundente, aos valores e as propostas do liberalismo, visto como fonte de desigualdades e, nas condições que foram e são as nossas, como fonte de conservações da Ordem Tradicional” (AARÃO REIS; FERREIRA, 2007, p. 11).

[...] a partir de um processo de cogestão entre governo e sociedade, com planejamento participativo e controle social, baseado num sistema de participação popular com Orçamento Participativo (grifo meu), combinado e articulado com as políticas dos conselhos estaduais e municipais de direitos, temáticos e setoriais e dos movimentos sociais. O processo de participação tem como princípios fundamentais a participação direta, voluntária e universal dos cidadãos com caráter deliberativo nas assembleias públicas do OP; autorregulamentação do processo de participação popular pelos próprios participantes que estabeleça as regras de participação, planejamento, decisão, distribuição de recursos, composição e proporcionalidade na representação de delegados e conselheiros; discussão de todo o orçamento e das políticas públicas; transparência e prestação de contas do Governo sobre tudo que for decidido no OP com publicação de um Plano de Investimentos e Serviços com todas as decisões tomadas; controle da execução orçamentária, fiscalizando as intervenções realizadas pelo Governo e/ou entidades e outras esferas de governo. (Programa de Governo, 2010, p. 09)

Entre tantos, ressurgia então, sob um novo figurino, o espaço público, democrático e institucional composto por governo estadual e sociedade civil: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Rio Grande do Sul – CDES RS. O “Conselhão Gaúcho”, como ficou popularmente conhecido, constituía-se em instância formal e normatizada voltada ao diálogo e à concertação social, que possibilitava a distintos atores sociais debaterem entre si, e com o governo, a pactuação de uma agenda de políticas estruturantes de forte caráter distributivo, voltada ao desenvolvimento humano, ao crescimento econômico e à sustentabilidade ambiental.

Para a construção de um processo ativo, participativo e articulado com a sociedade de aceleração do desenvolvimento, propomos a reestruturação do **Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Rio Grande do Sul – CDES RS**, nos moldes do Conselho de Desenvolvimento nacional. Este será um espaço de amplo diálogo social, que deverá envolver empresários, trabalhadores, produtores rurais, agricultores familiares, movimentos sociais, universidades, sindicatos e representações da sociedade civil organizada para a formulação de políticas públicas e metas de desenvolvimento do Estado. O objetivo é criar condições políticas para a concertação de um caminho estratégico para o estado em um ambiente de mediação de conflitos e interesses, e de construção de consensos. A exemplo do Conselho de Desenvolvimento criado pelo governo do Presidente Lula, e que explica muito do seu êxito pela capacidade de diálogo social proposto, queremos também que o CDES RS aponte diretrizes de ação programática a respeito dos investimentos públicos em logística, infraestrutura, políticas públicas de educação, saúde, segurança, meio ambiente, geração de emprego e renda, inovação tecnológica e em todas as áreas relacionadas com o desenvolvimento econômico e social do Estado (Programa de Governo, 2010, p. 08).

Ou seja, desde sua formulação caracterizava-se como lugar de reflexão e livre trânsito de ideias, de escuta entre governo, empresários, trabalhadores, produtores rurais, movimentos sociais, ambientais, ONGs, universidades e outras representações vivas da sociedade civil. Tanto no modelo brasileiro, quanto no gaúcho, o CDES tem, preponderantemente, caráter consultivo, planejado como órgão de assessoramento e consulta do chefe do poder executivo, tendo na composição a expectativa da presença consciente e cidadã com responsabilidade coletiva e dedicação voluntária. Afastada, claro, a idealização alienante ou inibidora dos

complexos contenciosos do mundo da vida, das tensões decorrentes dos interesses de classes, e das legítimas contendas democráticas em curso.

Com o tempo e a prática, as competências típicas do Conselho, de elaborações normativas e programáticas, encerradas no arranjo inicial, dilataram-se positivamente, e a característica recomendativa organizada em enunciados estratégicos para o desenvolvimento com equidade, e para reestruturação da máquina estatal, desdobrou-se na própria elaboração de programas e políticas sociais, e na fiscalização da sua execução, como veremos adiante. Mormente, “a vigência da democracia implica a incorporação de valores democráticos nas práticas cotidianas. [...] trata-se de buscar estender a racionalidade comunicativa aos processos decisórios, assegurando-se, institucionalmente, a existência de fóruns deliberativos” (AVRITZER, 2004, p. 704). A participação oferecia oportunidades que impossibilitavam a determinação dos limites. Mais democracia gerava mais democracia.

Fleury (2009, p. 17) defende “a efetividade política do conselho na construção de uma esfera pública ampliada, onde os diferentes são reconhecidos como politicamente iguais. Os frutos deste processo serão visíveis, cada vez mais, a médio e longo prazo”. Em especial, expressa um alargamento do processo democrático na gestão pública, avançando, inclusive, sobre questões restritas ao interesse da administração pública, valor intangível de uma nova cultura política, estabelecendo novos fluxos e métodos de entendimento intersetorial e interpenetração recíproca.

## 2.1 DOS CES EUROPEUS AO CDES BRASILEIRO

A criação dos Conselhos Econômicos e Sociais, no continente europeu, e sua permanência até os dias atuais, está em muito associada ao ciclo ascendente da economia europeia no início da segunda metade do século XX - pós-guerras e a grande depressão de 1929 -, e ao contexto de crescimento da socialdemocracia e das políticas de bem-estar social, *Welfare State*. Este ciclo econômico aportava, para Sonia Fleury, as condições materiais necessárias que favoreciam a formação do consenso acerca da melhor forma de distribuição ao conjunto da sociedade do excedente de capital e de produção (FLEURY, 2009).

Contudo, a ausência de base material não inibia a instituição e a própria validade dos conselhos de desenvolvimento. A eficácia dos conselhos em contextos recessivos depende, até hoje, do nível de aderência da sociedade e das forças políticas a valores democráticos. Especialmente, da disposição destas em compartilhar colaborativamente os destinos da gestão pública, de modo a possibilitar o entendimento em prol de questões nacionais. O Termo de Referência do CDES RS (2011) destaca que os conselhos de desenvolvimento europeus “têm

sua origem nos países escandinavos já no início do século XX, e foram ampliadas após a Segunda Guerra Mundial, quando o esforço pela reconstrução dos países do continente impeliu um conjunto de atores sociais a buscar convergências”. Notadamente, países do pós-guerra não contavam com realidades econômicas de excedentes, ao contrário, assomavam-se ao desejo de reconstrução a necessidade da concertação social para formulação de um novo pacto democrático nacional.

Na Europa, os esforços de concertação, conforme Fleury (2003, p. 04), estão vinculados “à tradição de negociação e representação corporativa que fundamentou a experiência da social-democracia europeia”. E essa história tem origem datada. Alfredo Villavicencio Rios lembra que desde a implantação do capitalismo liberal o sistema político convive, e até precinge, com estruturas paralelas de representação de interesses econômicos e sociais (RIOS, *apud* SOLE; *et al*, 1995, p.53). No entanto, para Rios, a necessidade de maior legitimação dos regimes ascendentes do início do século XX, especialmente no pós Primeira Guerra Mundial, levou a criação das “câmaras econômicas”, antecessora dos conselhos de desenvolvimento. As câmaras foram modelos adotados desde o corporativismo fascista italiano, passando pelos regimes socialistas, e também as democracias ocidentais:

Esta confrontación bélica, entre otras cosas, marca el fin del liberalismo, incapaz de sobrevivir a sus crisis agudas y a su altísima conflictividad social; da origen a la planificación de la economía en la que el Estado establece el cuadro institucional para su desenvolvimiento; sobredimensiona y distorsiona los aparatos industriales que al fin del conflicto van a requerir de la salvación estatal: genera el crecimiento numérico del proletariado, la legitimación de sus formas organizativas y el desarrollo de su conciencia política, en medio del auge de las ideas socialistas y del triunfo bolchevique; da lugar al surgimiento de la economía mixta a partir de la intervención estatal en inversiones, producción y consumo. (...) En este contexto surgen las Cámaras económicas con la finalidad de dar mayor o menor protagonismo a los actores económicos e sociales en la toma de decisiones de política económica y legitimar así las medidas adoptadas (RIOS, *apud* SOLE; *et al*, 1995, p. 54).

Em 1919, a reforma do texto constitucional da Alemanha, a Constituição de Weimar, estabeleceu os primeiros fundamentos teórico-normativos que remetiam a necessidade de aprofundar a democracia, com a instituição de órgãos para a participação de representantes dos principais interesses da sociedade “que actúem como lugar de encuentro entre la sociedad y el Estado; como foruns de concertación y ambientes de negociación y mediación; como sedes de programación, planificación y control de su ejecución” (RIOS, *apud* SOLE; *et al*, 1995, p. 54).

A instauração do Conselho Econômico da Alemanha serviu de inspiração a criação de outros fóruns semelhantes de participação na Europa, entre eles, o Conselho Nacional Econômico Francês, em 1925. Posteriormente, os conselhos econômicos e sociais (CES) foram replicados em diversos países, como Itália, Bélgica e Irlanda, e “atualmente também existem

conselhos [em funcionamento] na Áustria (1963), em Portugal (1991/1992), na Espanha (1991), na África do Sul (1995), além do CESE – Comitê Econômico e Social Europeu (1957)” (FLEURY, 2009, p. 13). O surgimento deste novo espaço na cena pública, com capacidade para tensionar a esfera político-administrativa, resultava do esforço de governos e sociedade em tratar as consequências das recentes guerras mundiais, as crises cíclicas do capitalismo liberal, a crescente luta por direitos civis e políticos da segunda revolução tecnológica, o surgimento de uma numerosa classe operária, orgânica e consciente, acompanhada do fortalecimento das associações de trabalhadores e organizações socialistas e social-democratas.

Posteriormente, entretanto, em meio às tensões da Guerra Fria, em um mundo altamente polarizado, os conselhos econômicos não deixaram de existir, mas perderam em muito seu protagonismo. Os movimentos estudantis, as lutas por direitos civis, de gênero e raça, as heranças de regimes totalitários, as guerras da China, Coreia e Vietnã, as lutas por independência no continente africano, as revoluções populares e os golpes militares na América Latina, são parte dos eventos que marcaram sensivelmente as décadas de 1950 a 1970. E revelaram com maior nitidez a emergência da democracia, servindo de prelúdio à terceira onda democrática, inaugurada com o fim do governo franquista na Espanha e salazarista em Portugal, como apontou Samuel Huntington (HUNTINGTON, 1994).

De acordo com Kunrath (2005, p. 14), “é durante o último quartel do século XX, nos anos de 1980 e 1990, com as transformações que ocorreram no mundo globalizado, [...] com os avanços da terceira onda democrática, que essas experiências [conselhos econômicos e sociais] também se propagam para outros países e continentes”. Na mesma direção, Tapia constata que:

A década de 90 marcou o ressurgimento das concertações sociais na Europa, depois da fase de ostracismo e mesmo de declínio, em alguns casos, vivida pelos arranjos neocorporativos ao longo dos anos 80. Esses novos pactos sociais, que podemos denominar de segunda geração, surgiram em um quadro econômico e social bastante diverso. [...]. No centro dessa negociação, encontra-se ainda a moderação das demandas salariais, mas a contrapartida deixou de ser a expansão do Estado de Bem-Estar Social como no passado. Em algumas situações recentes de negociação, a moeda de troca foi o saneamento das finanças públicas e o controle da inflação; outras vezes, as expectativas de melhoria futura do emprego e a redução de impostos sobre os salários mais baixos (TAPIA, 2003, p. 216).

Cético quanto à eficácia dos conselhos, José Pastore<sup>18</sup> criticamente afirma que “tais conselhos existem há tempos em países da Europa Continental. [...] no papel, são todos parecidos, pois visam aconselhar os governos. Na prática, poucos conseguem ser ouvidos e influenciar, de fato, as políticas públicas”. E segue:

---

<sup>18</sup> PASTORE, José. O Conselho Econômico e Social. Artigo publicado em 11/02/2003. **O Estado de S. Paulo**. São Paulo: s.e., 2003.

Por exemplo, o Conselho Econômico Social da França tem amplos poderes. [...] Na prática, foram raras as consultas efetuadas, assim como foi pequeno o impacto dos excelentes trabalhos do CES nas decisões governamentais. Quando os temas se mostram demasiadamente controvertidos entre os membros dos CESs, estes tendem a evitar as discussões. [...]. Mas há honrosas exceções. Nos países em que a prática do diálogo é parte da tradição cultural e o desejo coletivo prevalece sobre o individual como, por exemplo, Áustria e Holanda, importantes reformas nas leis trabalhista e previdenciária tiveram origem em pactos sociais cunhados nos CESs. Mas nos países em que predomina a cultura do individualismo, o "diálogo social" é mais falado do que praticado, como ocorre, por exemplo, na Itália e na França (PASTORE, 2003).

Mas os grandes significados intrínsecos à constituição de conselhos não foram percebidos pelo autor, quais sejam: o reconhecimento incontornável da presença de um novo ator na cena pública pela esfera político-administrativa, o valor intangível do diálogo entre sociedade e Estado, e o início do processo de alargamento da participação social nas democracias modernas. Um caminho aparentemente sem retorno, independentemente dos resultados materiais produzidos pelos fóruns. Pastore perscrutou os conselhos europeus existentes em 2003 e sistematizou algumas das principais características e atribuições:

<b>País</b>	<b>Criação</b>	<b>No. de membros</b>	<b>Atribuições nos campos econômico e social</b>
<b>Bélgica</b>	Lei de 1948	50	Apresenta opiniões e propostas aos poderes públicos. Faz um relatório anual sobre emprego, custo do trabalho e competitividade.
<b>Holanda</b>	Lei de 1950	33	Principal corpo consultivo do governo. Sistematiza informações sobre empregados e empregadores. Colabora na implementação de certas leis.
<b>Itália</b>	Leis de 1957, 1986, 2000	121	Realiza estudos e formula propostas. Possui banco de dados sobre mercado de trabalho e contratos coletivos.
<b>França</b>	Constituição de 1958	231	Auxilia o governo na formulação de políticas. Deve ser consultado nos projetos de lei e programas. Realiza estudos e divulga amplamente.
<b>Áustria</b>	Acordo voluntário de 1963	21	Realiza estudos e faz propostas ao governo. Examina projetos de leis e programas
<b>Irlanda</b>	Lei de 1973	26	Faz estudos técnicos e aconselha o governo no desenvolvimento de políticas e programas que redundem em justiça social.
<b>Espanha</b>	Lei de 1991	61	Emite opiniões sobre projetos de lei e programas. Faz propostas e apresenta um memorando anual sobre a situação de trabalho.
<b>Portugal</b>	Lei de 1991	64	Promove o diálogo entre parceiros sociais e sociedade civil. Emite opiniões sobre projetos de lei e programas nos campos econômico e social

*Quadro 1: Conselhos econômico e social por data de criação*

Fonte: Association Internationale des Conseils Economiques et Sociaux, Paris, 2002.

Na América Latina, o passado colonial escravocrata e oligárquico, os breves períodos de democracia instável, os frequentes golpes civil-militares, a quase ausência de tradição em processos participativos, a cultura política clientelista e assistencialista, e a precária organização da sociedade civil, marcaram boa parte da história de muitos dos seus países, e são, frequentemente, apontados como os grandes entraves ao aporte de experiências democrático-participativas no continente. Grossi e Dos Santos (1983, p. 08) afirmam que a viabilidade da concertação na região se chocava com a debilidade na organização da representação social de interesses, resultante tanto de uma estrutura produtiva menos desenvolvida, quanto de regimes políticos adversos à organização autônoma de setores sociais. Ademais, os benefícios das políticas do *Welfare State* não aportaram plenamente na região, e o Estado, onipotente, condicionou o curso de um corporativismo tutelado, neocorporativismo fraco e pluralismo tardio. Para os autores, “El control de la representación por el Estado há formado parte de la historia latinoamericana. [...] en la mayoría de los países a una representación tutelada y a una organización controlada, cuando no creada por el Estado”.

Assim, a terceira onda democrática alcançou o continente apenas em meados da década de 80 e, segundo Avritzer e Costa (2004, p. 720), “as transformações recentes por que vem passando a esfera pública na maior parte dos países latino-americanos, no bojo daquilo que Dagnino chamou de convergência perversa, qual seja, a coincidência entre os ciclos de democratização e de reformas neoliberais, são múltiplas e ambivalentes”.

O Brasil se insere no mesmo contexto histórico: passado colonial, monarquista e escravista, origem elitista e autoritária da república brasileira, exclusão social, ditaduras civis e militares, entre outros, com a honrosa exceção do processo de industrialização nacional. Tais fatos são substantivos para compreender a prevalência de uma cultura elitista, autoritária e excludente que por muito tempo impediu o desenvolvimento de processos democratizantes, dialógicos, participativos e de concertação social entre o Estado brasileiro e a sociedade.

Scott Mainwaring (1999) lembra, por exemplo, a frágil trajetória dos partidos políticos no Brasil: a recém-proclamada República extinguiu os partidos do Império e criou os seus, a Revolução de 1930 extinguiu vários destes, o Estado Novo extinguiu todos, a redemocratização de 1945 criou novos e restituiu antigos, o Golpe de 64 extinguiu novamente todos os partidos da era pós Estado Novo e instituiu o bipartidarismo, a reabertura democrática e a Constituição de 1988 garantiu o multipartidarismo. José Álvaro Moisés, em “Os brasileiros e a democracia” (1995), refere que as “imagens conhecidas na cultura política dos brasileiros” são as do clientelismo, populismo, anti-institucionalismo e anti-partidarismo. O movimento pendular da realidade política brasileira – ora autoritária, ora democrática – não esterelizou,

entretanto, o surgimento da esfera pública e de movimentos sindicais e sociais vigorosos no país. Segundo Boaventura:

A maior parte das experiências participativas nos países recém-democratizados do sul tem o seu êxito relacionado à capacidade dos atores sociais de transferirem práticas e informações do nível social para o nível administrativo. Ao mesmo tempo, as inovações institucionais que parecem bem-sucedidas nos países do sul estão relacionadas ao que Castoriadis denomina de instauração de um novo eidos, isto é, de uma nova determinação política baseada na criatividade dos atores sociais (SANTOS, 2003, P. 54).

A partir do final da década de 80, no crepúsculo dos regimes autoritários no continente, na esteira do processo de redemocratização do país, e diante de uma esfera pública crescente e cada vez mais influente sobre as políticas governamentais, diferentes experiências de participação foram instituídas por governos que desejavam um nível superior de legitimação, e que, em alguma medida, identificavam-se com processos de democratização da gestão. Entre elas, praticamente em todas as esferas federativas, identificamos modelos conselhistas e participativos, como os conselhos populares e de políticas públicas, o Orçamento Participativo, e recentemente, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social.

## **2.2 CDES E A CONCERTAÇÃO À BRASILEIRA**

Para compreender o Brasil da “Era Lula”, e a própria natureza do CDES, é fundamental lembrar algumas passagens da “Carta ao Povo Brasileiro”, lançada pelo então candidato Luiz Inácio Lula da Silva em junho de 2002, dias antes do início da campanha eleitoral. A Carta constituía-se em documento programático que pretendia anunciar as bases da proposta de mudança, e ao mesmo tempo, assumir um conjunto de compromissos políticos para acalmar “os mercados”, que aquele tempo já andavam “nervosos” com a possibilidade de vitória de um líder popular, metalúrgico, embalado por uma aliança de centro-esquerda (PT, PCdoB, PCB, PL, PMN):

O Brasil quer mudar. Mudar para crescer, incluir, pacificar. Mudar para conquistar o desenvolvimento econômico que hoje não temos e a justiça social que tanto almejamos. Há em nosso país uma poderosa vontade popular de encerrar o atual ciclo econômico e político. [...]. Quer trilhar o caminho da redução de nossa vulnerabilidade externa pelo esforço conjugado de exportar mais e de criar um amplo mercado interno de consumo de massas. Quer abrir o caminho de combinar o incremento da atividade econômica com políticas sociais consistentes e criativas. O caminho das reformas estruturais que de fato democratizem e modernizem o país, tornando-o mais justo, eficiente e, ao mesmo tempo, mais competitivo no mercado internacional (LULA, 2002).

Em relação ao nervosismo do sistema financeiro, preocupado com o cumprimento dos contratos e a manutenção das políticas macroeconômicas, o principal “gesto” expresso no

documento remetia a dois princípios: de “transição” com estabilidade, afastando riscos de ruptura ou movimentos bruscos na economia; e de “respeito” aos contratos, especialmente ao pagamento dos juros da dívida pública. O documento afirmava: “Premissa dessa transição será naturalmente o respeito aos contratos e obrigações do país”. Noutro trecho, lia-se ainda:

Poderemos recuperar a capacidade de investimento público tão importante para alavancar o crescimento econômico. Esse é o melhor caminho para que os contratos sejam honrados e o país recupere a liberdade de sua política econômica orientada para o desenvolvimento sustentável” (LULA, 2002).

Todavia, tal esforço de mudança não poderia ser realizado isoladamente, assim, o diálogo entre distintos setores econômicos e sociais passou a ser peça chave para concertação democrática de um novo pacto nacional pelo desenvolvimento sustentável, e de crescimento econômico socialmente incluyente desejado pela nova aliança. A consciência havida sobre o tamanho do desafio ganhou ênfase na Carta:

O novo modelo não poderá ser produto de decisões unilaterais do governo, tal como ocorre hoje, nem será implementado por decreto, de modo voluntarista. Será fruto de uma ampla negociação nacional, que deve conduzir a uma autêntica aliança pelo país, a um novo contrato social, capaz de assegurar o crescimento com estabilidade” (LULA, 2002).

Vencidas as eleições, com 61,28% dos votos no segundo turno, o presidente recém-eleito, entre as primeiras medidas, delegou ao ministro das Relações Institucionais, Tarso Genro, a formação do conselho de desenvolvimento brasileiro.

Ao tempo da Carta, e da própria eleição, o Brasil era um país de distâncias e contrastes sociais profundos. O diálogo nacional para a concertação de uma nova agenda de desenvolvimento para o país não era somente uma exigência programática, era uma necessidade. A tabela 1 revela parte da realidade brasileira encontrada pelo governo Lula, transição 2002/2003, após oito anos de ortodoxia neoliberal, e os resultados obtidos ao final de dois mandatos presidenciais, transição 2010/2011.

**Tabela 1**  
**Indicadores sociais e econômicos em transições de governos**

<b>INDICADORES</b>	<b>2002/2003</b>	<b>2010/2011</b>
<b>Desemprego médio em seis RMs<sup>19</sup>, em % PEA</b>	12,6%	6,7%
<b>Geração Líquida de Postos de Trabalho</b>	657.000	2.136.947
<b>Salário Mínimo (Em Reais)</b>	240	510
<b>População com renda domiciliar <i>per capita</i> abaixo da linha da pobreza</b>	24,1%	10,2%
<b>Desigualdade de Renda – Índice de Gini (2001-2011)</b>	0,593	0,527
<b>Inflação Annual</b>	8,8%	5,1%
<b>Taxa de Câmbio Nominal (R\$/U\$)</b>	R\$ 3,69	R\$ 1,69
<b>Taxa Selic (Juros ao ano)</b>	24,9%	10,6%
<b>PIB</b>	2,7%	7,5%
<b>Reservas Internacionais (em bilhões de dólares)</b>	37,8	288,6
<b>Dívida Externa Líquida (% do PIB)</b>	32,7%	-3,9% <sup>20</sup>
<b>Dívida Líquida do Setor Público (% do PIB)</b>	60,4%	39,2%
<b>Produção Industrial (Crescimento anual)</b>	2,1%	7,1%

Fontes: FEE; DIEESE; BCB; CAGED; IPEA; FGV; IBGE; Min. Da Fazenda; Min. Do Planejamento. Elaboração própria.

<sup>19</sup> Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre.

<sup>20</sup> Brasil se tornou credor do Fundo Monetário Internacional em abril de 2009. Com a quitação da dívida, o FMI convidou o país a contribuir com empréstimo ao Fundo, o valor inicial foi de US\$ 4,5 bilhões.

A coluna da esquerda da tabela 1, 2002/2003, para efeito de análise das condições sociais quando da instituição do CDES, demonstra a gravidade dos contrastes brasileiros existentes. É possível notar que a persistência da desigualdade e a crise gerada por um modelo econômico sustentado, especialmente, no Estado mínimo, na privatização do patrimônio público, na autoregulação dos mercados, e na limitação de políticas distributivas e de seguridade social, levaram o país a um alto nível de concentração de renda, baixa produção, crescimento contido, desigualdade social crescente, perdas reais do salário mínimo, desequilíbrio fiscal, especulação financeira, aumento da dívida pública, precarização dos serviços públicos essenciais (saúde, educação, segurança, transporte), dependência e presença subordinada no cenário internacional.

Somava-se, ainda, o fato de o país se localizar na periferia do sistema capitalista mundial, e em um contexto internacional que, da mesma forma, era pouco animador, “a desregulação, a financeirização da riqueza, e a exacerbação do individualismo como princípio ético, abalaram as antigas fronteiras nacionais e os antigos valores de solidariedade, magnificando a mercantilização das relações humanas e sociais, endeusando a competição [...]” (CARDOSO, *et al*, 2010, p. 272).

Apesar de elaborado em dezembro de 2010, o próximo gráfico, com a evolução, e a expectativa de evolução, das classes sociais no Brasil, ajuda a demonstrar a dimensão da pobreza localizada, especialmente, na classe E, no ano de 2002, e a mobilidade, posteriormente confirmada, em direção à classe C nos dez anos seguintes. Vejamos:

**Gráfico 1**

**Evolução das classes sociais**



Em % da população e milhões de habitantes.

Fonte: FGV; IBGE; LCA. Elaboração: Ministério da Fazenda, 2010.

Conforme as conclusões da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2013, entre 2001 e 2011, a renda *per capita* dos 10% mais ricos aumentou 16,6% em termos acumulados, enquanto a renda dos mais pobres cresceu em 91,2%, “ou seja, a do décimo mais pobre cresceu 550% mais rápido que a dos 10% mais ricos” (NERI, 2012, p. 06). Ainda de acordo com a PNAD, Marcelo Neri destaca que em 2002 “os 10% com os maiores rendimentos ganhavam 16,8 vezes mais do que os 40% com as menores rendas, a proporção caiu para 12,6 em 2012” (NERI, 2012, p. 08).

Pois sobre a acelerada deteriorização dos indicadores sociais e econômicos e a necessidade de reversão das tendências registradas até 2002 que, em 2003, instalava-se o CDES da Presidência da República, professando o diálogo nacional e a concertação social como instrumento para superar o quadro de desigualdades e estagnação econômica, e a forma mais adequada à pactuação de saídas para a crise. Diferentemente das premissas dos conselhos europeus tratados anteriormente, e inclusive das razões da terceira onda democrática, a emergência social e econômica mobilizou conceitualmente a proposta de concertação e a formação de um novo espaço público institucional de participação da sociedade civil.

Ademais, um processo de inovação da gestão democrática em nível federal, em que diferentes atores sociais participam e se reconhecem nele, não era de todo estranho ao novo governo. O Partido dos Trabalhadores, ao qual pertencia o Presidente Lula, contava com larga experiência em fóruns democráticos na administração de municípios e estados, assim como, em conselhos setoriais e conferências temáticas sobre políticas públicas. Entre os fóruns, certamente o mais rico e inovador, era o Orçamento Participativo, particularmente, de Porto Alegre. Os mecanismos de controle social, participação e deliberação coletiva, já há algum tempo, haviam se tornado uma das principais marcas das gestões petistas pelo país.

A trajetória política, a crise econômica, a emergência social e a insígnia do diálogo nacional consolidaram as condições políticas necessárias à instituição do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, o “Conselhão”, como ficou popularmente conhecido. A concertação social passou a integrar o vocabulário político, tanto quanto, a presença de novos *players*, atores sociais de diferentes matizes e classes, na dinâmica deliberativa da gestão federal. A Medida Provisória de criação do Conselho foi editada em janeiro de 2003, e no dia 13 de fevereiro, realizada a primeira reunião do Pleno para apresentação do CDES com a presença do Presidente Lula. O próprio ministro Tarso Genro admitiria posteriormente ter se inspirado em dois modelos para elaboração da MP: o português, pelo método da concertação social, e o francês, pelo caráter de Conselho de Estado.

Logo da instalação do Conselho, José Pastore afirmou em artigo publicado no jornal Folha de São Paulo: “O Brasil vai começar essa experiência agora. Carregamos há séculos as marcas do individualismo e da confrontação. Os integrantes do CES precisarão de tempo para superar essa dura herança histórica” (PASTORE, 2003). Dowbor (2010, p. 14) destacava o aporte positivo do CDES na ampliação da dimensão participativa da gestão pública, “a construção de consensos e a compatibilização de interesses diferenciados que os conselhos permitem [...] já deram provas de seu papel importante na construção de processos mais democráticos de governança”.

A vitória de Lula e a instalação do CDES rompiam um círculo vicioso histórico do país, e ao mesmo tempo destronava antigos “donos do poder”, inaugurando um processo de diálogo nacional fora das fronteiras da política tradicional. Incorporava ao espaço da deliberação pública uma série de atores relevantes, muitos deles inclusive, até aquele momento, tratados como subalternos e relegados ao limite das manifestações de rua. Marco Aurélio Rudiger lembra que “a sociedade, tida como incapaz de controlar seu destino em razão de uma suposta menoridade política, e destituída de sentimento nacional, têm no Estado o órgão capaz de direcionar e conduzir os destinos do País” (RUDIGER, 2004, p. 02), fortalecendo a centralização do poder, e ampliando o déficit de cidadania. Por isto, Murilo de Carvalho defende que:

[...] não poderemos construir uma cidadania, leia-se democracia, sólida sem dar maior embasamento social ao político, isto é, sem democratizar o poder. Algumas experiências recentes apontam na direção de colaboração entre Estado e sociedade que modifica a tradição num sentido democrático” (CARVALHO, 2001, p. 05).

Conforme Decreto nº 4.744, de 16 de junho de 2003, e nos termos do art. 8º da Lei nº 10.683, de 10 de maio de 2003, desdobramento legal da MP de janeiro daquele ano, compete ao CDES (2003):

[...] assessorar o Presidente da República na formulação de políticas e diretrizes específicas, voltadas ao desenvolvimento econômico e social, produzindo indicações normativas, propostas políticas e acordos de procedimento, e apreciar propostas de políticas públicas e de reformas estruturais e de desenvolvimento econômico e social que lhe sejam submetidas pelo Presidente da República, com vistas à articulação das relações de governo com representantes da sociedade civil organizada e ao concerto entre os diversos setores da sociedade nele representados.

Em linhas gerais, o CDES é formado por 90 conselheiros, cidadãos nomeados para mandato de dois anos, renovável uma vez; por 14 ministros de Estado e presidido pelo Presidente da República, assessorados pela Secretaria de Relações Institucionais. Os conselheiros reúnem-se bimestralmente em plenárias, ou quando convocados pelo Presidente

da República, e também em grupos de trabalho temáticos e de acompanhamento de políticas públicas, com pautas de trabalho motivadas a partir de demandas do governo ou dos próprios conselheiros. Formalmente o Conselho está vinculado ao gabinete da Presidência da República, com apoio técnico-administrativo da Secretaria Especial de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República – SEDES, que por sua vez está disposta na estrutura administrativa da Secretaria de Relações Institucionais.

Segundo o ordenamento interno, as deliberações do CDES são tomadas tanto nos encontros do pleno, quanto nos grupos de trabalho temáticos, sendo que as resoluções publicadas pelo órgão preveem: o acordo por consenso, a recomendação por maioria, a sugestão de grupos de conselheiros, e por fim, relatórios com posicionamentos divergentes, para os casos em que não se obtenha consenso ou expressiva maioria.

Todas as deliberações, concertadas ou não, são encaminhadas por escrito para consideração do Presidente da República. Cabe, ainda, ao CDES a elaboração de pareceres, informes, estudos e propostas sobre temas de interesse nacional, assim como, a escuta e o tratamento dialógico de questões polêmicas ou latentes na sociedade, passíveis de concertação. Entre os escritos produzidos pelo Conselho destacam-se as Cartas de Concertação<sup>21</sup>, documento de diretrizes programáticas direcionado especialmente às políticas de desenvolvimento, democracia e funcionamento do Estado brasileiro; e a Agenda para o Novo Ciclo de Desenvolvimento<sup>22</sup>, com um elenco de nove desafios estratégicos para o crescimento econômico, social e ambiental.

A presença da sociedade civil, mais próxima do cotidiano da administração pública, possibilitava ao governo a adoção de medidas econômicas e a implementação de programas sociais com maior legitimidade política, respaldado no debate conduzido pelos próprios conselheiros no interior do Conselho. Conforme estudos realizados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o CDES:

[...] elaborou e aprovou um conjunto de medidas de apoio e incentivo à micro e pequena empresa, com vistas à redução da informalidade e promoção da economia solidária; produziu três moções sobre assuntos sensíveis (aprovação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional; ampliação da composição do Conselho Monetário Nacional para incorporar as perspectivas dos trabalhadores, dos empresários do setor produtivo e da academia; reforma política). Em meados de 2005 foi constituído um grupo de trabalho para elaborar propostas com vistas a remover os últimos vestígios de indexação automática de preços, como ainda ocorre nas tarifas

---

<sup>21</sup> CDES. Disponível em <<http://www.cdes.gov.br/conteudo/1428/cartas-de-concertacao.html>> Acesso em: 05 de junho 2016.

<sup>22</sup> CDES. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/4810110-Agenda-para-o-novo-ciclo-de-desenvolvimento-2a-edicao-conselho-de-desenvolvimento-economico-e-social-cdes.html>> Acesso em 06 de junho 2016.

públicas, com viés onerante para consumidores (CARDOSO; SANTOS; ALENCAR, 2010, pag. 282).

Conforme o levantamento, os conselheiros, por meio do CDES, participaram ainda de formulações que contribuíram com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Minha Casa, Minha Vida, o Programa Nacional de Segurança com Cidadania (Pronasci), o ProUni, as medidas econômicas anticíclicas contra a crise de 2008, entre outros. Na fase inicial foram debatidas as reformas tributária, previdenciária, trabalhista e sindical, além do Plano Plurianual.

A instituição do CDES possibilitou o alargamento de processos participativos e a maior democratização dos espaços decisórios da esfera pública federal, e doutro modo, oportunizou a ampliação da base social de sustentação ao governo. O Conselho provocou ainda, guardadas as proporções, certa ruptura com a histórica e quase exclusiva influência das classes dominantes sobre os governos brasileiros ao abrir um espaço público à intervenção dos mais diversos seguimentos da sociedade antes excluídos do processo deliberativo.

Em contraposição ao afirmado por Ronaldo Garcia em estudo do IPEA, de que o Conselho representava “o rompimento da tradicional postura de confronto e de busca de eliminação do outro social e político” (GARCIA *apud* CARDOSO, *et al*, 2010, p. 49), é preciso lembrar que não há simetria na “tradição” entre os sujeitos sociais e políticos no país. Nos mais de 500 anos de história do Brasil, ou milhares de anos, quando reconhecemos a presença dos povos indígenas, as chamadas classes dominantes e as oligarquias regionais, da Colônia à República, determinaram os destinos da nação em conformidade com seus interesses políticos e econômicos, e não raras vezes, a força coercitiva do Estado foi aplicada para eliminação do “outro social”.

Entre os novos segmentos sociais incorporados estavam centrais sindicais, ativistas sociais, grupos étnicos, organizações da sociedade civil, intelectuais, religiosos e personalidades artísticas, esportivas. Fleury (2005, p.13) acredita que o CDES deve ser visto “como uma inovação social que amplia a esfera pública ao introduzir em uma mesma arena de discussão atores sociais que não interatuam em outras situações, em uma sociedade marcada por clivagens e exclusões”. O ideal conselhistas pretende conter a pluralidade da representação, a multiplicidade temática lançada ao debate livre e ao confronto de ideias, a escuta, o diálogo, o respeito entre diferentes, e o esforço pelo auto entendimento para concertação.

Governo e conselheiros compreendiam que a tarefa seria penosa, “que exigiria grande capacidade de diálogo e negociação, que deveria ser algo de natureza mais estratégica,

podendo ou não apresentar resultados no curto prazo” (CARDOSO; SANTOS; ALENCAR, 2010, p.273).

Positivamente, Fleury notou que:

[...] ao Conselho proporcionar a circulação em igualdade de condições de diferentes discursos políticos e a reagrupação de atores sociais em novos arranjos e coalizões políticas. Progressivamente, o clima de estranhamento entre diferentes atores vai sendo superado por relações de maior confiança, geradas a partir do trabalho comum em grupos temáticos” (FLEURY, 2005, p.18).

Os indicadores sociais e econômicos obtidos ao final dos oito anos de Governo Lula, coluna da direita da primeira tabela deste tópico, transição 2010/2011, resulta de políticas que articularam crescimento econômico com ações de caráter distributivo, maximizados por um cenário internacional favorável. O exame do período reconhece a contribuição do Conselho na incorporação da sociedade civil à gestão do executivo federal, gerando um ambiente de integração, otimismo e confiança, tão ao gosto de mercados e investidores. Recentemente, Perry Anderson, ao examinar o período Lula e os resultados de curto prazo, concluiu:

Inicialmente poderia se dizer que seu sucesso dependia de dois tipos de nutrientes: um superciclo de aumento nos preços das *commodities* e um *boom* do consumo doméstico. Entre 2005 a 2011, os ganhos comerciais do Brasil aumentaram para mais de um terço, pois a demanda por matéria-prima da China e de outras partes do mundo aumentou o valor das suas principais exportações, assim como o volume de retorno fiscal para gastos sociais. No final do segundo mandato de Lula, a fatia correspondente da exportação de bens primários dentre as exportações brasileiras subiu de 28 para 41% [...] Durante seu governo, a principal estratégia do PT foi expandir a demanda interna ao aumentar o poder de compra das classes populares. E isso foi possível não apenas com o aumento do salário mínimo e com transferências de renda para os pobres – o ‘Bolsa Família’ – mas também por uma massiva injeção de crédito aos consumidores (ANDERSON, 2016).

Retornando ao tema central, as múltiplas experiências de participação representaram o rompimento das fronteiras da democracia formal no país, e a possibilidade real de coexistência colaborativa entre modelos participativos e representativos, bem como, com outras intuições típicas de Estado. Os modelos conselhistas e participativos, conforme Côrtes e Gugliano, “apresentam antecedentes semelhantes: as experiências participativas dos anos 70 e 80 [...]. Governos municipais nos Estados de São Paulo, Santa Catarina, Minas Gerais e Rio Grande do Sul criaram conselhos, centros comunitários em distritos e desenvolveram formas de consulta popular [...]” (CORTES; GUGLIANO, 2010, p. 55).

A instituição do CDES permitiu inserir no espaço público da participação novas dinâmicas às conhecidas formas, menos eletivas e mais dialógicas, dirigida à concertação social. Também na análise qualitativa das simetrias estruturais entre conselhos, o modelo brasileiro se distinguiu ao assumir um caráter mais pluralista para representação da sociedade

civil. Fleury (2005, p.13) notou que “sua composição é também original, já que difere do formato marcadamente corporativo dos Conselhos europeus, em correspondência com o tecido e a estrutura sociais existentes no Brasil”.

O fenômeno, sustenta Avritzer, decorre do processo de “diversificação cultural e societária na América Latina”, mas também, sublinho, do efeito exógeno da reestruturação capitalista no final do século XX, e conseqüentemente, das especificidades do mundo do trabalho em mutação. Nesta confluência, “observa-se a emergência de uma multiplicidade de novos atores urbanos, novas subculturas, novas etnicidades que contrastam com a imagem das nações homoganeamente mestiças historicamente construídas”, atores sociais que representam grupos tradicionalmente excluídos que reivindicam participar do espaço político (AVRITZER, 2004, p. 711-722).

Ao observar o marco histórico para compreender as condições em que as câmaras ou conselhos econômicos europeus foram idealizados, percorremos o contexto político e social comum aos países capitalistas ocidentais e ao modo de produção ditado pela Segunda Revolução Industrial. É possível observar que, década após década, o continente conviveu com as devastações humanas e materiais dos pós-guerras, a agudização da luta de classes, as conseqüências do *Crash de 1929*, a ascensão de regimes totalitários, as contrarrevoluções imperialistas pela manutenção de territórios em outros continentes, e a divisão de domínios e áreas de influência do mundo na política de coexistência pacífica durante a Guerra Fria. Apesar da presença de um corporativismo forte que ensejou a instituição de plaforuns de concertação, os conselhos econômicos caíram em relativo ostracismo. A partir do forte crescimento econômico registrado na década de 1960, acompanhado de políticas de bem estar social, e a gradativa perda do apoio internacional a governos não democráticos, em meados da década de 1970 as experiências de concertação social foram revigoradas pela terceira onda de democratização (HUNTINGTON, 1994).

As realidades de estados nacionais nos quais sociedades estavam cindidas por décadas de regimes autoritários e desejavam a formação de um novo pacto democrático, como os casos paradigmáticos de Espanha e Portugal, promoveram o reaparecimento de políticas de concertação nacional e a retomada de câmaras econômicas corporativas. Grossi e dos Santos (1983, p. 07) afirmam que “los acuerdos se ven facilitados em períodos de crecimiento económico, cuando hay posibilidad de continuidad en la redistribución de ingresos, aunque em su gênesis también aparecen como forma de enfrentarse a la crisis”.

Em 2003, o CDES brasileiro surge no contexto da terceira revolução industrial e tecnológica, das novas formas de produção, da acumulação rentista do capital sem trabalho, de

crise do modelo neoliberal, de resistência promovida pelo Fórum Social Mundial, das novas tecnologias de informação e comunicação, das redes sociais, da atomização do mundo do trabalho, da nova esfera pública – gênero, raça, minorias, meio ambiente –, da própria esperança em superar os postulados que caracterizavam o *Consenso de Washington*. Kunrath lembra que “diferente das concertações clássicas dos anos 70, agora elas aparecem fundadas numa agenda de negociação mais ampla”, frente às “sociedades cada vez mais complexas, com os atuais processos de modernização” (KUNRATH, 2005, p. 35). O contexto moldou o caráter e o Conselho brasileiro tratou de adequar sua representação à sociedade concreta, e a agenda, ao tempo.

### 2.3 A GÊNESE DA PARTICIPAÇÃO NO ESTADO

O CDES da Presidência da República foi sem dúvida a principal referência para a reestruturação do conselho de desenvolvimento no estado do Rio Grande do Sul. Como vimos, ao tempo da instituição do conselho nacional, o contexto brasileiro revelava um país que convivia, de um lado, com um potencial de crescimento econômico reprimido, altos índices de concentração de renda, e milhões de brasileiros submetidos a um cotidiano de pobreza e desemprego.

Mudar esta realidade exigia um esforço conjunto da sociedade brasileira – de diferentes matizes políticas, classes e segmentos sociais – disposta a pactuar enunciados estratégicos para formulação de uma agenda indutora do desenvolvimento sustentável com inclusão. Coube justamente ao então Ministro de Relações Institucionais, Tarso Genro, a tarefa de elaborar os termos para instituição do CDES, inaugurando com isto, o novo arranjo institucional participativo de diálogo e concertação social. O termo de referência de formação do Conselhão definiu a presença da sociedade civil em todo o processo, e a necessidade de que ela se reconhecesse nele:

[...] este desafio não será respondido isoladamente pela vontade absoluta de qualquer partido, classe social, ou conhecimento científico. Ele deverá ser objeto de um processo de debates entre parceiros estratégicos, que nem sempre estarão de acordo ou caminharão juntos, mas todos deverão afirmar sua vocação para busca de convergências que apontem um futuro de justiça e fraternidade (Termo de Referência CDES, 2003, p. 03).

Para o desafio, a decisão transitou entre uma composição marcadamente corporativa e tripartite (empresários, trabalhadores e governo) e a representação societal pluralista. Para Kunrath (2005, p; 35), “a centralização das negociações entre os principais atores envolvidos – operários e patrões – começa a sofrer um leve deslocamento, com a emergência de novos

temas”. A ausência de uma tradição de participação nos *negócios* do Estado e da política somada a uma sociedade altamente complexa indicava a preferência por uma representação mais pluralista.

A história gaúcha aponta outra trajetória, com mais *inputs* positivos para participação da comunidade em fóruns democráticos de gestão. Entre os anos de 1990 e 1993, durante o Governo Alceu Colares, foram criados os Conselhos Regionais de Desenvolvimento. Os COREDES tinham por objetivo reunir segmentos sociais e políticos de cada região do estado – especialmente da produção, trabalho, associações, lideranças políticas, poderes executivo e legislativo, entidades civis, universidades –, para conjuntamente elaborar propostas voltadas ao desenvolvimento local, em parceria com o governo estadual.

Conforme o professor Pedro Bandeira, um dos ideólogos e incentivadores do trabalho dos COREDES, “seus objetivos assemelham-se, em vários pontos, aos de alguns tipos de Conselhos existentes em outros países. [...] Essa sistemática de trabalho buscava estabelecer as bases para um modelo participativo e interativo de planejamento” (BANDEIRA, 2007, p. 122).

Em 1999, primeiro ano do governo Olívio Dutra, tem início o Orçamento Participativo, que estendia para todo estado a experiência do OP da capital, reconhecida internacionalmente como modelo eficaz para democratização da gestão e participação direta do cidadão. No ano de 2003, com a instituição do CDES nacional, o então governador do estado, Germano Rigotto, criou o Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social – CODES - através da Lei 11.931, de 24 de junho. A composição contava com 52 representações da sociedade e reuniu-se, efetivamente, apenas uma vez em 2004, apresentando relatório ao final daquele ano. Durante o Governo Yeda Crusius o conselho não se reuniu e a governadora não tomou nenhuma outra iniciativa. Mas na história do estado, um dos prováveis embriões do Conselho gaúcho revela-se no estudo publicado por Mercedes Cânepa:

Em junho de 1959, o Governo Brizola criou também o Conselho de Desenvolvimento do Estado (Decreto 10.449 de 8-6-59). O CDE, presidido pelo governador, era integrado por todos os secretários de Estado, pelo Reitor da UFRGS e por mais dez membros escolhidos livremente pelo governador entre ‘nomes de reconhecida capacidade técnica, notório saber e espírito público’. A exemplo do CDE da União, o Conselho de Desenvolvimento do Estado tinha como função precípua assessorar o governador (CÂNEPA, 2005, p. 295).

Com estes exemplos, e apesar da alegada cultura de polarização política do estado, justifica-se a presença de um terreno fértil para promoção de novas formas de participação e governança democrática. Sobre esta base histórica que o governo Tarso Genro, eleito em primeiro turno com 56% dos votos, instituiu o Sistema de Participação, que entre outros, era integrado pelo CDES: “A teoria política da representação argumenta que, em um governo que

deriva sua legitimidade de eleições livres e regulares, a ativação de uma corrente comunicativa entre a sociedade política e a civil é essencial e constitutiva, não apenas inevitável” (URBINATI, 2005, p. 202)

## **2.4 CDES RS – CARACTERÍSTICAS, DIRETRIZES E LEGISLAÇÃO**

Inicialmente, esclareçamos, brevemente, algumas diferenças entre modelos correntemente associados: os conselhos de políticas públicas, mais arraigados no cotidiano da gestão pública, e os conselhos de desenvolvimento econômico e social, mais recentes na cenário nacional e regional. Distintamente dos conselhos de desenvolvimento – consultivos, de assessoramento, e concertista de políticas estratégicas –, os conselhos de políticas públicas são parte da estrutura administrativa e destinados a temáticas específicas, com competências previstas constitucionalmente e caráter deliberativo, para a elaboração de pareceres, aprovação de contas da gestão pública, fiscalização da execução de investimentos e programas governamentais, e proposição de ações concernentes à área. Conforme Cortes e Gugliano (2010, p. 60), “os conselhos de saúde, criados pela Lei 8.142 de 1990, tornaram-se o paradigma que inspirou a constituição de conselhos em outras áreas”, e em todos os níveis federativos. Dado que a transferência de recursos federais para os demais entes federados em cada área exige a instalação e o funcionamento destes conselhos, causando efeito vinculante, os poderes executivos municipais e estaduais de todo o país trataram de organizar seus próprios fóruns.

Atualmente a disseminação dos conselhos de políticas públicas alcançou diversas temáticas de interesse social – educação, assistência, meio ambiente, segurança, cultura – e lhes conferiu um novo, e robusto, status político. Com arcabouço legal e desenho institucional próprio, a representação destes conselhos, entretanto, é semelhante aos conselhos de desenvolvimento, contando basicamente com representantes da sociedade civil, preferencialmente relacionados ao tema, de servidores públicos da área afim e de dirigentes governamentais (CORTES; GUGLIANO, 2010, p. 60). Tais características não afastam, no entanto, o reconhecimento de uma mesma origem genealógica, e da evidente similaridade estrutural entre os dois arranjos institucionais de participação conselhistas.

Em linhas gerais, o CDES RS configura-se - como tipo ideal previsto na legislação proposta e aprovada pelo governo estadual - em um espaço público institucional, não estatal, de assessoramento e consulta do governador, para mediação das relações entre sociedade civil e poder público; para o diálogo e concertação social com vistas à formulação de uma agenda estratégica para um novo ciclo de desenvolvimento sustentável, com crescimento econômico e inclusão social. A normatização do CDES RS buscava o convívio colaborativo entre diferentes

atores sociais, e o esforço conjunto para, partindo do dissenso, promover convergências, traduzindo-as em políticas públicas. Em dezembro de 2010, a Assembléia Legislativa aprovou a nova lei de reestruturação do CDES RS e de criação da Secretaria Executiva do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social<sup>23</sup>, sancionada em 01 de janeiro de 2011. Na redação legislativa destacava-se:

**Art. 1º** - O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Rio Grande do Sul CDES/RS é órgão de assessoramento imediato do Governador e integrado ao Gabinete do Governador, tendo por finalidade analisar, debater e propor políticas públicas e diretrizes específicas voltadas à promoção do desenvolvimento econômico e social do Estado do Rio Grande do Sul, com o objetivo de produzir indicações normativas, propostas políticas e acordos de procedimento com vista à articulação das relações de Governo com representantes da sociedade.

**Art. 2º** - Compete ao CDES/RS:

I - assessorar o Governador do Estado na formulação de políticas e diretrizes voltadas para o desenvolvimento econômico e social do Estado;

II - promover, organizar, acompanhar os debates e propor as medidas necessárias para promoção do desenvolvimento econômico e social do Estado, mediando o diálogo entre as diversas representações do Governo, da sociedade civil, dos órgãos das esferas federal, estadual e municipal;

III - propor ao Governador do Estado estudos, relatórios, projetos, acordos ou recomendações relativos ao desenvolvimento econômico e social do Estado;

IV - definir suas diretrizes e programas de ação;

V - divulgar as ações e políticas de governo;

VI - realizar proposições para políticas de geração de emprego, produto e renda na perspectiva da construção de parcerias no âmbito público e privado nas esferas internacionais, federal, estadual e municipal;

VII - fomentar políticas e estratégias de desenvolvimento regional e microrregional.

**Parágrafo único** - Os acordos e recomendações referidos no inciso III deste artigo referem-se, respectivamente, às deliberações consensuais e não consensuais.

**Art. 3º** - O CDES/RS terá como Presidente o Governador do Estado e como Vice-Presidente o Vice-Governador do Estado e será integrado:

I - pelo Secretário do Executivo do CDES/RS, que será o responsável pela coordenação do Conselho, e cumprirá a função de Secretário-Executivo, substituindo o Presidente e o Vice-Presidente nas suas ausências e impedimentos;

II - pelos Secretários da Fazenda; Geral de Governo; do Planejamento, Gestão e Participação Popular; do Trabalho e do Desenvolvimento Social; da Ciência, Inovação e Desenvolvimento Tecnológico; de Desenvolvimento e Promoção do Investimento; Economia Solidária e Apoio à Micro e Pequena Empresa e pelo Secretário-Chefe da Casa Civil;

<sup>23</sup> Abreviações: CDES, para o Conselho propriamente dito; e SECDES, para a Secretaria Executiva do Conselho.

III - por no mínimo 45 (quarenta e cinco) e no máximo de 90 (noventa) representantes da sociedade civil, de ilibada conduta e reconhecida representatividade regional ou estadual, e que serão designados pelo Governador do Estado, para mandato de 2 (dois) anos, facultada 1 (uma) recondução. (Lei 13.656 de 2011).

A proposta de reestruturação do CDES no estado, apresentada durante as eleições, e o crescente prestígio público adquirido desde os primeiros dias do novo governo, geraram na sociedade civil gaúcha uma percepção positiva quanto à relevância da participação. A presença no Conselho passou a ser vista como uma forma real e viável de incidir sobre as deliberações da administração pública, e ainda, de participar na formulação de políticas públicas.

Como consequência, a Secretaria Executiva do CDES RS (SECDES) recebeu mais de trezentas solicitações para integrar o Conselho, entre os meses de outubro de 2010 e fevereiro de 2011. Para responder coerente e o mais criteriosamente possível a grande demanda, na seleção dos 90 conselheiros e conselheiras<sup>24</sup> o governo estabeleceu como objetivo a pluralidade e a proporcionalidade social. Sendo que, cada conselheiro deveria contar com reconhecimento social, liderança formal ou orgânica<sup>25</sup>, e domínio do tema/área que representaria.

Imperativo grifar que toda a participação era voluntária e não remunerada, com mandato de dois anos, permitida uma recondução. As identidades políticas, individuais e/ou coletivas, dos conselheiros, assim como, outras formas de posicionamento ideológico ou partidário, ficavam totalmente preservadas. Da mesma forma, não exigia-se qualquer compromisso prévio com o governo estadual ou partidos que compunham a coalizão. Após a formalização, por decreto, da nomeação, cada conselheiro tinha o direito de escolher livremente um conselheiro técnico, que cumpriria as funções de suplente e assessor especial.

Permitia-se aos conselheiros técnicos o livre acesso as atividades do CDES, excetuando as reuniões plenárias com o governador, nas quais apenas participavam em substituição ao titular. Por fim, integravam o Conselho 12 representantes do governo, entre eles, a secretaria da Casa Civil, Fazenda, Planejamento, e Desenvolvimento. No Termo de Referência do Conselho gaúcho, lê-se:

Um dos pressupostos fundamentais para a implantação deste órgão superior de consulta e assessoramento do Governador é que o CDES RS deverá constituir-se como um espaço de amplo diálogo social e de concertação em torno de temas cruciais para vida dos gaúchos. Este espaço contará com representações que reflitam a diversidade e a complexidade que caracterizam a nossa sociedade. Ao reunir estes diferentes segmentos sociais, o CDES RS tem por objetivo apontar diretrizes de ação programática a respeito dos investimentos públicos em logística, infraestrutura, educação, segurança, fomento à produção, geração de emprego e renda, inovação tecnológica, proteção ao meio ambiente, combate à miséria e em todas as áreas relacionadas com o desenvolvimento do estado. Em síntese, um ambiente de reflexão,

<sup>24</sup> O número de 90 conselheiros teve como referência o CDES nacional, que é composto por 91 membros.

<sup>25</sup> Sobre o conceito de representação “orgânica” retornarei ao tema no tópico seguinte.

trânsito de ideias, reconhecimento das diferenças, espaço de negociação e busca de consenso, mediação de conflitos e interesses, de elaboração programática e definição de metas. (Termo de Referência CDES, 2011).

Na “Primeira Carta de Concertação”<sup>26</sup>, debatida e aprovada em março de 2011, após seminário realizado entre os conselheiros, constam os enunciados estratégicos do Conselho e as medidas para o desenvolvimento, entre eles:

O CDES RS assume o desafio de propor ao governo estadual e à sociedade gaúcha uma agenda para o desenvolvimento econômico e social que tenha como objetivo construir as condições para que o Estado ingresse em um novo patamar de crescimento, pautado pela equidade social, pelo equilíbrio regional e microrregional e pelo respeito ao meio ambiente. [...] No entanto, sabemos que o tema do desenvolvimento não implica somente consensos, mas igualmente em disputa de rumos. Assim propomos, como um dos grandes desafios deste Conselho, a elaboração de uma Agenda de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambientalmente Sustentável para o Rio Grande do Sul. [...] Uma Carta de Concertação não exige um acordo prévio sobre o conteúdo da assessoria coletiva que o CDES irá oferecer ao governador, mas é um pacto sobre quais os temas que, ao longo do nosso trabalho, seremos obrigados a abordar para orientar a sua tomada de decisão. (Primeira Carta de Concertação CDES/RS, 2011, p. 04).

No entanto, de caráter programático, o Conselho não servia à gestão administrativa cotidiana ou ao tratamento de demandas pontuais e interesses corporativos, recusando também a resolução rápida de problemas e a promoção de ações políticas fenomênicas. De outra parte, procurava administrar relações instrumentais e tentações diletantes, próprias dos debates de temas estruturantes, como previdência, matriz tributária, funcionalismo, dívida pública, entre outros. Cabia a Secretaria Executiva (SECDES), vinculada diretamente à governadoria, o apoio administrativo, técnico e infraestrutural ao bom funcionamento do Conselho e a contínua assessoria dos conselheiros.

## **2.5 A REPRESENTAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL<sup>27</sup>**

Desde a instituição do CDES da Presidência da República são frequentes os questionamentos sobre a validade dos conselhos de desenvolvimento nas democracias modernas. Qual o seu papel e efetividade? Como qualificar estes espaços? São fóruns de representação, participação e deliberação, ou apenas para a homologação e legitimação de decisões governamentais? Haveria o risco de, no seu interior, institucionalizar-se a sociedade

<sup>26</sup> Documento que determina o significado de desenvolvimento econômico e social no entendimento dos membros do CDES RS, síntese concertada dos elementos que devem constar da elaboração do planejamento estratégico para o desenvolvimento.

<sup>27</sup> Devido a semelhança de formação e organização entre o CDES e o CDES RS, a análise referente aos pontos elencados serão tratadas em conjunto para melhor fluidez do estudo, destacando-se apenas pontos singulares do modelo gaúcho.

civil? Estas, entre outras, são questões presentes nos estudos relativos a fóruns conselhistas de concertação.

Tanto o Programa de Governo, quanto os referenciais teóricos de formação do CDES RS, descrevem o papel dos conselhos de desenvolvimento como espaços institucionais de democratização da gestão pública que se difere de processos de participação popular direta e deliberativa, aos moldes, por exemplo, do Orçamento Participativo. Evidente que os modelos, exatamente por suas diferenças, podem e devem se complementar, compondo parte do sistema ampliado de participação, mantidas suas funções distintas e não concorrentes.

Os orçamentos participativos são identificados com processos de democracia direta e deliberativa, no qual a participação popular hierarquiza o investimento e a aplicação dos recursos públicos, característica que os diferencia sensivelmente de espaços de diálogo e concertação. Os conselhos de desenvolvimento são órgãos consultivos com representação definida *a priori*, e buscam produzir propostas consensuais, concertadas entre os atores sociais participantes, evitando tanto quanto possível, as votações. A representação nos conselhos de desenvolvimento é, portanto, uma questão nuclear. E é justamente em relação à sociedade civil, base desta representação, que Céli Pinto observa:

A preocupação em definir a sociedade civil deriva-se da intenção de não cair em uma postura simplista que a defina por exclusão, ou seja, tudo que não é Estado e mercado. Não obstante esta definição não estar errada, ela peca por ser excessivamente inclusiva. A sociedade civil não só não inclui todos os cidadãos, como também tem uma existência concreta, que vai muito além da presença de cidadãos e cidadãs. Sociedade civil tem a ver com organizações, tem a ver com presença de cidadãos agindo de forma coletiva em diversas áreas da vida cotidiana, cívica, religiosa, cultural, artística, sindical, associativa, voluntária, que se formalizam em movimentos sociais, igrejas, clubes, associações, ONGs etc. Em suma, a sociedade civil tem uma forma concreta de existência (PINTO, 2004, p. 102).

Para Habermas, existe uma mudança sensível do significado de “sociedade civil”, bem mais abrangente:

[...] hoje em dia, o termo ‘sociedade civil’ não inclui mais a economia constituída através do direito privado e dirigida através do trabalho, do capital e dos mercados de bens, como ainda acontecia na época de Marx e do marxismo. O seu núcleo institucional é formado por associações e organizações livres, não estatais e não econômicas, as quais ancoram as estruturas de comunicação da esfera pública nos componentes sociais do mundo da vida. A sociedade civil compõe-se de movimentos, organizações e associações, os quais captam ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-nos e os transmitem, a seguir, para a esfera pública política (HABERMAS, 1997, p. 99).

A representação da sociedade civil “tem a ver com organizações, tem a ver com presença de cidadãos agindo de forma coletiva em diversas áreas da vida” (PINTO, 2004, p. 102), “o seu núcleo institucional é formado por associações e organizações livres, não estatais

e não econômicas, as quais ancoram as estruturas de comunicação da esfera pública nos componentes sociais do mundo da vida” (HABERMAS, 1997, p. 86). A referência conceitual aplicada à definição da representação da sociedade civil, na composição dos conselhos, tanto o nacional, quanto o estadual, apoia-se firmemente na combinação destes conceitos.

Outro aspecto interrogado por Céli Pinto, diz respeito a quem tem o estatuto da representação: “quando a sociedade civil é chamada a se apresentar, quem se apresenta?”, e como o Estado a compreende? No caminho desta compreensão, Pinto alerta sobre a tendência em atribuir à sociedade civil certo monopólio da virtude, e mostrar “o Estado como dotado de uma ineficiência constitutiva” (PINTO, 2004, p. 105).

Evelina Dagnino avança nesta problematização e trata à idealização da sociedade como um entrave para a formação de fóruns democráticos: “a análise recorrente dessas relações que tem como seu eixo central a clivagem entre a sociedade civil – considerada como ‘pólo de virtudes democratizantes’ – e o Estado, frequentemente visto como ‘encarnação do mal’ é obstáculo fundamental à participação e à democratização” (DAGNINO, 2004, p. 145). De acordo com a autora, a origem da idealização da sociedade provém da combinação de movimentos sociais do Leste Europeu contra Estados totalitários, e da ideologia neoliberal francamente anti-estatal. Pinto ratifica que, “tal confusão aparece tanto no discurso do mercado como no do próprio Estado” (DAGNINO, 2004, p. 103).

No caso do CDES nacional, de acordo com a autora, a idealização da sociedade esta presente em diversos dos seus documentos, como na “Primeira Carta de Concertação” (2003)<sup>28</sup>: “a construção de um espaço público não estatal, a partir de uma representação plural da sociedade civil, inaugura um novo caminho em nosso país: a civilização do Estado brasileiro, ou seja, a subordinação do Estado à sociedade civil”. Há um manifesto desejo, expresso no documento do Conselho Nacional, de re-hierarquizar, invertendo a majoritária subordinação da sociedade ao Estado, recolocando o sentido precípua da existência deste. José Murilo de Carvalho nos ajuda a compreender melhor os motivos da afirmação do CDES:

[...] a independência [brasileira] se fez sem revolução social e política, o mesmo acontecendo com a Proclamação da República e com o movimento de 1930. A primeira incorporação em massa de cidadãos se deu, como na Alemanha, via direitos sociais, durante o regime autoritário do Estado Novo. A incorporação à sociedade civil até hoje é precária, apesar de garantida em lei. [...] Somente após 1945 é que houve admissão em massa dos cidadãos aos direitos políticos. [...] Nosso Estado, apesar de incluir em sua ideologia elementos incorporadores da tradição ibérica, não se cola à nação ou a qualquer tradição de vida civil ativa. Não é um poder público garantidor dos direitos de todos, mas uma presa de grupos econômicos e cidadãos que com ele

<sup>28</sup> CDES. **Primeira Carta de Concertação**. 15 de janeiro de 2004. Disponível em: <<http://vwww.presidencia.gov.br/cdes>> Acesso em: 10 de junho 2016.

tecem uma complexa rede clientelista de distribuição particularista de bens públicos. [...] O Executivo é visto como todo-poderoso, como o grande dispensador paternalista de empregos e favores. A ação política nessa visão é, sobretudo, orientada para a negociação direta com o governo, sem passar pela mediação da representação (CARVALHO, 2001, p. 08).

De todo modo, afastados esteriótipos totalizantes - a sociedade vítima e o Estado algoz -, e conscientes da trajetória histórica, faz-se necessário ainda não apenas contra-arrestar tendências que conferem a sociedade civil o quase monopólio da virtude, mas ao mesmo tempo, correntes que criminalizam a política e o Estado. As representações da sociedade civil são, antes de tudo, representações de interesses corporativos de diversos matizes presentes no mundo da vida. Carregados de virtudes, é certo, mas também de vícios, conflitantes muitas vezes com o interesse público universal.

Da mesma forma, o Estado é o ente constitucional em abstrato e ideal, os governos são sua face real, composto por forças políticas e sociais que alcançaram certo nível de hegemonia, contingente e temporal, nos marcos da agenda eleitoral, que se movem em torno dos interesses originários da aliança política e para manutenção da parte do poder conquistado. Estado e sociedade civil, portanto, imperfeitos e insuficientes, cada qual imbuído na defesa permanente de seus grupos de interesse, compõe o espaço público dispostos a cooperação e a concertação social. O Estado em busca de nova condição de legitimação política, e a sociedade civil, na expectativa de ver ampliados seus direitos e tratadas suas demandas.

A dinâmica pedagógica da participação democrática colaborativa pode, no curso do processo de concertação, fazer transcender os interesses particulares e corporativos para uma cooperação mútua na formulação de políticas públicas, engajando distintos seguimentos sociais e agentes estatais em temáticas de interesse universal.

Em outro trecho, extraído do Decreto de Regulamentação do Conselho, Céli Pinto destaca a contradição na seguinte redação: “oitenta e dois cidadãos brasileiros e respectivos suplentes, maiores de idade, de ilibada conduta e reconhecida liderança e representatividade, designados pelo Presidente da República para mandatos de dois anos, facultada a recondução.” (PINTO, *apud* Decreto de Regulamentação do art.1º, § 1º, II da MP 103/2003)<sup>29</sup>.

Da mesma forma, o CDES RS determinava que apenas participassem “representantes da sociedade civil, de ilibada conduta e reconhecida representatividade regional ou estadual, e que serão designados pelo Governador do Estado”<sup>30</sup>. Pinto (2004, p.104) questiona a “individualização da sociedade civil” que segundo ela “não é representada por suas

<sup>29</sup> CDES. Decreto de Regulamentação do art.1º, § 1º, II da MP 103/2003. 15/01/2004. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/cdes>> Acesso em: 02 de junho 2016.

<sup>30</sup> Lei 13.656, janeiro de 2011.

organizações, mas por pessoas de ‘ilibada conduta e conhecida liderança e representatividade’”. Pinto reclama “na medida em que quem será representado não está sendo chamado a opinar (a sociedade civil aparece quase como uma metáfora no documento), estas pessoas não estão representando organizações, mas a si próprias”.

Com menos dramaticidade conceitual, penso que a norma procura tão somente garantir alta qualidade ética e moral da representação social no Conselho, que ademais, compartilhará um fórum com a presença do presidente da república, ministros de Estado e das mais diversas lideranças nacionais, em última análise, um cidadão que deve possuir “ilibada conduta”. Além disso, a redação revela uma dupla intenção normativa, qual seja, garantir ao chefe do executivo maior liberdade na escolha dos conselheiros, restringindo a subordinação da legislação a imposições das corporações, e de outra, produzir efeito coativo que constanja a corrupção e a má conduta, sinalizando à sociedade o desejo permanente do Estado em inibi-las.

Na sequência crítica a autora em tela afirma que “a escolha destas pessoas é um ato de poder arbitrário (no sentido de livre decisão da autoridade) que está longe de qualquer forma de alargamento do processo de participação” (PINTO, 2004, p. 105). De fato, nos conselhos brasileiros, a escolha dos conselheiros em boa medida é arbitrária, ou melhor, unilateral e mesmo híbrida. Sobre o primeiro aspecto, cabe perguntar: qual modelo não é arbitrário ou de escolha unilateral? Creio que apenas em dois casos: nos modelos de participação direta, como o Orçamento Participativo, e na democracia representativa, com o sufrágio universal. De resto, a escolha de representações da sociedade civil para compor espaços democráticos institucionais será, até onde se sabe, uma seleção relativamente unilateral, realizada por um governo ou por um colegiado, seja de parlamentares ou dos próprios pretendentes a representantes. Será relativa pela impossibilidade política de governos contornarem a presença, nos conselhos de desenvolvimento, de entidades consagradas social e politicamente, como centrais sindicais, federações empresariais, ONGs, movimentos sociais de âmbito nacional ou regional, etc.. Por fim, fica a questão, aparentemente intransponível, de quem escolhe quem representa? Que segmento ou entidade é mais representativo para composição de um conselho? Como garantir a representação de gênero, étnica, racial, cultural, regional, entre outros, se a designação restringir-se a entidades formalmente instituídas?

Quanto ao segundo aspecto, a composição dos conselhos brasileiros combina a representação de entidades consagradas com a presença de personalidades significantes à sociedade brasileira, como intelectuais, artistas, esportistas, juristas, religiosos. Isto decorre primeiro da determinação política de instituir o conselho de desenvolvimento como órgão de

assessoramento e consultoria direta do governante; segundo, do reconhecimento de que a escolha da representação restrita a critérios corporativos seria insuficiente para retratar o complexo tecido social e as clivagens políticas do país ou do estado. A adoção do critério híbrido, de representação *formal* e/ou *orgânica*<sup>31</sup>, se demonstrou o mais adequado ao permitir a participação de lideranças de diferentes áreas e temáticas sociais sem função diretiva, conferindo assim maior amplitude social.

O critério encontra conformidade com o Termo de Referência do Conselho (2011), que afirma: “O CDES RS deverá constituir-se como um espaço de amplo diálogo social e de concertação em torno de temas cruciais para vida dos gaúchos. Este espaço contará com representações que reflitam a diversidade e a complexidade que caracterizam a nossa sociedade”. Ademais, a integração destas personalidades públicas impede a representação de “si mesmos”, como afirma Céli Pinto, por se tratar de atores com alta representatividade social, que vocalizam a média do pensamento dos seguimentos que representam, e de grande relevância para o trabalho dos conselhos. Admite-se, no entanto, a necessidade de aperfeiçoamento e mais transparência nos critérios de representação dos conselhos de desenvolvimento. Uma questão aberta à discussão dos fóruns conselhistas de concertação.

Pinto (2004, p.105) reclama, corretamente, da ausência no decreto de criação do CDES nacional de qualquer “referência a indicações por parte da sociedade civil, mesmo de caráter informal, ou seja, o presidente poderia escolher a partir de listas, ou de sugestões enviadas ao governo por organizações da sociedade”. Um desafio ainda não resolvido satisfatoriamente em ambos os conselhos.

A autora defende que a noção de representatividade da sociedade civil deve estar presente “quando se pensa em fóruns públicos de decisão e existe um processo de escolha dos membros da sociedade civil que vão participar”, e sublinha que “o processo de escolha não pode ser levado a efeito com base ‘na escolha dos melhores’ ou ‘dos mais preparados para discutir este ou aquele assunto’, pois este tipo de situação pode cair facilmente em escolhas subjetivas e pessoais.” E conclui que “se, de um lado, aparecem espaços institucionais de participação, de outro, devem aparecer às organizações da sociedade civil como capazes de deter um princípio de representatividade” (PINTO, 2004, p. 107).

Dados os limites e avanços, cabe perguntar qual seria, então, o modelo mais eficiente para atribuir maior legitimidade à concertação? O modelo brasileiro referido acima, ou os modelos europeus, como por exemplo, o CES da Espanha, que conforme Kunrath (2009) é

---

<sup>31</sup> Com sentido de liderança social ativa e representativa na sociedade, em especial, com organicidade no segmento no qual atua/milita.

órgão consultivo do governo, subordinado ao Ministério do Trabalho, com representação majoritariamente corporativa e presidente designado por ministro de Estado? Particularmente, prefiro o primeiro, politicamente mais potente, socialmente mais pluralista, administrativamente mais influente nas deliberações.

A crítica de Pinto, no entanto, excede ao sentenciar de maneira totalizante e quase incontornável que:

Esta sociedade civil escolhida pelo governo, na qual é atribuído a ‘personalidades’ (sic) o poder de representá-la, pouco ou nada tem a ver com princípios de democracia participativa onde a sociedade tem parte do poder de decisão e na qual os documentos, claramente, inspiram-se, inclusive em termos teóricos. Estes conselhos estão muito mais próximos de um conselho de notáveis, já anteriormente usado na política brasileira para propor um projeto de constituição que veio a gerar posteriormente a Constituição de 1988. Poder-se-ia argumentar que mesmo com os problemas que apresentam, estes conselhos são canais de participação e de abertura do governo para a sociedade civil. Este argumento, todavia, tem três problemas: o primeiro relaciona-se ao que já me referi anteriormente, que é atribuir à sociedade civil uma representação; o segundo, dependendo de quem é escolhido, não só não representa a sociedade civil, como pode agir contra seus interesses (ou pelo menos de grupos organizados dela); em terceiro lugar, este tipo de conselho pode agir como legitimador das políticas de governo em vez de representante dos interesses de fora do governo (PINTO, 2004, p. 108).

Primeiro, a sentença da autora se equivoca pela confusão de finalidades entre modelos de democracia participativa e de democratização da gestão, características que notadamente os diferem, e que também permitem organizá-los como espaços complementares e não concorrentes. Segundo, porque, como visto, a sociedade civil não é unicamente “escolhida” pelo governo, ela prescinde de reconhecimento governamental, impõe-se em grande medida, admitindo-se que parte desta é selecionada. Terceiro, a presença de movimentos sociais, ONGs, cooperativismo, e outros do campo popular, retira o caráter de “conselho de notáveis”, especialmente, se como “notáveis” entende-se apenas a presença de uma elite econômica, técnica ou acadêmica. Quarto, o fato de se utilizar de uma linguagem mais teórica em nada deprecia, ou desabona os trabalhos realizados pelos conselhos de desenvolvimento, ao contrário.

Por fim, parece pouco crível que representantes dos mais distintos seguimentos, por exemplo, indústria, agricultura, trabalho, se proponham a “agir contra seus interesses”, ou resumir sua atuação a de um simples “legitimador das políticas de governo”. Em todos os sentidos, parece prudente incorporar a leitura relacionada aos conselhos que:

As respostas poderão ser muitas, a depender da perspectiva que se adote e dos objetivos que se procure defender. O desafio, portanto, é conseguir acordar uma perspectiva que seja comum à grande maioria dos atores sociais. Nesse sentido, o CDES é um lugar privilegiado para dar partida a este intento. Mesmo não sendo uma amostra perfeita da sociedade brasileira, conta com expressiva representação dos principais atores sociais, o que lhe confere legitimidade suficiente para empenhar-se na tarefa e propor-se a levá-la ao conjunto da nacionalidade (GARCIA *apud* CARDOSO JR; SANTOS; ALENCAR, 2010, p. 57).

O valor intangível do CDES se justifica ainda por trazer à cena pública atores sociais tão díspares em um ambiente de amplo diálogo democrático. Fleury (2006, p.17) defende “a efetividade política do conselho, na construção de uma esfera pública ampliada, onde os diferentes são reconhecidos como politicamente iguais. Os frutos deste processo serão visíveis, cada vez mais, a médio e longo prazo”. Examinando desafios passíveis de serem respondidos, cito ilustrativamente, que os conselhos brasileiro e gaúcho preveem a constituição de comitês gestores formados por conselheiros, e eleitos por estes, para tratar e encaminhar assuntos relativos aos trabalhos do Conselho, garantida autonomia e independência.

Outro exemplo, neste sentido, são os “Diálogos de Concertação”, realizados pelo CDES nacional, e os “Diálogos CDES RS”. Trata-se de plenárias temáticas ou regionais abertas à participação da população para discussão e elaboração de relatórios de concertação entre governo e sociedade. Mais uma vez Mario dos Santos, atentamente, registra que “la existencia de sectores no organizados abre un interrogante sobre el alcance potencial de los mecanismos de concertación. En este sentido, la provisión de instancias descentralizadas y de distintos niveles (nacional, regional, local) de concertación puede ampliar la participación em ella” (SANTOS, 1984, p. 70). Notadamente, são algumas das iniciativas realizadas, que não respondem no todo às questões aludidas, mas demonstram o esforço conjunto em qualificar o processo de democratização da gestão pública.

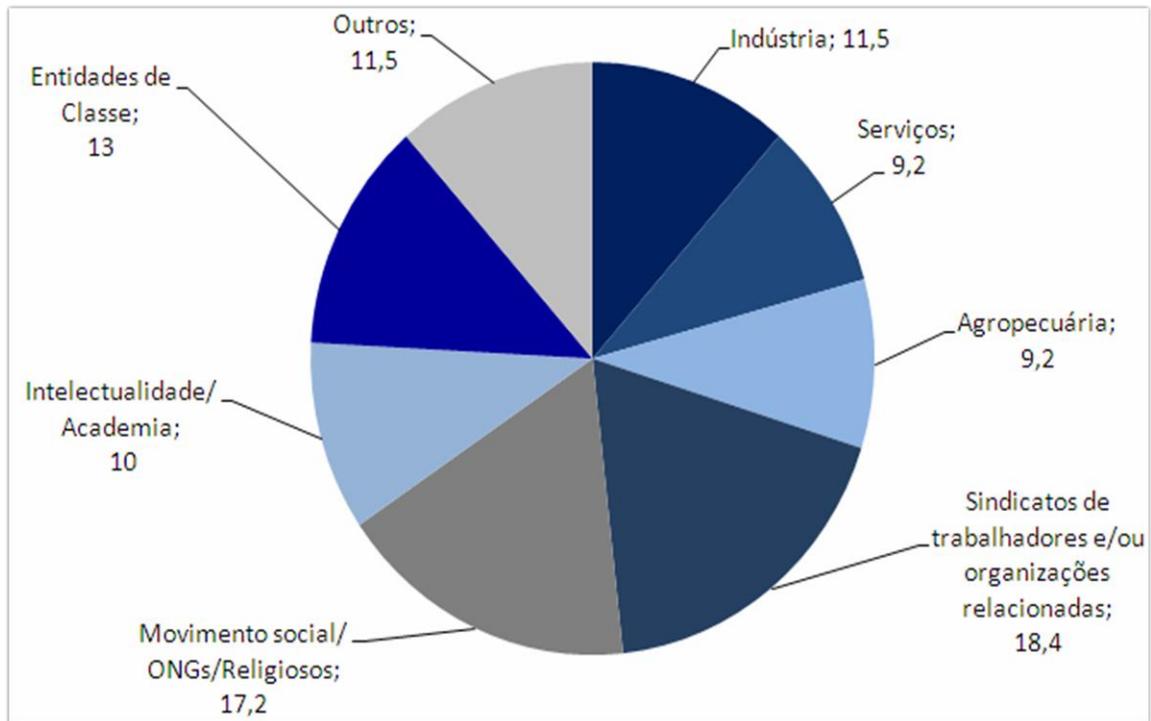
Conforme estudo de Céli Pinto, baseado em levantamento da secretaria executiva do CDES da Presidência da República<sup>32</sup>, o primeiro mandato de conselheiros apresentava a seguinte distribuição: “Empresários 35; ‘Personalidades’ (professores, atores, universitários, empresários) 20; ONGs 07; Igrejas 05; Sindicatos 15; organizações profissionais 06; Educação/artes 02; Outros 01” (PINTO, 2004). Diante das novas formas de acumulação do capital e da conseqüente mutação no mundo do trabalho, verifica-se o esforço, mesmo que limitado, em conectar a representação social do Conselho com a atual realidade de sociedades complexas, inseridas em um contexto de modernização acelerada das tecnologias de informação, comunicação e produção.

---

<sup>32</sup> CDES. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/cdes>> Acesso em: 23 de junho 2016.

Para a composição do CDES RS, o governo do estado seguiu a mesma diretriz, e no primeiro trimestre de 2011, logo após a nomeação dos conselheiros e conselheiras, a Secdes realizou a análise de perfil dos membros do Conselho, mandato 2011/2012. Sobre a distribuição por segmentos foram apresentadas as seguintes questões:

Em qual dos seguimentos abaixo o Sr./Sra. se posicionaria?



*Quadro 2 - Distribuição por seguimento social*

No quadro 2, destaca-se a representação majoritária da sociedade civil e dos sindicatos de trabalhadores, mas ao agregar seguimentos correlatos em grandes grupos, como veremos abaixo, a representação classista ganha em presença, com maioria para o capital.

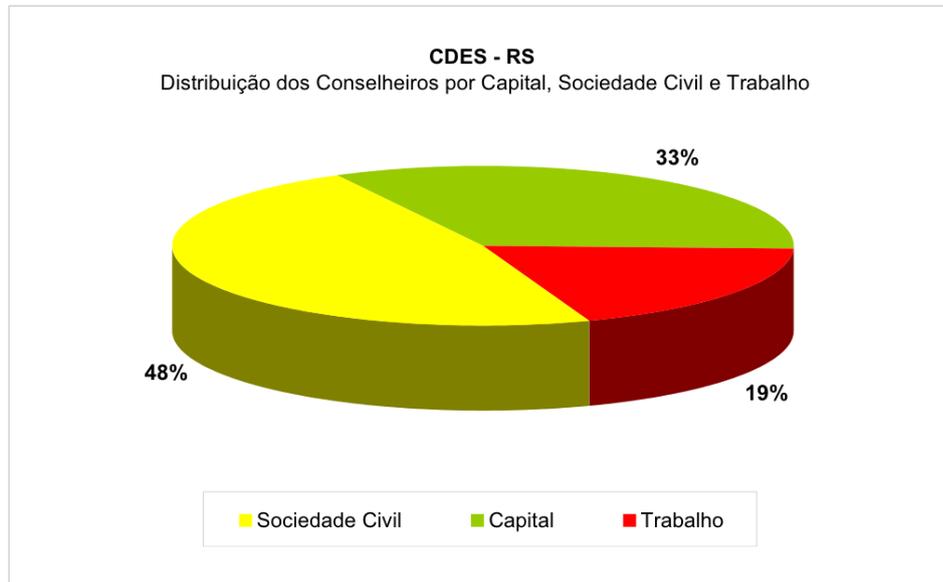
**Tabela 2**

**Distribuição dos Conselheiros segundo Sociedade Civil, Capital e Trabalho:**

Setor	Conselheiros	Percentual
Sociedade Civil	43	48%
Capital	30	33%
Trabalho	17	19%
Total	90	100%

Fonte: CDES-RS, 2011

A justificativa corrente por parte do governo estadual para esta aparente distorção apoiava-se na auto reivindicada representação dos trabalhadores e de seguimentos populares da sociedade. Assim, o Conselho procurava garantir um melhor equilíbrio com maior representação do capital em relação ao trabalho.



*Quadro 3 - Distribuição dos Conselheiros por Capital, Sociedade Civil e Trabalho*

Inferimos das figuras acima que as representações do capital e do trabalho são superiores às de outros segmentos, quando estes estão estratificados, contudo, menores que o conjunto da sociedade civil. Quando dividido em três grupos (capital, trabalho e sociedade civil), o trabalho tem a menor representação, diretamente menor que o capital. Isto decorre do fato de que praticamente todos os setores que compõem a matriz produtiva do estado organizam-se de forma segmentada, ao passo que os sindicatos de trabalhadores, de diferentes setores, estão preferencialmente representados pelas centrais sindicais. Noutro sentido, esta agregado no “capital” representantes da agroindústria e do cooperativismo, sem incluir no “trabalho” seu respectivo, agricultor ou cooperativado isoladamente, fato que concentrou a representação do mundo do trabalho nas centrais. Sem prejuízos diretos, pois o componente relevante estava ancorado na vocalização dos diferentes seguimentos representados no Conselho e a legitimidade destes em fazer fluir junto às respectivas categorias e no ambiente do Conselho as propostas de concertação social.

Destaque-se, na próxima tabela, a extratificação da participação de representantes da sociedade civil, abrangendo o saber especializado e questões de gênero, raça, cultura, religião,

assim como, movimentos sociais, ONGs, entidades ambientais. Verifica-se ainda, certo esforço para distribuir os segmentos representativos da sociedade gaúcha na composição do CDES RS.

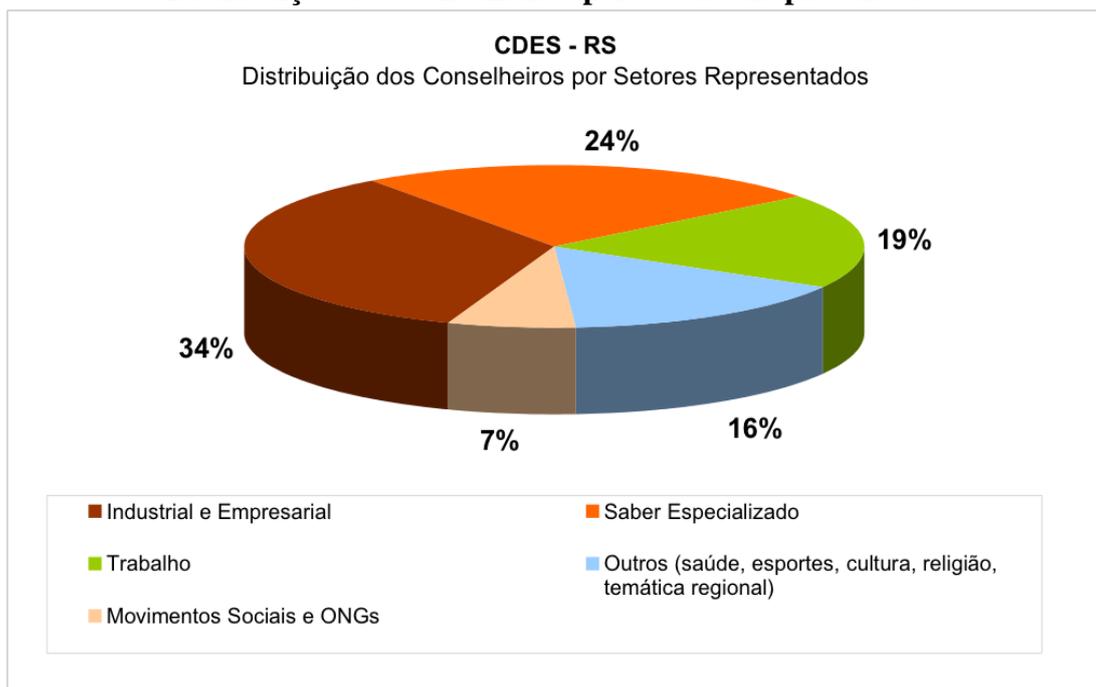
**Tabela 3**  
**Distribuição dos Conselheiros por Setores Representados**

Setor	Conselheiros	Percentual
Industrial e Empresarial	31	34%
Saber Especializado	22	24%
Trabalho	17	19%
Outros (saúde, esportes, cultura, religião, temática regional)	14	16%
Movimentos Sociais e ONGs	06	7%
Total	90	100%

Fonte: CDES-RS, 2011

Apesar de agregados em uma mesma categoria, “Industrial e Empresarial”, há grandes diferenciações entre estes conselheiros, pois reúnem setores ligados desde a agricultura até o setor metal-mecânico. Da mesma forma ocorrendo com o “saber especializado”.

**Gráfico 2**  
**Distribuição dos Conselheiros por Setores Representados**



Fonte: CDES-RS, 2011

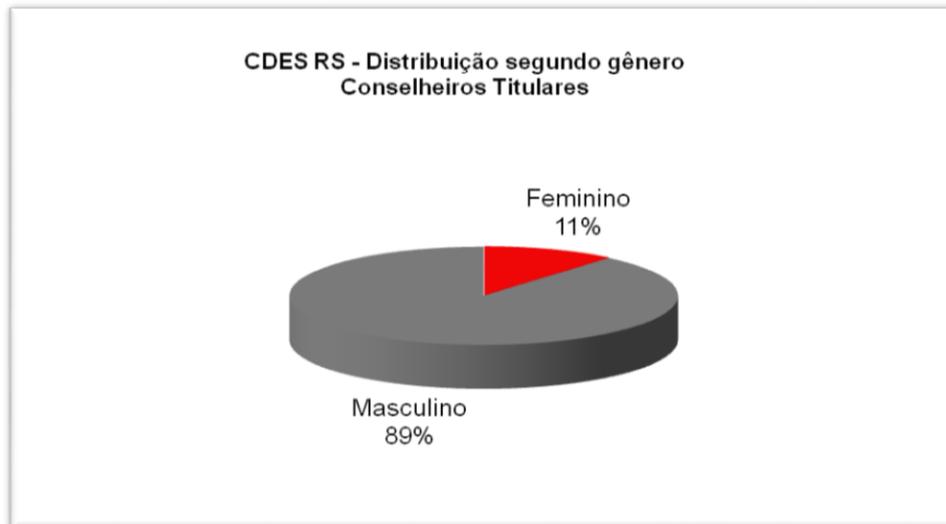
A tabela abaixo revela uma das grandes lacunas do CDES RS, a representação feminina ficou muito aquém do desejado e mesmo da representação real da sociedade gaúcha. Como veremos a seguir, esta distorção foi corrigida normativamente e por ações proativas de conselheiras e governo.

**Tabela 4**  
**Distribuição de gênero**

Gênero	Conselheiros	Percentual
Feminino	10	11%
Masculino	80	89%
	90	100%

Fonte: CDES-RS, 2011

**Gráfico 3**  
**Distribuição de Conselheiros Tutelares Segundo Gênero**



Fonte: CDES-RS, 2011

A representação de gênero ficou aquém do desejado inicialmente, consequência direta da majoritária presença masculina em funções diretivas de entidades corporativas da sociedade civil, e também nos movimentos sociais e ONGs. A baixa presença feminina (Gráfico 3), com apenas 11%, levou a alteração na legislação estadual, estabelecendo o mínimo de 30% de gênero para as novas composições do Conselho, incluindo posteriores substituições de conselheiros.

Em relação às expectativas dos participantes sobre o CDES RS, a Secretaria Executiva realizou, em parceria com a Fundação Getúlio Vargas (FGV), pesquisa de opinião com os todos os conselheiros durante os meses de março e abril de 2011. Segundo documento da secretaria executiva:

A pesquisa buscou analisar as percepções dos conselheiros a respeito da relevância dos temas em debate, de questões fulcrais ao papel do Estado na construção de políticas de desenvolvimento e sociais, além de analisar as suas origens sociais e sua respectiva ligação com o Estado do Rio Grande do Sul. (...) A representação do Conselho, como verificado na pesquisa, apresenta equilíbrio entre diversos setores da sociedade gaúcha que se encontram ali representados. Outro ponto destacado a partir da análise dos dados é a alta expectativa em torno do trabalho do conselho e da incorporação de suas opiniões pelo Executivo estadual no desenvolvimento de políticas públicas. Ou seja, os conselheiros reconhecem a importância e relevância de seu trabalho e do Estado. Os temas mais urgentes, segundo a visão dos conselheiros, foram também ranqueados pela pesquisa, a qual apontou a educação como o ponto de maior relevo, seguido por segurança pública, saúde, capacidade de investimento do Estado e infraestrutura / logística. Esses temas, relacionados entre si, indicam que os conselheiros apontam para a necessidade de se articular ações de desenvolvimento com iniciativas de caráter social, ou seja, a perspectiva orienta-se por uma visão mais sistêmica da construção de políticas públicas (SECDES, 2011)

Quando perguntados sobre “qual a expectativa em relação à efetividade das propostas formuladas no âmbito do Conselho e propostas ao Governo?”, obteve-se - considerando que 100% dos conselheiros colaboraram - 75% responderam com alta expectativa, 23,68% média e apenas 1,32%, baixa.

Em relação ao “ranking do grau de urgência do tema para o Rio Grande do Sul”, os dez primeiros temas escolhidos pelos conselheiros foram o que segue na Tabela 4:

**Tabela 5**  
**Ranking de temas prioritários**

1º Educação;
2º Saúde;
3º Segurança Pública;
4º Capacidade de investimento;
5º Infraestrutura e logística;
6º Políticas públicas de proteção social e combate a miséria;
7º Modernização do Estado;
8º Inclusão Social;
9º Equilíbrio Fiscal;
10º Ética e combate a corrupção.

Outros temas, como habitação e agricultura, ficaram em 14ª e 15ª posições, sendo que, cultura, turismo e esporte, em 27ª, 28ª e 29ª, respectivamente. Conclui-se que havia, por parte da maioria dos conselheiros, uma expectativa positiva quanto ao objetivo proposto pelo CDES, e ainda a prioridade por políticas públicas essenciais, combinadas com temas de desenvolvimento.

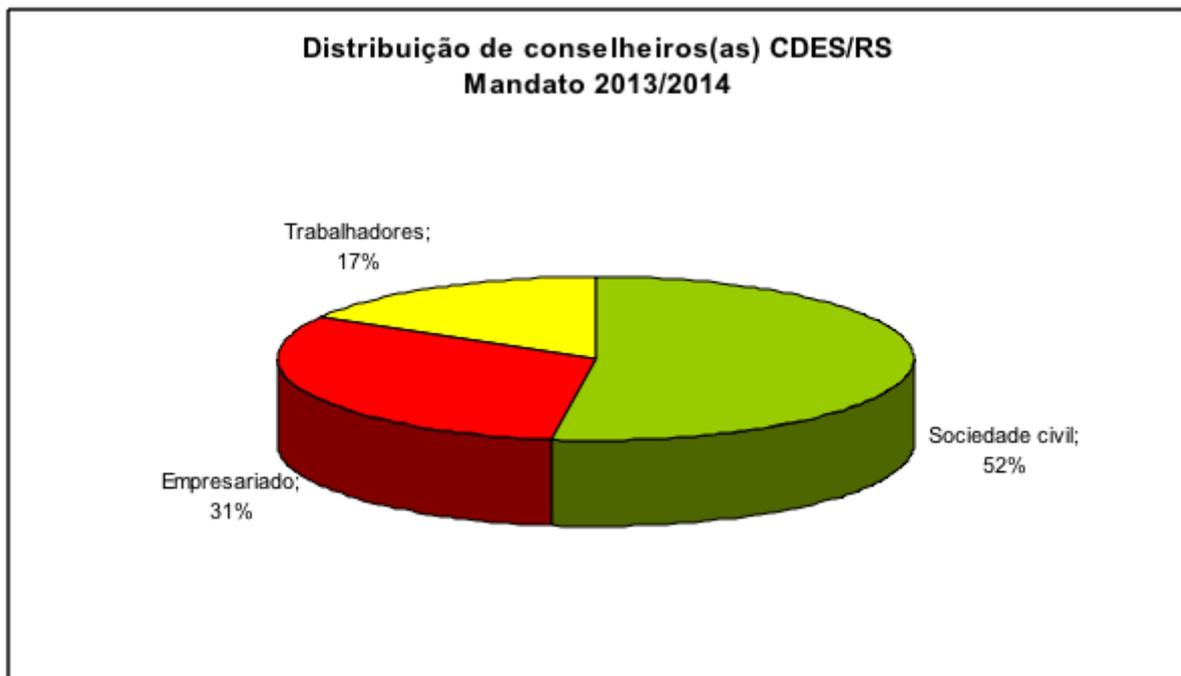
O segundo mandato de conselheiros, biênio 2013/2014, apresentou algumas variações de perfil e expectativas, mas basicamente manteve a mesma configuração social. Evidentemente, os primeiros trabalhos de organização do órgão e o desafio dos exercícios iniciais de diálogo para concertação, que marcaram o primeiro mandato, estavam em muito avançados, permitindo o trabalho tematicamente mais focado dos novos conselheiros. A participação das mulheres chegou aos 30% e a “sociedade civil” passou de 48% para 52%, com maior diversidade na representação, reduzindo igualmente “trabalho” e “capital” em 2% cada.

**Tabela 6**  
**Perfil dos Conselheiros CDES RS – 2013/2014**  
 Distribuição de conselheiros(as)

Setor	Nº conselheiros	Percentual
Sociedade civil	47	52%
Empresariado	28	31%
Trabalhadores	15	17%
Total	90	100%

Em relação ao mandato anterior, observa-se que não houve mudança significativa quanto à representação percentual dos seguimentos sociais agregados em grandes grupos, com uma pequena vantagem numérica para a presença de conselheiros da sociedade civil.

**Gráfico 4**  
**Distribuição de Conselheiros (as) CDES/RS**



**Tabela 7****Percentual de mulheres no quadro de conselheiros(as)**

Gênero	Nº conselheiros	Percentual
Feminino	27	30%
Masculino	63	70%
Total	100	100%

Como afirmado anteriormente, a representação de gênero avançou consideravelmente, passando de 9% para 30% de presença feminina no Conselho. Além da exigência legal, a melhoria decorreu também da indicação preferencial de mulheres por parte de entidades civis e do governo estadual.

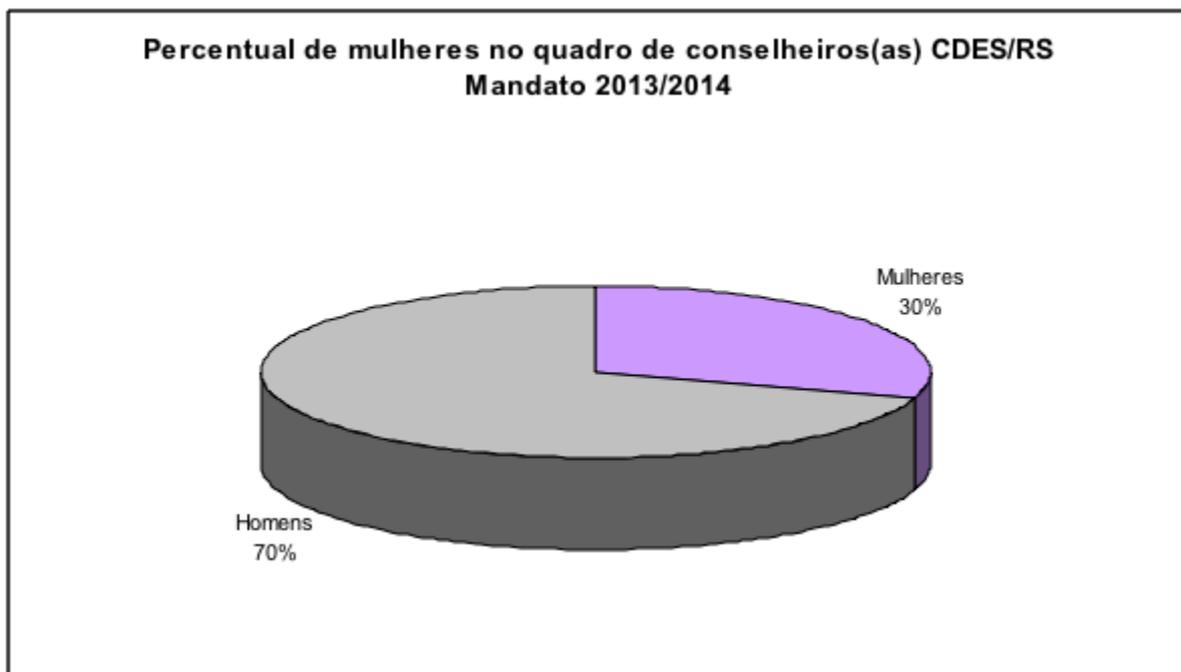
**Gráfico 5****Percentual de Mulheres no Quadro de Conselheiros CDES/RS**

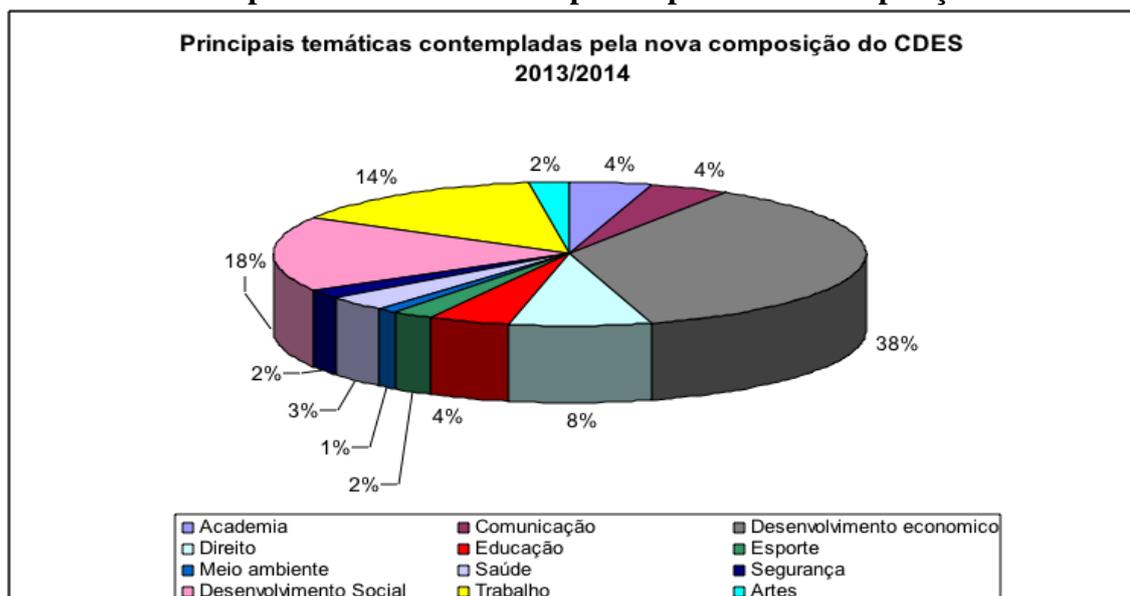
Tabela 8

## Principais temáticas contempladas pela nova composição do CDES

Temática	Nº conselheiros	Percentual
Academia	04	4%
Comunicação	04	4%
Desenvolvimento econômico	33	37%
Direito	07	8%
Educação	04	4%
Esporte	02	2%
Meio ambiente	01	1%
Saúde	03	3%
Segurança	02	2%
Desenvolvimento Social	15	17%
Trabalho	13	14%
Artes	02	2%
	90	100%

Gráfico 6

## Principais Temáticas Contempladas pela Nova Composição



A despeito de os próprios conselheiros da gestão 2011-2012 terem eleito segurança, saúde e educação como temas prioritários, estes seguimentos somaram apenas 9% da representação dos conselheiros no segundo mandato, enquanto seguimentos vinculados ao desenvolvimento econômico chegaram a 38%, revelando a questão que mais mobilizava sociedade e governo estadual naquele período.

Outro tema que ganhava crescente atenção da sociedade brasileira se referia à questão democrática e à qualificação do processo eleitoral e representativo. No primeiro semestre de 2013, diante dos sinais de esgotamento e insatisfação com o sistema político brasileiro, ganhava força a necessidade de realização de uma reforma política. Por iniciativa da Secdes, a propósito de publicizar à sociedade gaúcha a opinião média dos membros do Conselho, realizou-se em julho daquele ano uma pesquisa de opinião sobre o tema entre os conselheiros participantes do Pleno do CDES. As questões foram apresentadas em telão, e por sistema eletrônico individual os votos eram computados e os resultados divulgados em tempo real. Os resultados foram os seguintes:

**Respostas dos conselheiros e conselheiras sobre itens da reforma política  
Pesquisa realizada durante 13ª reunião do Pleno do CDES-RS**

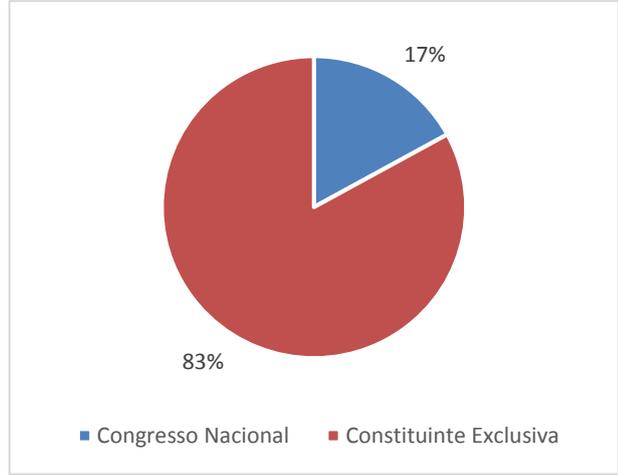
**Gráfico 7**

**Você é a favor de uma reforma política?**



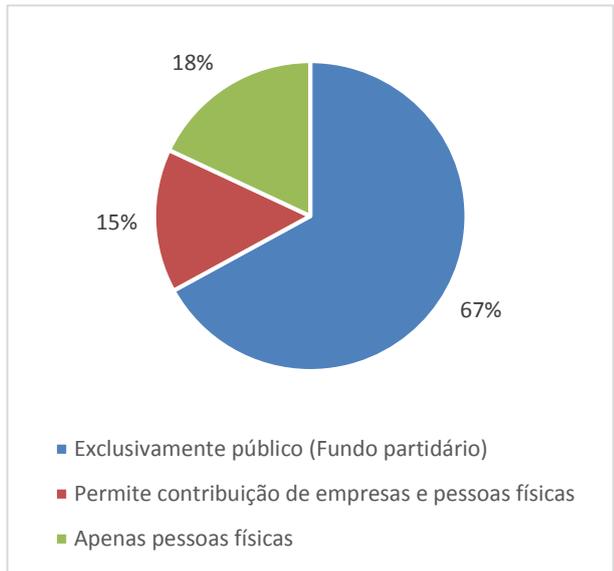
**Gráfico 8**

**Você é a favor que o atual Congresso Nacional realize a reforma ou prefere que sejam eleitos representantes exclusivos para realizá-la?**



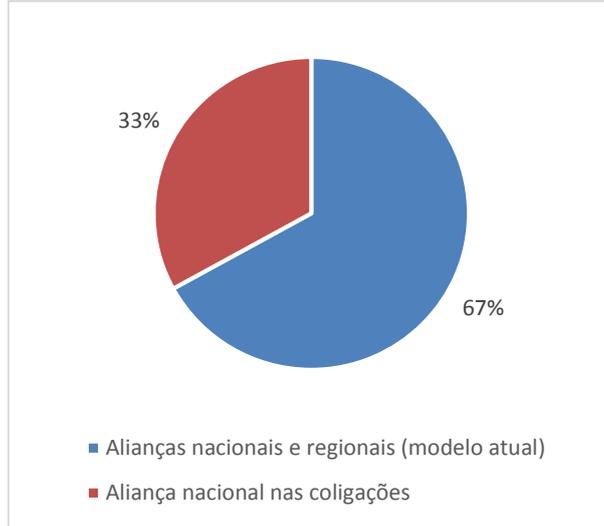
**Gráfico 9**

**Como deve ser o financiamento de campanha:**



**Gráfico 10**

**As alianças entre os partidos, nas eleições, devem ter:**



**Gráfico 11**

**Você é a favor de que tipo de voto:**

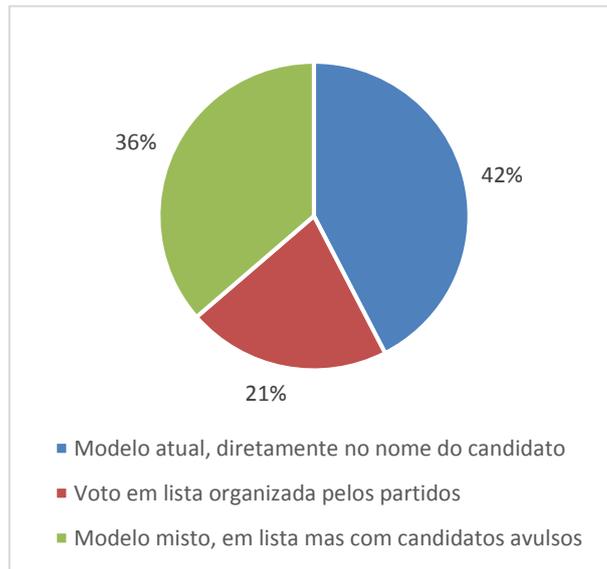
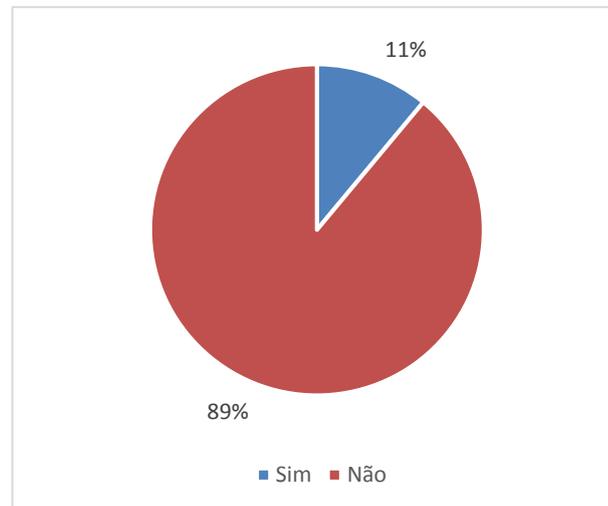


Gráfico 12

**Você concorda que os eleitos possam trocar de partido durante o mandato?**



Em grandes linhas, entre os conselheiros consultados, 98% foram favoráveis à reforma política; a maioria manifestou preferência por uma constituinte exclusiva; 67% defendeu o financiamento eleitoral exclusivamente público; 89% não concordaram com a troca de partido no exercício do mandato (SECDES, 2013).

## 2.6 INSTÂNCIAS, ROTINAS E RESULTADOS DO CONSELHÃO

Para viabilizar o exercício dialógico entre os integrantes da sociedade civil e o governo, promovido no interior do Conselho gaúcho, o órgão contava com um conjunto de instâncias e rotinas. Os debates iniciavam-se prioritariamente nas reuniões do Pleno, e após passavam às Câmaras Temáticas e/ou aos seminários “Diálogos CDES”, eventualmente ao Comitê Gestor. Nos encontros o procedimento basicamente previa a apresentação da pauta de discussão, informações e exposição de dados técnicos, seguido do debate com a manifestação de conselheiros, representantes do governo e convidados. Além de franquear o espaço público institucional ao diálogo entre os atores sociais, o governo o integrava na condição de ator estatal interessado. A moderação cabia à Secdes e a discussão dos assuntos públicos procurava exaustivamente promover a concertação social dos conselheiros entre si, e destes com o governo. As instâncias possuíam características e atribuições próprias.

O *Pleno do Conselho* promovia reuniões bimestrais, realizadas no Palácio Piratini, sede do governo, com a presença do governador, secretários e de conselheiros. Os temas debatidos, preferencialmente, tratavam de questões estruturais de interesse comum da

sociedade gaúcha, como por exemplo, dívida com a União, pedágios, pacto gaúcho pela educação, previdência pública, políticas industriais, etc.. Durante os quatro anos de governo foram realizados 20 encontros ordinários e quatro extraordinários. Propostas e documentos poderiam ser aprovados durante a reunião do Pleno, sendo que a concertação de temas que exigia maior aprofundamento e elaboração técnica era remetida às Câmaras Temáticas ou aos Diálogos CDES. Nos encontros, o secretário executivo apresentava a pauta de discussão, os conselheiros e/ou secretários do governo expunham questões relativas aos temas, e a seguir transcorria o debate com palavra franqueada aos participantes. Ao final, o governador manifestava sua opinião e tratavam-se os encaminhamentos propostos.

As *Câmaras Temáticas* se constituíam como grupos de trabalho formados por conselheiros, membros do governo e convidados com a função de realizar estudos, debater e adotar posições sobre temas específicos, em número máximo de 12 câmaras em atividade concomitantemente, e quórum mínimo de oito conselheiros. Os encontros eram realizados nas dependências da secretaria executiva do CDES e as primeiras câmaras instaladas foram: Ciência, Inovação e Desenvolvimento Tecnológico; Cultura e Comunicação; Economias do Campo; Qualidade da Educação; Indústria Naval, Petróleo, Gás Natural e Setor Energético; Infraestrutura e Logística; Modernização do Estado; Previdência Pública; Proteção Social; Saúde e Copa 2014. O secretário executivo coordenava as reuniões das Câmaras e, por vezes, representava a opinião do governo. Conselheiros manifestavam questões, posicionamentos e propostas para discussão e quando necessário, por sugestão dos integrantes, técnicos e especialistas eram convidados para exposição de estudos e dados afins. O prazo dos trabalhos nas câmaras estava diretamente vinculado à necessidade real do tema, quando para apresentação de projeto ao legislativo (propostas ao Plano Plurianual, definição anual do salário mínimo regional, p. ex.), ou de medidas emergenciais (políticas de enfrentamento à estiagem, reestruturação da previdência pública), ou questões estruturais de desenvolvimento (matriz tributária, incentivo aos setores produtivos, políticas ambientais).

As plenárias ou seminários organizados pela Secdes e conselheiros, com participação aberta a toda sociedade, para tratar de temas que transversalizavam interesses do estado com questões regionais, como novo modelo de pedagogamento, arranjos produtivos locais, barragens, infraestrutura e logística, chamavam-se de *Diálogos CDES*. Os encontros eram realizados na capital do estado ou nas próprias regiões diretamente interessadas, sempre coordenados pelo secretário executivo, com exposição técnica sobre o tema por convidados, seguido de debate livre entre os presentes e a aprovação das propostas acordadas. O *Comitê Gestor* era composto pelo Secretário Executivo e por nove conselheiros eleitos pelo Pleno a cada dois meses, o que

possibilitava a participação de todos os conselheiros por pelo menos uma vez no período de dois anos do mandato. Competia ao Comitê representar o Conselho junto ao governo em eventos e atividades, contribuir na elaboração das pautas e temas das reuniões, e acompanhar o desenvolvimento dos encaminhamentos decididos nas atividades. Os temas eram definidos a partir de proposições e iniciativas do governo ou dos conselheiros, para qualquer das instâncias, e selecionados em decisão final do Comitê Gestor. As reuniões ocorriam na sede da Secdes com periodicidade aproximada de quinze dias.

Ao encerramento de cada processo de concertação, sem limite prévio de encontros, mas com prazos para execução, eram elaborados os pareceres e recomendações e formalmente entregues ao governador pelos conselheiros, com o conjunto de enunciados acordados ou não sobre a matéria. O tratamento das questões pautadas exigia uma dinâmica mínima: exposição do tema e de estudos correlatos, a escuta e o diálogo entre os conselheiros, com a livre manifestação dos participantes para exposição dos múltiplos enfoques, e a concertação final das propostas apresentadas. Alguns exemplos: o programa estadual de irrigação, o pacto de ações pela educação, o novo modelo de pedagogamento e a reestruturação dos órgãos ambientais. Da mesma forma, os temas que não atingiam o consenso mínimo passavam a servir como elemento de subsídio para posterior decisão do governo, caso, por exemplo, do salário mínimo regional, que não houve acordo entre trabalhadores e empregadores durante os quatro anos. Os conselheiros e conselheiros técnicos, e a sociedade em geral, contavam ainda com as ferramentas das mídias sociais existentes à época, como forma de garantir controle público e transparência, divulgação dos trabalhos, contribuições e comunicação em tempo real<sup>33</sup>.

Cada espaço institucional de interlocução no Conselho deveria produzir análises, pareceres, relatórios e propostas concertadas. A redação final ficava a cargo dos próprios conselheiros, assessorados pela Secdes, e posteriormente entregue ao governador em reunião pública. As legítimas contendas sociais e políticas permaneciam no mundo da vida, o Conselho não se constituía em elemento de constrangimento ao amplo exercício democrático. A concertação social não ocorrida no espaço do CDES retornava aos espaços democráticos públicos e institucionais tradicionais do Estado democrático, nos mesmos termos aplicados pelo CDES nacional:

---

<sup>33</sup> Mídias eletrônicas disponíveis - Site: [www.cdes.rs.gov.br](http://www.cdes.rs.gov.br); e-mail: [cdes@secdes.rs.gov.br](mailto:cdes@secdes.rs.gov.br); Twitter: @cdes\_rs; Facebook: [www.facebook.com/CDESRS/](http://www.facebook.com/CDESRS/). Todos foram retirados do ar a partir de 2015.

Um projeto nacional não elimina conflitos, não suprime a luta de classes. Sequer assegura que todos ganhem ao mesmo tempo. É um acordo que sanciona ganhos e perdas ao longo do tempo, com vistas a que todos se beneficiem em um prazo mais dilatado. Estabelece sobre o que e como devem ser aplicados os esforços e recursos detidos por todos os pactuantes, objetivando a realização dos interesses comuns, à construção daquelas características de país que foram objeto de consenso. O que não foi contemplado no projeto pactuado continuará em disputa ou poderá vir a ser incorporado em sucessivas negociações. Não é um processo que se encerra em um ponto dado nem um projeto com prazo finito. Conforma, como mostram diversas experiências internacionais, um modo de convivência social, uma maneira democrática de produzir unidade na diversidade (GARCIA *apud* CARDOSO; SANTOS; ALENCAR, 2010, p. 56).

A integração do Estado com as esferas públicas e a incorporação de atores sociais relevantes, nos processos de democratização da gestão pública, são princípios da formação do CDES nacional e estadual. Mas cabe salientar que espaços institucionais e democráticos de diálogo, como os conselhos de desenvolvimento, não interditam a ação executiva governamental, menos ainda, inibem movimentos organizados pelos atores sociais em seus espaços públicos originários.

Da mesma forma que a existência de conselhos, ou qualquer outra forma de espaço público institucional de democratização da gestão, especialmente vinculado ao poder executivo, não concorre com o poder legislativo, ou mesmo elide prerrogativas constitucionais. Ao contrário, como afirma Urbinatti:

Um representante político é único não porque substitui o soberano na aprovação das leis, mas precisamente porque ele não é um substituto para o soberano ausente (a parte que substitui o todo), uma vez que ele precisa ser constantemente recriado e estar dinamicamente em harmonia com a sociedade para aprovar leis legítimas. Com base nisso, é correto afirmar que a democratização e o processo representativo compartilham uma genealogia e não são antitéticos (URBINATTI, 2005, p. 194).

O trabalho voluntário não remunerado de 90 conselheiros e conselheiras, dos mais diferentes segmentos da sociedade civil, tem valor intangível para a democracia e o futuro da participação no estado. Contudo, também é mensurável em decisões práticas e consequências concretas ao conjunto da sociedade. No último encontro entre governador e conselheiros, realizado no Palácio Piratini em dezembro de 2014, foi apresentado o balanço das atividades e dos principais resultados do trabalho produzido em dois mandatos do CDES, 2011-2012 e 2013-2014.

Aos conselheiros, o governador Tarso Genro defendeu a participação na gestão pública e os processos de concertação social, e destacou que "ao contrário da conciliação, na concertação não existem renúncias de convicções ou posições pessoais e ideológicas. Existe a busca de pontos comuns que podem beneficiar ambas as partes" (SECDES, 2014).

Durante os quatro anos de existência, em 20 reuniões ordinárias do Pleno, e quatro extraordinárias; 30 Recomendações ao governador; 19 Câmaras Temáticas; 35 Diálogos Temáticos; 23 Diálogos Regionais; oito Seminários Nacionais e Internacionais; Primeira e Segunda Cartas de Concertação; 30 Relatórios de Concertação; o Conselho alcançou a marca de 192<sup>34</sup> propostas acolhidas pelo governo. Dentre elas, o novo modelo dos pedagiamento, a qualificação profissional, por meio do Pacto Gaúcho pela Educação, o programa Mais Água, Mais Renda para irrigação de lavouras, a formulação e constituição do Conselho Deliberativo Metropolitano, a constituição do Centro de Direitos da Pessoa Idosa, do Comitê de Povo de Terreiro e a Carteira de Nome Social. Manifestamente, a capacidade proponente dos conselheiros ultrapassou as propostas do CDES encaminhadas pelo executivo, no entanto, as sugestões acolhidas superaram as expectativas dos participantes e do próprio governo.

## **2.7 CDES NO SISTEMA ESTADUAL DE PARTICIPAÇÃO<sup>35</sup>**

O Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã do Rio Grande do Sul reunia as experiências em curso no estado, como a Consulta Popular e os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES); a reestruturação de modelos de participação que permaneceram formalmente, mas sem funcionalidade, como o Conselho de Desenvolvimento e o Orçamento Participativo; e a criação de novos espaços, como o Gabinete Digital e o Gabinete dos Prefeitos. O Sistema de Participação foi criado pelo governo do estado em 2011, objetivando articular sistemicamente as diferentes formas de interlocução com a sociedade, e preencher a lacuna de canais institucionais de consulta, diálogo, participação e informação à população.

Dentre as diretrizes, encontra-se a “participação direta do cidadão, de forma presencial ou digital, na elaboração, monitoramento e avaliação das políticas, a transversalidade nas suas execuções, e a promoção de um diálogo com a sociedade qualificado e sistemático” (SEPLAG, 2011). Os principais eixos indicavam: decisões orçamentárias, formulação de políticas públicas, diálogo e controle social, participação digital.

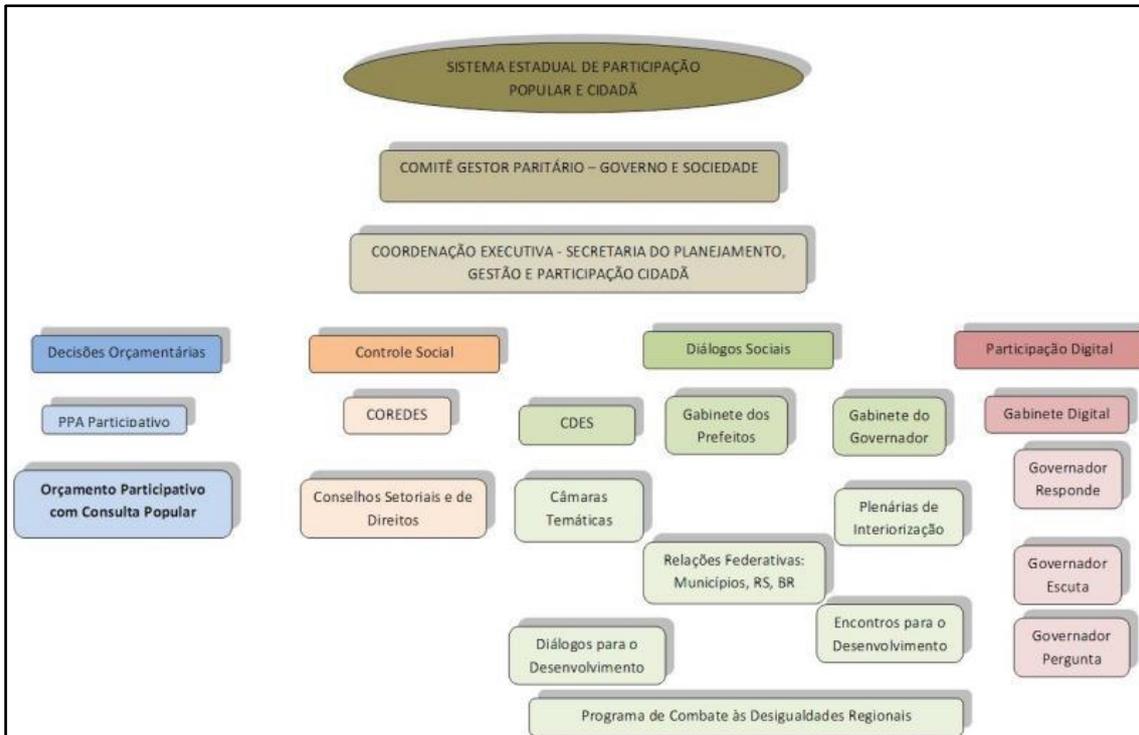
No início de 2011, entre outros, compunha o Sistema de Participação: 1) Gabinete dos Prefeitos, responsável pelo relacionamento federativo e processamento de demandas municipais e regionais; 2) Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, Conselhos Setoriais de Políticas Públicas e COREDES; 3) Consulta Popular, Orçamento Participativo, Plano Plurianual Participativo, como nova metodologia de elaboração participativa; 4) Gabinete

---

<sup>34</sup> Em anexo.

<sup>35</sup> Este tópico tem como referência o artigo A participação cidadã como um sistema: o caso do governo estadual gaúcho (GUGLIANO; DANÉRIS; SANTOS; MARX. 2012, p. 22).

Digital, que oferecia interação da sociedade por meio de redes sociais; 5) Interiorização do Governo e os Encontros para o Desenvolvimento<sup>36</sup>, organizados pelo Gabinete do Governador.



**Quadro 4 - Organograma do Sistema Estadual de Participação Cidadã**

Fonte: SEPLAG/RS, 2011

A noção de sistema político passou a ser difundida a partir do legado dos teóricos funcionalistas e da teoria da modernização, que entendia o sistema como forma de integração política na qual o Estado gerava elementos de legitimação das suas ações. Gabriel Almond (1960), utilizando um esquema originalmente elaborado por David Easton, fala nos sistemas como meio de gerar *inputs* e *outputs* por parte dos governos. Em que os *inputs* são: a) socialização e o recrutamento político; b) articulação de interesses; c) agregação de interesses; d) a comunicação política. E os *outputs* podem ser: a) elaboração de normas; b) aplicação de normas; c) formação de opiniões de acordo com as normas. Ademais, é importante sublinhar que desde esta ótica, “em sua acepção mais geral, a expressão sistema político refere-se a qualquer conjunto de instituições, grupos ou processos políticos caracterizados por certo grau de interdependência recíproca” (URBANI, 1995, p. 1163).

<sup>36</sup> Com uma periodicidade média de dois meses o governador transferia por um dia a sede do governo do estado para uma cidade do interior, preferencialmente, de referência na região. Durante a estada eram realizadas reuniões do secretariado com o governador, abertas a comunidade local, promovidos debates sobre temas locais e ainda anunciadas decisões quanto às demandas regionais.

Do ponto de vista de um sistema de participação, a importância da proposta supera os mencionados *inputs/outputs* na medida em que o objetivo não se resumia unicamente na legitimação das políticas governamentais, mas na abertura de novos canais a partir dos quais as ações do governo pudessem ser debatidas e, em grande medida também deliberadas pela sociedade civil. No caso em estudo, a interdependência recíproca, mantida a autonomia de cada espaço de participação, objetivava o estabelecimento de uma relação sistêmica.

Com a retomada pelo governo estadual das plenárias municipais do OP foi possível constatar que as três principais ferramentas do Sistema Estadual de Participação Cidadã – OP, CDES e Gabinete Digital – estavam organizados e em funcionamento pleno, tendo ainda integrado novos mecanismos de participação, como a Interiorização do Governo, os Encontros para o Desenvolvimento, os Diálogos CDES, as conferências estaduais. Durante a implementação do Sistema, os principais pressupostos compreendiam:

a) *participação* – individual (presencial ou virtual), no processo deliberativo de formação do orçamento e do investimento;

b) *democratização* – gestão compartilhada com a sociedade civil para formulação de uma agenda estratégica voltada ao desenvolvimento econômico e social;

c) *interação* – em tempo real integrada ao cotidiano da gestão pública e para temáticas diversas através de redes sociais e de novas tecnologias de informação.

Cada ferramenta de participação componente do Sistema instituído pelo estado como *espaço público institucional não estatal*, demonstrou no decorrer dos trabalhos maior vocação para um dos três fundamentos, transversalizando, de toda forma, com os demais.

Vejamos. O OP garante a participação direta da cidadania, presencial e deliberativa, em plenárias regionais e municipais. No entanto, evidentemente o OP serve ao propósito da democratização e da interação da sociedade com o poder público. Da mesma forma, o CDES, preferencialmente um espaço de democratização da gestão pública, e o Gabinete Digital, para interação entre governo e população por meio de redes sociais, são espaços de participação direta da sociedade. Portanto, os fundamentos do Sistema orientavam os espaços de atuação e intervenção democrática, mas não os encerravam de modo totalizante.

Avritzer e Costa (2004, p.704) afirmam que a “análise dos processos sociais de transformação verificados no bojo da democratização não poderia permanecer confinada na esfera institucional, deveria, ao contrário, penetrar o tecido das relações sociais e da cultura política gestadas nesse nível”. Assim, a participação ativa da sociedade nos assuntos do Estado promove e desenvolve as próprias qualidades que lhes são necessárias. Em consequência, para

que exista uma forma democrática de governo é necessária à existência de uma sociedade participativa que reivindique a participação, e conscientemente a eleja (PATEMAN, 1992).

Nos termos das novas comunicações e interrelações digitais, Rousiley Maia trata das redes tecnossociais e seus efeitos na formação de uma esfera pública virtual, compreendendo-as como o lugar dos interesses comuns e do planejamento da ação. As redes representam a emergência de um espaço de comunicação virtual de *todos para todos*, possibilitando uma nova forma de coletividade (MAIA *in* EISENBERG; CEPIK. 2002.).

Para melhor fruição do Sistema de Participação, em todas suas dimensões, a transversalidade no e com o governo foi determinante para que os órgãos estatais garantissem fluidez à informação e o encaminhamento adequado à opinião/demanda apresentada pela sociedade e mediada através da multiplicidade de ferramentas de participação disponíveis. Estas características, da participação à transversalidade, revelavam-se como características diferenciais e necessárias ao Sistema. A singularidade e o ineditismo da proposta de Sistema de Participação garantiam, ainda, uma peculiaridade inovadora à gestão participativa, o exercício da “democracia o ano inteiro”.

O perfil multifacetado do Sistema possibilitava o processo participativo permanente, desde a votação da peça orçamentária anual, ou do plano de investimento, por exemplo, passando pelas diferentes atividades do CDES e do Gabinete Digital, até os eventos de interiorização do governo. O calendário anual conferia um caráter contínuo à participação, permitindo a presença constante da sociedade na gestão pública, o monitoramento da execução de políticas públicas, o debate continuado, o aperfeiçoamento do planejamento estratégico, e o tratamento de questões conjunturais.

Contudo, o caráter sistêmico do Sistema se revelou o maior desafio e o grande limite. A integração dos espaços de participação em um processo colaborativo e cumulativo teve desempenho aquém das expectativas iniciais. Entre as prováveis razões, faltou maior clareza conceitual, organicidade das diversas formas de participação e direção executiva. Em um esforço de gestão, no ano de 2013 o governo determinou através de Nota Diretriz que:

[...] este processo deverá combinar as distintas dimensões de participação que compõem o Sistema, que vai dos debates com as representações da sociedade civil, realizados no CDES sobre gestão e estratégias, passa pelos encontros com debates sobre desenvolvimento realizados nas regiões, pela participação presencial e direta dos cidadãos nos debates sobre o orçamento, pelo diálogo realizado através dos mecanismos virtuais até chegar à votação universal. [...]. A combinação de todos estes

instrumentos, de uma forma consistente e orgânica, é base de nosso Sistema de Participação Popular e Cidadã (NOTA DIRETRIZ Nº 21<sup>37</sup>, março de 2013).

A nova diretriz não se cumpriu inteiramente, dentre outros motivos, por ter sido o Sistema precocemente interrompido pelo novo governo estadual, após a derrota eleitoral do governador Tarso Genro, em 2014, condenando a experiência ao encapsulamento temporal dos quatro anos de existência.

Todavia, a possibilidade de validade de um sistema de participação, integrado e não concorrente, tem força suficiente para despertar da letargia teorias amortecidas nos limites de modelos democráticos pretensamente totalizantes:

A participação, portanto, vem a ocupar o espaço existente entre as demandas da sociedade civil e as decisões estatais. Abre a possibilidade de uma maior inclusão da sociedade no processo decisório, fortalecendo a ideia de que os atores sociais possuem capacidade de propor soluções para demandas e problemas locais, influenciando positivamente a gestão pública (GUGLIANO; DANÉRIS; SANTOS; MARX. 2012).

Apesar da precoce interrupção, e das limitações apresentadas, em grande medida compreensíveis, o Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã permanece como ideia generosa e poderosa para aqueles que, como bem definiu Boaventura de Souza Santos, promovem “a democratização da democracia”.



**Ilustração 1 - Assinatura de ex-governadores em resolução do CDES sobre Dívida com União em 2011**

---

<sup>37</sup> O governador Tarso Genro instituiu, desde o início do governo, como forma de comunicação interna aos secretários e demais dirigentes de órgãos, a publicação de orientações por meio de “Nota Diretriz”.



**Ilustração 2 - Conselheiros e conselheiras mandato 2011-2012**



**Ilustração 3 - Pleno de posse dos conselheiros em 15 de março de 2011**



**Ilustração 4 - Câmara Temática Pacto Gaúcho pela Educação - 05 de abril de 2011**



**Ilustração 5 - Seminário para elaboração da Primeira Carta de Concertação em 14 de abril de 2011**



**Ilustração 6 - Diálogos CDES – 2011**



**Ilustração 7 - Entrega de relatório de concertação 20 de maio de 2011**



**Ilustração 8 - Câmara Temática da Saúde - 06 de agosto de 2011**



**Ilustração 9 - I Encontro Ibero-Americano de CES - 06 de dezembro de 2011**



**Ilustração 10 - I Encontro Ibero-Americano de CES - 06 de dezembro de 2011**



**Ilustração 11 - Entrega do Relatório de Concertação da Câmara Temática da Serra em Farroupilha - 28 de junho de 2012**



**Ilustração 12 - Pleno CDES - 10 de julho de 2012**



**Ilustração 13 - Estande CDES e Fundação Piratini na Feira do Livro de Porto Alegre - RS em 23 de outubro de 2012**



**Ilustração 14 - Estande CDES e Fundação Piratini na Feira do Livro de Porto Alegre - RS em 23 de outubro de 2012**



**Ilustração 15 - Estande CDES e Fundação Piratini na Feira do Livro de Porto Alegre - RS em 23 de outubro de 2012 (3)**



**Ilustração 16 - Câmara Temática Pacto Gaúcho pela Educação - 08 de novembro de 2012**



**Ilustração 17 - Centrais sindicais apresentam propostas ao governador para o Salário Mínimo Regional - 20 de novembro de 2012**



**Ilustração 18 - Conselheiras CDES - mandato 2013-2014**



**Ilustração 19 - Camara Cultura e Comunicação – 2013**



**Ilustração 20 - Diálogos CDES sobre Barragens 2013**



**Ilustração 21 - Diálogos CDES sobre Novo Modelo de Pedagiamento - 04 de março de 2013**



**Ilustração 22 - II Encontro Nacional de CDES brasileiros - 03 de abril de 2013**



**Ilustração 23 - Diálogo CDES sobre Política Industrial - 17 de abril de 2013**



**Ilustração 24 = Diálogos CDES sobre Novo Modelo de Pedagiamento - Maio e junho de 2013**



**Ilustração 25 - Ex-presidente Lula participa de reunião do Pleno CDES - 14 de maio de 2013**



**Ilustração 26 - - Ciclo de debates CDES sobre manifestações de junho de 2013 - Direitos LGBT**



**Ilustração 27 - Ciclo de debates CDES sobre manifestações de junho de 2013 - Passe Livre**



**Ilustração 28 - Diálogos CDES sobre Novo Modelo de Pedagiamento - 06 de junho de 2013**



**Ilustração 29 - Votação sobre reforma política no Pleno - 16 de julho de 2013**



**Ilustração 30 - Câmara Temática do Meio Ambiente - Outubro de 2013**



**Ilustração 31 - Câmara Temática da Cultura e Comunicação outubro de 2013**



**Ilustração 32 - Comitê Gestor - 31 de outubro de 2013**



**Ilustração 33 - Diálogos CDES - Consciência Negra com Ministra Igualdade Racial, Luiza Bairros - 23 de novembro de 2013**



**Ilustração 34 - Câmara Temática da Copa do Mundo 2014 - maio de 2014**

### 3. CONCERTAÇÃO SOCIAL: CONDIÇÕES PARA VALIDADE

Antes de iniciar o exame da questão central que atravessa a tese em desenvolvimento, a saber: quais as condições necessárias para que processos de diálogo entre diferentes atores sociais e o ator estatal resultem em concertação social, e tenham sucesso na formulação de políticas públicas; narro brevemente, na condição de testemunha e protagonista, um evento do período do CDES RS que pode ajudar a compreensão do desafio em análise, além de ilustrar melhor o trabalho.

Nos primeiros dias do ano de 2012, o Rio Grande do Sul vivia uma de suas piores estiagens, havia meses não chovia em quantidade suficiente, com graves consequências econômicas e sociais para o estado, especialmente na produção agropecuária. As previsões do governo, entidades e federações apontavam para tendência de queda do PIB gaúcho, com possível quebra de safra e perda de postos de trabalho no campo, em um cenário de calamidade pública, pela escassez de água. Mais de 300 municípios do estado decretaram situação de emergência, um quadro altamente preocupante para governo e sociedade.

No início do mês de janeiro, o governador Tarso Genro propôs a convocação de reunião extraordinária do pleno do Conselho<sup>38</sup>, para tratar dos efeitos da seca e debater medidas emergenciais. A proposta foi discutida e aceita pelo Comitê Gestor do CDES RS. Na manhã do dia 24 de janeiro daquele ano, no salão Negrinho do Pastoreio do Palácio Piratini, o governador reuniu-se com secretários e mais de oitenta conselheiros. Iniciado o encontro, manifestaram-se especialmente conselheiros ligados ao setor primário<sup>39</sup> e propuseram o perdão das dívidas dos pequenos agricultores familiares com o governo estadual, como forma de manter parte da renda e mitigar os prejuízos provocados pela estiagem, e reivindicaram ainda a conclusão do programa de apoio à irrigação no campo.

Nesta direção, formalizaram-se as seguintes propostas: isenção das dívidas do programa estadual Troca-Troca de Sementes<sup>40</sup>, para pequenos agricultores de municípios afetados pela seca; agilização da emissão de licenças ambientais para construção de açudes e cisternas; garantia do preço da saca de milho e compra de sementes. Todas as propostas ganharam a concordância dos demais conselheiros e foram acatadas pelo executivo estadual. O

---

<sup>38</sup> As reuniões do pleno do Conselho com o governador ocorriam, ordinariamente, a cada dois meses, e iniciavam no mês de março de cada ano.

<sup>39</sup> Basicamente, conselheiros representantes da Via Campesina, Movimento dos Sem Terras, Fetag, Fetraf e FARSUL.

<sup>40</sup> O programa “Troca-Troca de Sementes” foi criado em 1988 e trata-se de uma parceria entre prefeituras e governo do estado, através da secretaria de Estado da Agricultura. Tem por objetivo auxiliar o produtor na aquisição de sementes para plantio. Para cada quilo de semente adquirido o produtor paga o equivalente a 11 quilos de produção com base no preço mínimo da saca, após a colheita.

perdão das dívidas do programa “Troca Troca de Sementes” beneficiou aproximadamente 215 mil produtores, no valor de R\$ 28 milhões em 2012. O governo, de sua parte, ainda anunciou a reestruturação da Fundação Estadual de Proteção Ambiental (Fepam); a liberação de R\$ 55 milhões em ajuda aos municípios afetados pela seca; e a formação de Sala de Situação, com a presença do CDES, para monitoramento da evolução do quadro da estiagem e ações planejadas.

Em setembro do ano anterior, 2011, antevendo a crise com o início da estiagem no estado, o conselheiro Claudio Bier<sup>41</sup>, em reunião ordinária do pleno, propusera um programa de incentivo e apoio técnico especial para irrigação de lavouras no estado. Não se tratava de uma ideia nova, mas programas anteriores em andamento não estavam alcançando os resultados desejados. O governador, na oportunidade, acatou a proposta, com o apoio dos demais conselheiros presentes, e determinou a formação de um Grupo de Trabalho transversal, coordenado pelo CDES, para discussão e elaboração de um novo programa estadual. Em março de 2012, no bojo das medidas mitigadoras contra os efeitos da estiagem, foi lançado o programa Mais Água, Mais Renda<sup>42</sup>, resultado do GT formado por conselheiros, entidades, movimentos sociais, secretários e presidentes de órgãos estaduais.

Como foram possíveis estes encontros? Que condições são necessárias para a concertação estratégica e a formulação de políticas públicas de interesse majoritário da população?

De plano, entre outros elementos, podemos identificar: o arranjo normativo, o espaço físico e a infraestrutura necessária à realização do encontro; a escuta efetiva de membros do governo e do chefe do poder executivo; o reconhecimento mútuo, na cena pública, da legitimidade dos atores sociais participantes; a disposição destes em dialogar; a integração e a convergência de objetivos; o afastamento contingente das diferenças em prol do tratamento de pontos comuns; a crença na efetividade do espaço público e a materialidade da deliberação concertada.

A hipótese que passo a desenvolver sugere que a realização da concertação social em um espaço público institucional, como o CDES, exige uma *série não exaustiva de condicionantes para validade; um conjunto reconhecível e executável de políticas e práticas democráticas* (grifo nosso). Pois, de cada ponto anteriormente elencado, decorrem disposições político-programáticas, bem como, incentivos positivos à participação que rompam com a

---

<sup>41</sup> Conselheiro ligado às indústrias de máquinas e implementos agrícolas, vinculado ao Partido Progressista, de oposição ao governo, e do qual o filho era deputado estadual.

<sup>42</sup> O programa Mais Água, Mais Renda incentivava a implantação de sistemas de irrigação, subsidiava a aquisição de equipamentos e agilizava o licenciamento e a outorga de projetos de irrigação.

verticalização dos comandos burocráticos deliberativos estatais, e ao mesmo tempo, com a relação de suspeição corrente entre sociedade e Estado.

Como tratou Robert Putman, no estudo do caso italiano sobre participação cívica, “um sistema vertical, por mais ramificado e por mais importante que seja para seus membros, é incapaz de sustentar a confiança e a cooperação sociais. Os fluxos de informações verticais costumam ser menos confiáveis que os fluxos horizontais” (PUTNAM, 2006, p. 184).

Inicialmente, pretendo discriminar alguns pressupostos básicos, a partir da experiência do CDES e da seleção de enunciados de diferentes autores para, após, constituir um rol de premissas à execução da concertação social no âmbito da gestão pública. Nas palavras de Mario dos Santos, “una comprensión implícita es que el hecho mismo de la concertación social depende de la existencia de un pacto político democrático. [...]. Generando un ámbito institucional de procesamiento de las demandas y de los conflictos económico-sociales” (SANTOS, 1984, p. 69). Assim, a efetivação de formas de participação, em diferentes níveis, exige:

- a) Reconhecer a democracia como valor referencial e modelo eficaz às relações em comunidade, tanto para a formulação de políticas e tratamento dos conflitos de interesse, quanto para eleição de representantes nos diversos espaços do mundo da vida e da política;
- b) Alteridade democrática, ou seja, respeitadas as diferenças, o reconhecimento do outro social, da legitimidade da representação entre os atores sociais atuantes;
- c) Reconhecimento ativo do Estado em relação às forças vivas da sociedade civil na esfera pública;
- d) Abdicação da violência, do autoritarismo e da tirania da maioria como procedimento político.

No ambiente das democracias liberais, os requisitos acima, somados a outras garantias, como, por exemplo, as classificadas em Poliarquia por Robert Dahl – a saber: liberdade de expressão e organização; direito de votar e ser votado; eleições livres para cargos públicos; e acesso às instituições e à informação –, compõe uma sólida base na qual se pode assentar a democracia participativa, em suas múltiplas formas (DAHL, 1997). Evitando as tentações idealistas em sociedades complexas, conscientes que processos de deliberação democrática, mesmo que concertados, “pressupõe atitudes de ‘respeito universal’ e ‘igualdade recíproca’ entre os participantes na deliberação, mas isso não pressupõe que todos os

participantes, completa ou firmemente, partilhem esses valores”, como anota Cuninghann, apoiado nos estudos de Benhabib (CUNINGHANN, 2009, p. 211).

### 3.1 DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO

Desde a Eclésia<sup>43</sup> ateniense, que o conceito de participação é, provavelmente, um dos mais abertos no campo das ciências humanas e sociais, sendo atualmente empregado, não apenas numa variedade de casos, como também numa pluralidade de sentidos. Participar pode ser falar ou emudecer frente a um tema; votar ou se abster; decidir ou simplesmente ouvir; falar por si ou representar; ser parte dirigente de algo ou acompanhar; ser parte ativa em algo ou eventualmente se envolver. Mas se ao substantivo “participação” agregamos o adjetivo “popular”, a nova condição ganha, em termos, relativa delimitação de possibilidades, na expectativa em que, assim, pode-se classificar, mesmo que com limitações, experiências com diferentes graus de importância, profundidade e relevância. Particularmente, quando se pretende apresentar a participação popular como um meio para atingir determinado fim significativo à democratização da gestão pública.

Na onda do êxito de algumas propostas participativas, notadamente o orçamento participativo, alguns projetos políticos adotaram os modelos participativos enquanto um elemento de destaque na sua estratégia discursiva e programática. De acordo com Avritzer (2007, p. 443), “a participação política no Brasil democrático tem sido marcada por dois fenômenos importantes: a ampliação da presença da sociedade civil nas políticas públicas e o crescimento das chamadas *instituições participativas*”. Para permanecer nos exemplos brasileiros, e ilustrar a afirmativa, vale a síntese de Cortes e Gugliano:

Os orçamentos participativos tornaram-se conhecidos em função, principalmente, aos casos de Porto Alegre e Belo Horizonte que tiveram início em 1989 e em 1993, respectivamente. [...]. Porém, antes destas cidades, registraram-se ensaios de participação nos debates sobre os orçamentos públicos em cidades como Lages (1976-1981), em Santa Catarina; Vila Velha (1983-1986), em Goiás, e Pelotas (1984-1985), no Rio Grande do Sul; para ficar apenas em alguns exemplos (GUGLIANO *et. al.*, 2008). [...] O Instituto PÓLIS avalia que, entre 1989 e 2004, pelo menos 261 cidades de 23 estados brasileiros criaram processos que envolveram participação da população nas decisões sobre a alocação de recursos orçamentários (PÓLIS, 2006). [...] Em 2007, foi criada a Rede Brasileira de Orçamento Participativo que congrega 42 municipalidades (RBOP, 2010). Há ainda casos de orçamentos participativos que se realizaram em nível estadual, como no Rio Grande do Sul, Pernambuco, Acre e Pará

---

<sup>43</sup> “La lengua griega antigua y la práctica política de los atenienses ofrecen una distinción preciosa -y, en mi opinión, de validez universal- entre tres esferas de la actividad humana, que, a su vez, la institución global de la sociedad debe separar y articular: el oikos, el agora y la ecclesia, que, traducidos libremente, serían la esfera privada, la esfera privada/pública y la esfera (formalmente y en sentido fuerte) pública, que correspondería con lo que más arriba he definido como poder explícito”. (CASTORIADES, 1995, p.08).

(CORTES, 2003; LUBAMBO; COELHO, 2005; Governo do Estado do Pará, 2010 e CORTES; GUGLIANO, 2010, p. 55).

Sobre o caso de Porto Alegre, Luiz Marques observou bem que “em conjunturas não-revolucionárias, em que as lutas institucionais convivem com as lutas extra-constitucionais, o OP da capital gaúcha entre 1989-2004 é a experiência que melhor ilustrou uma solução democrático-radical na direção de uma pedagogia política para um processo de auto-emancipação” (MARQUES, 2005, p. 93). No entanto, reservado este exemplo, é importante observar, mais especificamente na gestão pública, a forma como posteriormente às eleições cada governo encarou a questão em termos de projeto. Além disso, outro elemento relevante diz respeito à efetividade desta participação, se ela se restringe a uma condição de consulta ou se claramente interfere nos rumos das políticas públicas.

Nos termos do primeiro aspecto, cabe enfatizar o fato de que, atualmente, um considerável número de governos utiliza a participação popular como um programa efetivo, não apenas como ação episódica. A concepção de programa governamental, nestes casos, é considerada enquanto uma ação estratégica que visa levar a cabo questões centrais de políticas governamentais compondo-as com as expectativas e demandas expressas pela população.

Referente ao segundo aspecto, a participação popular configura-se em importante instrumento para o governo horizontalizar o processo deliberativo de gestão, agregando maior legitimidade social com a instituição de espaços públicos nos quais a própria população tenha disponíveis canais adequados à comunicação de conteúdos, apresentação de propostas e deliberação. Para Cortes e Gugliano (2010, p. 50), “a ideia de inevitabilidade de representação em sociedades complexas, com grandes populações, estaria sendo problematizada pelo aumento da diversidade étnica, cultural e de interesses envolvidos nos arranjos políticos contemporâneos”.

A participação vem, então, preencher a lacuna existente entre as demandas e as expectativas da sociedade civil e as decisões estatais, que em regra, baseiam-se na aferição de interesses, via formação de maiorias eleitorais. A característica deliberativa da participação na gestão pública transcende a própria representação das forças políticas e sociais originárias do programa de governo. Desta forma, permite maior inclusão da sociedade, a partir do pressuposto de que a cidadania carrega consigo a compreensão da realidade e a capacidade de promover soluções concertadas para demandas e problemas locais, influenciando positivamente a administração pública.

Alcançamos, então, a democracia participativa, um projeto político a partir do qual a sociedade civil e os cidadãos são incorporados ao processo deliberativo gestado pelo Estado.

Avritzer destaca a ampliação de modelos participativos de gestão no Brasil, resultante da crescente pressão da sociedade em integrar a formulação de políticas públicas:

Tal reivindicação gerou uma série de formatos híbridos caracterizados pela presença de instituições com a participação da sociedade civil e de atores estatais nas áreas de assistência social, saúde, meio ambiente e políticas urbanas (COELHO *et al.*, 2006; ABERS E KECK, 2006). Essa presença foi acentuada nos últimos governos, que legalizaram diversas formas de inserção de associações da sociedade civil nas políticas públicas. Essas instituições foram analisadas, até esse momento, sob a ótica do aumento da participação. De fato, existem mais conselheiros no Brasil do que vereadores e, em alguns casos, como o do orçamento participativo, a participação em alguns anos alcançou a marca de quase 180 mil pessoas” (AVRITZER, 2007 p. 443).

Os modelos ampliam a participação cidadã, na gestão pública, e potencializam duas transformações estruturais na esfera política e, porque não dizer, na própria esfera social. A primeira se relaciona a uma transformação nos sistemas eleitorais, se não na forma, na caracterização. No modelo exclusivamente representativo de democracia a eleição é um fim em si mesma. Para os eleitores um fim porque suas obrigações eleitorais terminam com ela; para os políticos, porque a sua liberdade começa a partir dela (sem eleitores, sem comícios, sem envolvimento direto com a população) (BOBBIO, 1986).

Numa democracia participativa, as eleições são um meio, e a participação democrática não termina com a eleição dos representantes parlamentares e do chefe do poder executivo, na medida em que existe um processo participativo de gestão que se seguirá. Contudo, como constata Bobbio, “democracia representativa e democracia direta não são dois sistemas alternativos (no sentido de que onde existe uma não pode existir a outra), mas são dois sistemas que se podem integrar reciprocamente” (BOBBIO, 1986, p. 51).

Como tratado, anteriormente, ao referir o Sistema Estadual de Participação Cidadã do governo do Rio Grande do Sul, a composição de diferentes modelos de participação, e destes com o sistema representativo, firma a configuração mais aproximada ao ideal democrático, “com uma fórmula sintética, pode-se dizer que num sistema de democracia integral as duas formas de democracia [representativa e participativa] são ambas necessárias, mas não são, consideradas em si mesmas, suficientes” (BOBBIO, 1986, p. 51). A segunda transformação corresponde à relação entre os cidadãos e o Estado, na medida em que a existência de canais de participação gera laços de compromisso entre indivíduos e instituições, como pondera Castoriadis:

La autonomía de los individuos es inconcebible sin la autonomía de la colectividad. [...] No se puede ser libre bajo una ley si no se puede decir que esa ley es propia, si no se ha tenido la posibilidad efectiva de participar en su formación y en su institución (incluso cuando las preferencias propias no han prevalecido) (CASTORIADIS, 1995, p. 06).

Embora, devamos atentar para a tendência de idealização da sociedade como depositária de uma sabedoria universal e virtuosa da coletividade, e ao que Habermas aponta como adversidades inerentes aos processos participativos, pela própria condição humana no contexto do convívio em comunidades. Acentua Lígia Lüchmann que “os limites apontados à teoria da ‘nova sociedade civil’ dizem respeito, entre outros, ao caráter ‘sobrestimado’ das organizações da sociedade civil, através de uma perspectiva maniqueísta que vê nestas o polo da virtude, em contraposição ao Estado, tido como encarnação do mal” (LÜCHMANN, 2007, p. 149).

Ou seja, se as fontes de participação em comunicações políticas são geralmente escassas, igualmente “o tempo do qual cada indivíduo dispõe é exíguo; a atenção prestada aos temas é episódica; a disposição e a capacidade de dar contribuições próprias para esses temas é pouca; finalmente existem enfoques oportunistas, afetos, preconceitos, etc., que prejudicam uma formação racional da vontade” (HABERMAS, 1997, p. 54). Somem-se a isto - excetuando a sincera aderência programática de determinadas forças políticas e sociais a projetos de estímulo a novas fontes democráticas - os distúrbios típicos do mundo da política: contenciosos partidários, fisiologismo, personalismo, disputas casuísticas, etc., que muitas vezes contaminam os fóruns e seus resultados.

Conscientes dos desafios, para que a citada dupla transformação ocorra, e ainda faça florescer o comprometimento social e político, é necessário que o sistema democrático de gestão de uma determinada sociedade contenha certas características<sup>44</sup>:

- e) Existência de pré-disposição dos governantes – entenda-se o conjunto de forças políticas e sociais presentes na coalizão vencedora – em compartilhar com a sociedade civil os espaços de poder que corresponde a esfera do poder executivo;
- f) Criação de espaços de comunicação que articulem representantes da esfera estatal (governo e/ou parlamento) e da esfera pública, nos quais seja possível estabelecer a comunicação de conteúdos e a vocalização dos grupos de interesse, assim como, a mediação deliberativa entre ambas as esferas;
- g) Constituição de uma agenda pública de discussões envolvendo a cidadania como um todo e/ou os seus representantes eleitos;
- h) Encaminhamento de deliberações previamente concertadas entre Estado e sociedade civil pelas estruturas governamentais;

---

<sup>44</sup> Elementos presentes no artigo “A participação cidadã como um sistema: o caso do governo estadual gaúcho” (GUGLIANO; DANÉRIS; SANTOS; MARX, 2012, p. 05).

- i) Desenvolvimento de canais alternativos de participação política não presencial, promovendo, por exemplo, novas tecnologias da comunicação e acesso à informação.

O enigma subjacente, entretanto, permanece assentado no caráter deliberativo da participação, e o conseqüente *choque de legitimidades*, derivado, de um lado, da autorização suprema conquistada pelos governos, originária do sufrágio universal; e de outro, da presença da cidadania ou da sociedade civil em fóruns democráticos com capacidade e autoridade social para incidir efetivamente no fazer estratégico da gestão pública, independentemente de eleições. De toda forma, a questão deliberativa e o choque de legitimidades são temas de outro nível de análise.

### 3.2 UMA DEFINIÇÃO POSSÍVEL

A concertação, assim como a participação, tem uma conceituação aberta e aplicada a uma variedade de casos e sentidos. Em sua etimologia, “concertar” nos leva ao *latim*, *concertare*, que estranhamente significava “disputar, discordar”, e resultava da combinação das palavras *com* “com, junto”, mais *certare*, “contender, brigar”, e ainda como variante de *cernere*, “separar, dividir”<sup>45</sup> (MICHAELIS, 2016). Posteriormente, no universo musical, “concerto” tomou outra direção e significância, e resultou na comunhão de instrumentos musicais executando harmoniosamente uma determinada composição. Na busca por um conceito para concertação, Uriarte, da mesma forma, destacou a origem contraditória:

Em efecto, mientras los diccionarios presentan al vocablo concertación como sinónimo de contenda, disputa o divergência, derivado del latín ‘concertatio onis’, em su acepción social o laboral, ‘concertación’ se utiliza como derivado del verbo concertar, que significa componer, ordenar, arreglar las partes de una cosa, o aún ‘tratar, pactar, acordar un negocio; este verbo deriva del latín ‘concertus’, participio del pretérito de consere, que significa enlazar, entrelazar, juntar, unir, reunir, mesclar” (URIARTE *apud* AGNESE, 1985, p. 20).

Atualmente, tanto nos dicionários de língua portuguesa, quanto popularmente, “concertar”, com “c”, como gostava de repetir o governador Tarso Genro, consagrou-se como “conciliar, harmonizar, combinar, decidir em comum acordo”. Menos frequente no vocabulário brasileiro, concertação tem por definição, especialmente na compreensão lusa, o ato ou efeito de concertar, de combinar harmoniosamente, de entendimento, de “acordo entre governo e parceiros sociais (sindicatos, associações profissionais, etc) sobre medidas laborais (horários de trabalho, rendimentos, etc.)” (PORTO, 2012). E se, como realizado no tópico anterior, o

<sup>45</sup> ORIGEM DA PALAVRA. Site de Etimologia. Disponível em: <<http://origemdapalavra.com.br/>> Acesso em: 23 de junho 2016.

substantivo “concertação” estiver acompanhado do adjetivo “social”, da mesma forma, é possível ganhar em clareza conceitual para o caminho que será percorrido.

Philippe C. Schmitter localizou o que talvez tenha sido o ponto de virada para a Concertação. Ao estudar o Corporativismo, conforme Lijphart, Schmitter identificou dois significados conceituais distintos, o “primeiro refere-se a um sistema em que os grupos de interesse são constituídos em organizações nacionais de pico, especializadas, hierárquicas e monopolistas. O segundo refere-se à incorporação dos grupos de interesse no processo decisório”. Para Schmitter, justamente o segundo conceito deveria chamar-se “concertação” (LIJPHART, 2008, p. 197). Para Lijphart, entretanto, corporativismo e concertação condicionam-se mutuamente.

O advogado trabalhista uruguaio, Américo Plá Rodrigues, a frente do “Grupo de Investigación em Derecho Laboral – Grupo de los Miércoles” compilou parte das definições mais correntes de concertação. Um dos integrantes, Oscar Ermida Uriarte, a sintetizou da seguinte forma: “hacer converger voluntades y actitudes, determinando o resolviendo sobre ciertos asuntos, mediante la conciliación y composición de puntos de vista e intereses distintos y a veces contradictorios” (URIARTE *apud* AGNESE *et al*, 1985, p. 20). Em Plá Rodrigues, a concertação se realiza quando “los tres protagonistas principales de la vida económica conciertan sus voluntades para enfrentar situaciones críticas: se trataría de la participación del sector sindical, del sector empresarial y del estado, en la planificación o adopción de decisiones” (URIARTE *apud* AGNESE *et al*, 1985, p. 20). Evidencia-se que o autor parte de uma realidade social e política típica do último quarto do século passado, ainda muito marcado pela alta polarização, mesmo que residual, do período da Guerra Fria, e também dos modelos de integração tripartite, que informavam especialmente a constituição dos conselhos de desenvolvimento. Dois anos mais tarde, o conceito foi alargado, ao tratar de “atores sociais” e “todos os grupos intermediários”, mas sem lhe retirar a essência polar e corporativa inicial:

A concertação social é um procedimento visando a realização de um acordo tripolar, em que o governo não desempenha um papel de árbitro ou mediador, mas de parte, assumindo uma posição de negociador e não de autoridade, junto aos demais atores sociais, que podem ser todos os grupos intermediários de uma sociedade, grupos formados para defesa de interesses comuns. Assim, a utilização da concertação social implica na realização de um acordo entre o governo e seus atores sociais, quando há uma vontade comum entre as partes para solucionar um problema de cunho econômico ou social (PLÁ RODRIGUEZ, 1987).

Com grande identidade, apesar de certa distância temporal, Renán Castellanos (2001) também defende que a concertação tem entre suas principais funções, primeiro, permitir que outros atores, além do Estado, tenham participação na tomada de decisões; e segundo,

possibilitar a pactuação apropriada à transição em momentos de crise, ou à formulação de uma agenda estratégica de políticas e programas governamentais. Os autores se diferenciam, essencialmente, ao identificar quais atores são protagonistas nos fóruns de concertação, se majoritariamente neocorporativo ou pluralista.

Cabe, contudo, destacar que, tanto Plá Rodrigues, quanto Castellanos, ao definirem a concertação como “procedimento”, e sua “utilização”, o modo pelo qual se realizam pactos entre governo e atores sociais, talvez involuntariamente, lançam uma questão ao debate quanto à definição entre procedimento, forma e objetivo. Prefiro, em um exercício de aproximação, posicionar o debate nos seguintes termos: o *procedimento* esta na participação, seja ela exercida pela cidadania diretamente, como no orçamento participativo, ou pela sociedade civil, representada em conselhos de políticas públicas ou de desenvolvimento; a *forma* é o diálogo entre os diferentes atores sociais, como bem poderia ser o voto; e o *objetivo* busca a concertação social, como de outra maneira poderia ser a eleição ou rejeição de uma determinada proposta. Sem deixar de reconhecer que, exatamente por ser o objetivo, a concertação determina dinamicamente o processo, e por isto, muitos a consideram como uma prática ou ato. Santos afirma que:

Los mecanismos de concertación social son justamente recursos para regular los conflictos en el área económico-social en función del desarrollo. En este sentido, podemos hablar de ella como de un conjunto de técnicas de compromiso para el desarrollo, técnicas a su vez asimilables a los comienzos de una planificación concertada (SANTOS, 1984, p.70).

Otimista, Castellanos socorre-se de Mario dos Santos para constatar, com certa dose de exagero, que “la concertación se está convirtiendo en una ‘modalidade de hacer política’ en América Latina. Su función es servir como nexo entre dos procesos simultáneos: la democratización y la reforma económica” (CASTELLANOS, 2001, p. 20). E por que este debate é relevante? Porque, como dito, a dinâmica adotada condiciona sensivelmente o ânimo com que, a priori, os atores envolvidos ingressam no processo, e também como se expressam durante este, na arena pública.

Ou seja, de forma competitiva, em busca do resultado eleitoral desejado, com a formação de maiorias; ou de forma cooperativa, para alcançar o objetivo da concertação anunciado, com a formulação de pactos programáticos. Em um fragmento: “quando há uma vontade comum entre as partes para solucionar um problema de cunho econômico ou social” a concertação permite obter o mínimo de consenso social necessário à transição com respostas apropriadas em momentos de crise (PLÁ RODRIGUEZ, 1987; CASTELLANOS, 2001).

Sem juízo de valor, nos conselhos à disposição dos atores envolvidos está preferencialmente direcionada à formação da concertação, “o processo decisório não é para eleger entre alternativas, mas para gerar novas alternativas” (FLEURY, 2003, p. 07), bem como, no orçamento participativo os cidadãos participantes buscam formar grupos de interesses majoritários, e assim constituir a maioria necessária à eleição de suas demandas prioritárias.

Assim, o processo que visa a concertação social pressupõe participação, diálogo e deliberações pactuadas sobre políticas públicas. No documento seminal do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social de Portugal consta a seguinte afirmação: “desenvolver um processo de concertação estratégica e concretizar um acordo exige não só a definição de objetivos e meios comuns, mas também a afirmação da disponibilidade e assumpção de compromissos que permitam contratualizar a mudança” (CDES/POR, Acordo de Concertação Estratégica, 1996, p. 08).

No Brasil, foi com o advento do CDES da Presidência da República, no primeiro ano do governo Lula (2003-2006), que a concertação social ganhou maior sentido democrático na sociedade, porém, restrito inicialmente ao mundo da política e das esferas públicas. No âmbito do Conselho brasileiro, concertação significava o tratamento dialógico de questões estratégicas ao desenvolvimento nacional entre diferentes atores e seguimentos sociais com vistas à pactuação política, social ou programática, expressas na Primeira Carta de Concertação:

O processo de concertação, que ora iniciamos, pressupõe a busca, através do diálogo e do debate, de diretrizes e propostas consensuais ou majoritárias em questões estruturais para o desenvolvimento econômico e social do Brasil. Um esforço que objetiva a celebração de um novo Contrato Social - uma nova vontade política majoritária para recoesionar a sociedade brasileira na construção consciente de uma nação moderna, democrática e socialmente solidária (CDES. Primeira Carta de Concertação, 2003).

A concertação social é, portanto, na compreensão majoritária dos investigadores sobre conselhos de desenvolvimento e fóruns de participação de atores sociais, a capacidade de sociedade e Estado formular políticas públicas pactuadas, voltadas à promoção do desenvolvimento, à mediação de conflitos, e/ou à convergência de interesses socioeconômicos inicialmente divergentes. E esta capacidade esta relacionada a pelo menos duas condições: a instituição de um espaço público em que os atores sociais e estatais compareçam livremente, e a disposição destes em estabelecer uma relação dialógica.

Diálogo que parte do dissenso entre os participantes, que reconhecem a existência entre si de diferenças não renunciáveis, e busca a confluência de propostas, selecionadas dos pontos de identidade, em um delicado equilíbrio entre avanços e recuos programáticos a favor do entendimento. De acordo com Santos (1984, p. 71), “los mecanismos de concertación social

son justamente recursos para regular los conflictos en el área económico-social en función del desarrollo. [...] un conjunto de técnicas de compromisso para el desarrollo, técnicas a su vez asimilables a los comienzos de una planificación concertada”.

### 3.3 CONDIÇÕES PARA VALIDADE

De um modo geral, pode-se afirmar que os conselhos de desenvolvimento se caracterizam pela promoção da concertação social que orienta, qualifica e legitima a ação governamental. Compete a eles emitir pareceres, propostas, recomendações e deliberações sobre questões sensíveis à sociedade, tendo como destinatários de tais os poderes Executivo e/ou Legislativo, os quais, de toda forma, têm preservadas suas prerrogativas constitucionais. Apesar de a literatura afirmar que tais conselhos não desempenham protagonismo relevante nos processos de tomada de decisões, já que se inserem no rol de instituições não majoritárias (AVILÉS, 1992), é preciso reconhecer as novas dinâmicas políticas provocadas por estes ao inserir diferentes grupos de interesse no processo administrativo da gestão pública.

Em artigo de 2003, em meio à instituição do Conselho de Desenvolvimento, o então Ministro das Relações Institucionais e Secretário Executivo do CDES da Presidência da República, Tarso Genro, afirmava a convicção no papel potencial do novo órgão:

[...] a necessidade de criação de um *novo bloco social dirigente*, não excludente, que não pede atestado ideológico, nem político, nem partidário para ninguém, mas que informe uma coesão social que dê sustentabilidade ao processo de transição, de um modelo econômico perverso para um modelo econômico de inclusão e de redução das desigualdades (GENRO, 2003, p. 98).

A inserção da sociedade civil nos processos político-administrativos permite a incorporação de novas temáticas na agenda governamental, a manifestação de interesses minoritários, e ainda a justificação de uma ação estatal em favor de um interesse determinado (AVRITZER, 2000).

O diálogo desponta como elemento chave para o sucesso do espaço conselhistas, porém, se a concertação exige diálogo, o diálogo por si não garante a concertação (TAPIA, 2003). Ao analisar o caso das concertações sociais e negociações coletivas na Itália, quando esta substituiu o processo de “concertação social” pelo “diálogo social”, na relação com os sindicatos e os industriais, no ano de 2001, Jorge Tapia revelou que, apesar de o governo italiano seguir dialogando e “ouvindo” os representantes, reservava-se “o direito de tomar decisões respaldadas na legitimidade obtida nas urnas” (TAPIA, 2003, p. 235). Novamente o *choque de legitimidades*.

Conforme o autor, mesmo existindo certa autonomia no âmbito das discussões em escala local, com microconcertações, o processo deliberativo se manteve reservado ao governo. Revelava-se uma modelagem de caráter procedimentalista no processo de democratização da gestão, restrito aos níveis aparentes de participação, em que a ameaça de preservação da centralidade do poder nas mãos do Estado é mais do que uma ameaça presente (GUGLIANO, 2004). Afastadas confusões tautológicas, o tipo de concertação a se verificar as condições de validade exige mais que diálogo, pressupõe o reconhecimento ativo da sociedade e do Estado para a formação coletiva da vontade.

Numa primeira visada, Castellanos trabalha com elementos diretivos que podem gerar segurança e confiança ao processo, e, ao mesmo tempo, garantir protagonismo e legitimação recíproca dos atores sociais e do Estado. São eles: dispor dos altos níveis de organização e representatividade da cidadania nos segmentos envolvidos; permitir que outros atores tenham participação na tomada de decisões; obter um consenso social minimamente necessário para lograr a transição em períodos de crise; dar respostas apropriadas em temas complexos; servir como ferramenta pluralista e participativa para responder aos desafios do desenvolvimento equânime (CASTELLANOS, 2001) A dinâmica dos conselhos para tratar questões de caráter público passíveis de regulação pela sociedade civil, harmônica com a participação e o compromisso do governo, envolve:

### CDES

### GOVERNO

**Tematização – Problematização – Concertação**

**Integração – Recepção – Execução**

#### **Quadro 5 – Dinâmica dos Concelhos**

Dentre os postulados habermasianos, referenciais aos procedimentos dos conselhos de concertação, Priscila dos Santos sistematizou perfeitamente algumas das características essenciais:

- 1) os processos deliberativos realizam-se de forma argumentativa entre os participantes, objetivando a troca de informações e a análise de propostas;
- 2) as deliberações possuem caráter inclusivo e público, agregando as demandas daqueles que serão afetados pelas políticas em discussão;
- 3) os processos deliberativos estão livres de qualquer coerção interna ou externa, sendo que os seus participantes são soberanos em sua argumentação, mediante ao critério de igualdade entre os presentes;
- 4) a tomada de posição é motivada pela força não-coercitiva do melhor argumento;
- 5) as deliberações tem como objetivo construir um acordo racionalmente motivado, em que haja uma predisposição dos indivíduos em cooperar para obter a solução de algum problema específico; e
- 6) as deliberações políticas abrangem todos os assuntos públicos passíveis de regulação (HABERMAS, 1997. *In*: DOS SANTOS, 2010, p. 11).

Para o caso em estudo, o balanço das atividades do Conselho gaúcho<sup>46</sup>, nos quatro anos de existência, reivindica a dupla condição inicial – de reconhecimento mútuo e diálogo social –, o ciclo dinâmico desde a tematização até a execução de propostas, e o esforço de integralização dos postulados habermasianos. Com a participação voluntária de 90 conselheiros representantes da sociedade civil, dos mais variados segmentos, e de 10 secretários do governo do estado, o CDES RS produziu mais de 190 propostas efetivadas<sup>47</sup> pelo governo estadual. Resultado do processo dialógico entre diferentes atores sociais e da concertação produzida sobre temáticas diversas nas instâncias do Conselho gaúcho.

Neste período foram realizadas mais de 20 reuniões do Pleno do Conselho, 50 Diálogos CDES-RS, e dezenas de reuniões conduzidas pelas 19 Câmaras Temáticas criadas. Entre os temas tratados estavam, por exemplo, a reestruturação da dívida com a União, a reforma da previdência pública e criação do fundo da previdência (FunPrevi), o novo modelo de pedagiamento, o Pacto Gaúcho pela Educação, a constituição do Centro de Direitos da Pessoa Idosa, do Comitê de Povo de Terreiro, a Carteira de Nome Social, a política de reestruturação dos órgãos ambientais, ampliação da dotação orçamentária às secretarias do setor primário e à cultura, o Passe Livre Estudantil, a criação do Conselho Deliberativo Metropolitano, diretrizes ao Plano Safra Gaúcho, à política industrial, e ao programa de Irrigação, entre outros. Em síntese, além das propostas acolhidas, foram apresentadas 30 recomendações ao governador, criadas 19 câmaras temáticas, e realizados 35 Diálogos Temáticos, 23 Diálogos Regionais, oito seminários nacionais e internacionais, 30 relatórios de concertação, e duas Cartas de Concertação.

Precisamente, nos marcos da experiência do CDES RS, cotejada com a trajetória de outros conselhos de desenvolvimento, notadamente os do Brasil, França, Espanha e Portugal, é possível caracterizar melhor alguns elementos próprios à natureza da concertação:

- a) A presença da sociedade civil em fóruns de participação e diálogo com o governo, diferentemente do que defendem alguns estudos, não significa sua institucionalização<sup>48</sup>.

---

<sup>46</sup> Revista de balanço do CDES RS, “Diálogo muda a vida no Rio Grande (2011-2014)”, em anexo.

<sup>47</sup> A capacidade proponente dos membros do CDES RS, evidentemente, superou esta marca, mas o balanço publicado registrou aquelas que efetivamente receberam tratamento pelo governo estadual, por atenderem ao critério de concertação majoritária ou consensual entre os integrantes do CDES. Exemplificando: a política de reajuste do Salário Mínimo Regional não obteve a concertação entre os conselheiros representantes patronais e dos trabalhadores, e o conjunto de propostas apresentadas, mesmo que considerado pelo governo na sua decisão posterior, não foi computado para efeitos estatístico de propostas, somente no balanço dos temas tratados.

<sup>48</sup> Céli Pinto, Leonardo Avritzer e Cláudia Feres Faria, por exemplo, tratam do assunto em seus artigos, respectivamente, “A sociedade civil institucionalizada” (2004), “Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: da autorização a legitimidade da ação” (2007), e “As instituições participativas em questão: quais distinções analíticas importam?” (2009).

O espaço público disponível ao encontro de governo e atores sociais, para o compartilhamento de opiniões e a concertação de políticas estratégicas, constitui o componente formalmente institucionalizado. Ademais, nenhum dos modelos de participação direta ou representativa, conhecidos atualmente, tem capacidade para recepcionar a totalidade de cidadãos ou organizações da sociedade civil, e mesmo esta interação, não deve ocorrer de forma subordinada, inibindo ou constringendo ações dos atores sociais no “mundo da vida”;

- b) Tanto o CDES nacional, quando a versão regional, guardam em relação aos modelos europeus uma diferença estrutural, a representação da sociedade civil tem caráter mais pluralista e menos classista, com a presença de movimentos sociais, ONGs, intelectuais, personalidades artísticas e esportivas, entre outros. Contudo, as representações sindicais e patronais mantêm ainda uma presença expressiva.
- c) Conforme Fleury, nos países europeus do pós-guerra no século XX, os conselhos foram “fruto do ciclo ascendente da economia capitalista, [Welfare State], que gerou as condições materiais necessárias para o consenso acerca de como distribuir melhor o excedente produzido em cada sociedade” (FLEURY, 2003, p.03). Em um segundo momento, a instituição de conselhos de desenvolvimento refletia outro contexto “no qual o consenso é fruto de um acordo em relação aos valores democráticos, em sociedades que experimentaram regimes autoritários e/ou excludentes”, sociedades cindidas por anos de conflitos internos que viviam a emergência de uma repactuação para a transição democrática, casos de Espanha e Portugal, especialmente. A realidade brasileira de profundo contraste social, decorrente da extrema pobreza e da alta concentração de renda, em um cenário econômico que oscilava períodos de estagnação e crise, mobilizava a sociedade e determinou o ponto axial de instituição do CDES em 2003. O esforço inicial da sociedade civil convocada orientava-se, então, para a revisão do modelo econômico vigente e a formulação de uma nova estratégia de desenvolvimento apoiada em políticas voltadas à promoção de um círculo virtuoso de crescimento baseado em programas sociais distributivos, fortalecimento do mercado interno, inserção soberana no cenário internacional e incentivo aos setores produtivos nacionais geradores de postos de trabalho.
- d) Os conselhos de desenvolvimento se configuram em instrumento de democratização da gestão pública acessível aos governos, e compatível com outros fóruns de participação. Como por exemplo, o próprio caso do CDES RS, integrado ao Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã. Neste sentido, Ladislau Dowbor aponta para a

necessidade de um novo modelo de organização governamental que amplie o acesso dos cidadãos ao poder público, dispondo de novos arranjos e ferramentas tecnológicas (DOWBOR, 2010).

- e) Dentre as diversas formas de participação, a concertação social demonstra-se uma prática válida para elaboração de políticas públicas e o tratamento de temáticas envoltas em tensão social. O modelo privilegia a presença colaborativa de diferentes atores sociais e a busca de soluções consensuadas, afastando, tanto quanto possível, a verificação de maiorias para deliberação. Os procedimentos de votação em espaços conselhistas de concertação ficam reservados as situações de claro esgotamento das possibilidades negociais dialógicas. Nestes casos, registra-se no relatório final, a ser enviado ao chefe do executivo, a opinião majoritária dos conselheiros quanto ao tema debatido.<sup>49</sup> Em última análise, o processo deliberativo por meio do voto dos participantes causa efeito deletério no Conselho, corrompendo em certa medida o *caput* do pacto de colaboração estabelecido entre os atores sociais, e destes com o Estado. A unidade do conselho não é o indivíduo. O conselheiro ou grupo de conselheiros não representam, isoladamente, e em proporcionalidade numérica, seus segmentos sociais no espaço institucional do Conselho, podendo gerar distorções nos resultados por voto. Note-se, por exemplo, a evidente diferença de representação entre um empresário, um trabalhador, um professor e um ambientalista.

Para todo o elenco, Mario dos Santos alerta para os riscos dos processos de concertação se tornarem meramente consultivos, sem aprendizado democrático e resultados mensuráveis. Para o autor, os conselhos são mecanismos de participação que desverticalizam as estruturas deliberativas do Estado, nos quais governo e sociedade optam por compartilhar institucionalmente o desenho e a execução de políticas públicas. Castellanos, no mesmo diapasão, afirma que para muitos observadores:

[...] las concertaciones pertenecen más bien al mundo de la política simbólica, ya que logran presentar fachadas de consenso sin resolver a fondo, en la mayoría de las veces, los problemas en torno a los cuales fueron convocados, hay que resaltar el hecho de que muchas veces se constituyen en el instrumento idóneo para reducir tensiones sociales y hacerlas políticamente manejables a través del diálogo (CASTELANOS, 2001, p. 19).

Para responder a este desafio, Marco Aurélio Ruediger relaciona condições necessárias à eficácia política da concertação social: o reconhecimento ativo entre ator estatal

---

<sup>49</sup> Difere dos conselhos de políticas públicas, que para aprovação de pareceres, contas e proposições programáticas ao poder público contam com critérios normativos próprios para deliberação.

e atores sociais, a regulação normativa, a responsabilidade coletiva, a socialização de informações, e a integração orgânica entre as partes, “constituindo uma coalizão estável de atores locais (criando um ator coletivo)” (RUEDIGER, 2011, p. 12). Da mesma forma, Oscar Uriarte recortou um conjunto mínimo de requisitos para que a concertação possa ‘frutificar’, e enumerou três em especial:

[...] la fuerte representatividades de las partes, porque sólo con ella es posible arribar a acuerdos responsables, estables y con cierta seguridad de cumplimiento”; “el consenso y voluntad de las partes en cuanto a la conveniencia o necesidad de la concertación”; “la eficacia y estabilidad del gobierno, ya que el gobierno puede – obviamente – promover o combalir la concertación (URIARTE, *apud* AGNESE, *et al*, 1985, p. 36-37).

As exigências selecionadas por Ruediger e Uriarte respondem parte das advertências apresentadas no estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em parceria com o CDES da Presidência da República, quanto aos embaraços à instituição de fóruns de governança participativa:

[...] a construção de novos espaços de concertação não é tarefa simples. Entre as dificuldades de implementação e de consolidação dessas novidades, destacam-se aqui quatro elementos, a saber: i) a dificuldade de legitimação de inovações institucionais por parte dos vários agentes envolvidos, bem como pelo próprio governo e sociedade; ii) a linha muito tênue entre a capacidade do Estado de desencadear um novo espaço de concertação, sem ser, ao mesmo tempo, colonizado por interesses particulares e sem se tornar um agente autoritário ou impositivo; iii) a capacidade real de que as deliberações construídas nesses espaços possam influenciar as decisões estratégicas dos governos; iv) o risco de sobre-representação dos atores estratégicos – vinculados a determinados interesses – indicados à posição de conselheiros (CARDOSO JR; SANTOS; ALENCAR, 2010, p. 14).

Tal conjunto de enunciados sugere outro rol de condicionantes, vital para responder à crise ético-normativa da sociedade contemporânea, com práticas democráticas que ativem uma nova ética de responsabilidade coletiva, tão fortemente sublinhada por Renán Castellanos (2001). E o diálogo social, como sustenta Garcia, vertebra os modelos de participação, “os resultados que produz são sempre mais duradouros, como atestam experiências diversas. Eventualmente, podem demorar mais a aparecer, mas os ganhos em qualidade e perenidade são compensadores” (GARCIA *apud* CARDOSO JR; SANTOS; ALENCAR, 2010, p. 75). Essência dos conselhos de desenvolvimento e da própria dinâmica da concertação, o diálogo é escuta e aprendizado do outro social, “mais que ouvir e falar ao governo, os conselheiros [do CDES] têm ouvido uns aos outros, forjando novas sínteses, abrindo novas possibilidades de entendimento”.

A concertação social de tipo conselhistas, em resumo, se realiza por meio de arranjos institucionais dotados de bases normativas, presença de atores sociais, reconhecimento estatal,

condições materiais, legitimidade política, diálogo e alteridade democrática, e incentivo positivo à participação. Assim, os atuais conselhos de desenvolvimento se colocam, no contexto das democracias liberais, como “uma inovação social que amplia a esfera pública ao introduzir, em uma mesma arena de discussão, atores sociais que não interatuam em outras situações, em uma sociedade marcada por clivagens e exclusões” (FLEURY, *apud* CARDOSO JR; SANTOS; ALENCAR, 2010, p. 52).

Finalmente, ao relacionar critérios significantes que devam integrar uma *série não exaustiva de condicionantes para validade da concertação social; engendrando um conjunto reconhecível e executável de políticas e práticas democráticas* -, resta destacar cláusulas de garantias à contratualização da participação em espaços públicos institucionais de concertação social:

- f) Garantir equilíbrio da representação na composição do conselho, evitando a sobre-representação de segmentos sociais, e tanto quanto possível, procurar integrar representações corporativas da sociedade civil (centrais sindicais e federações empresariais, p. ex), combinadas com representações pluralistas (ONGs e Movimentos sociais, p. ex), de minorias (índios, p. ex.) e excluídos (sem tetos, p. ex.). A baixa multiplicidade da presença social é “un riesgo que no se puede dejar de mencionar es el de que la concertación adquiere características fuertemente elitistas sí sólo pueden participar en ella sectores con grado relativamente alto de organización” (SANTOS, 1984, p. 72). Na mesma direção, amplia-se sensivelmente o escopo dos modelos neocorporativos e pluralistas a promoção da presença de lideranças sociais orgânicas não formais, que mesmo sem função dirigente, são reconhecidas pela sociedade e por seus pares nas categorias temáticas ou segmentos que atuam<sup>50</sup>. A opção pela integração de representações sociais orgânicas responde parcialmente a preocupação de Santos (1984) e Pinto (2004) quanto à debilidade da presença dos segmentos excluídos da sociedade formal em fóruns institucionais de participação;
- g) Garantir a representação adequada do Estado na composição do conselho, sempre minoritário, bem como, o comparecimento compulsório de agentes de governo necessários ao tratamento dos temas em pauta para concertação;

---

<sup>50</sup> Como já tratado, tanto o CDES nacional, quanto o gaúcho, adotaram o critério de representação orgânica para permitir que lideranças da sociedade em determinados temas – como esportistas, artistas, professores, juristas – desprovidas de representação formal, pudessem também participar como conselheiros e conselheiras. Caso da ginasta Daiane dos Santos no CDES RS, que por sua origem e trajetória tornou-se uma referência para o esporte e também para jovens das periferias urbanas.

- h) Garantir a todos participantes o acesso a dados e documentos técnicos governamentais, bem como, o partilhamento de estudos e informações necessárias ao processo de concertação. Nas discussões coletivas, as condições e trajetórias dos atores no espaço público são diversas, e como afirma Santos, “así como se llega a la mesa de negociaciones com poderes ditintos, lo que ceden y lo que ganan los distintos autores es heterogéneo” (SANTOS, 1984, p. 72).
- i) Garantir, nos termos de Habermas, que a solução comunicativa seja uma fonte de cooperação entre estranhos, e que estes mantenham o “direito de permanecer estranhos entre si” (HABERMAS, 1997, p. 33). O espaço público da concertação social compreendido como “um âmbito de debate político aunque, naturalmente, las partes conservarán siempre sus posiciones ideológicas” (CABEZAS *apud* Revista de Trabajo, 1995, p. 08).
- j) Garantir autonomia de funcionamento, cogestão administrativa, independência para elaboração da agenda pública, liberdade para vocalização de opiniões e para deliberação de propostas, sem qualquer constrangimento à atividade originária do conselheiro na esfera pública. Sendo, da mesma forma, observada a autonomia da atuação do poder executivo na gestão cotidiana do governo.
- k) Garantir os conselhos de desenvolvimento como instâncias de aprofundamento temático, reflexão estratégica e formulação de políticas públicas e diretrizes programáticas ao desenvolvimento. Evitando confunção de atribuições com fóruns de serviços, destinados à resolução diligente de questões correntes da gestão cotidiana.
- l) Garantir a equidade das políticas concertadas, apartar o contencioso partidário e o diletantismo estéril, normatizar a presença dos organismos estatais, promover o acolhimento, a publicidade e o andamento das deliberações concertadas.

No estudo dos conselhos de desenvolvimento, nota-se ainda que, distintamente de modelos europeus, vinculados em maioria às secretarias de Estado, os conselhos brasileiros estão integrados à estrutura administrativa do chefe do poder executivo, como “órgão de consulta e assessoramento” (BRASIL, 2003; RS, 2010). Entre prós e contras do formato, supõe-se que o posicionamento privilegiado na hierarquia estatal, o “prestigiamento” político e a proximidade com presidente, governador ou prefeito, permitam maior eficácia e celeridade ao órgão. Contudo, em ambos os casos, o compromisso programático das forças políticas governantes e o desejo de participação expresso pela sociedade são os fatores determinantes ao sucesso de fóruns democráticos.

Finalmente, o esforço empreendido procurou identificar um conjunto coerente de condições, visíveis e verificáveis, necessárias à concertação social, extraídas das experiências existentes, mas particularmente do CDES RS. Com efeito, para os objetivos de desempenho dos conselhos e da concertação, Bobbio manifesta que “o modelo ideal da sociedade democrática era aquele de uma sociedade centrípeta. A realidade que temos diante dos olhos é a de uma sociedade centrífuga, que não tem apenas um centro de poder (a vontade geral de Rousseau), mas muitos. [...]. A sociedade real, sotoposta aos governos democráticos, é pluralista” (BOBBIO, 1986, p. 23).

Certo ainda que o antagonismo entre a representação individual (cidadão) ou coletiva (sociedade civil) tenciona o debate de arranjos de participação no interior das democracias liberais. Entre os tratamentos prescritos, está a possibilidade de um modelo ideal típico de sistema de participação integrado por múltiplos fóruns democráticos de gestão, em coexistência cooperativa com o sistema representativo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A célebre sentença, “a mente que se abre a uma nova ideia jamais voltará ao seu tamanho original”, supostamente de autoria do escritor americano, Oliver Wendell Holmes, mas correntemente atribuída a Albert Einstein, bem poderia ser aplicada ao caso da participação nas democracias modernas: “a democracia que se abre a novas formas de participação jamais voltará ao seu estado original”. Mas a afirmação guarda reservas diante da realidade histórica. Mesmo a substituição da palavra *democracia* por *sociedade* na sentença, não encontraria aderência absoluta. Supõe-se, com generosidade poética, que a democracia participativa, uma vez experimentada, persista como brasa sob cinzas em períodos de recuos autoritários ou democracias contidas, que aos novos ventos democráticos retoma a velha chama. Mas a observação revela que a simples presença da democracia e de canais de participação cidadã não garante sua permanência no tempo.

Na luta pela hegemonia, a democracia exige vigília e ressignificação contínuas. Uma questão posta à utopia de uma civilização iluminada e democrática que, para Manuel Castells, está situada no campo da sociologia política, “a história humana tem sido caracterizada pela busca de instituições de governança que tragam os interesses e desejos de indivíduos extremamente diversos para um modo de compatibilidade que torna possível a sobrevivência compartilhada” (CASTELLS, 2015, s.p).

O estudo procurou inserir a experiência do CDES gaúcho no contexto das interrogações postas às democracias modernas e ao desafio de implementar sistemas estáveis de colaboração mútua entre sociedade e Estado. As massas desassistidas, as manifestações populares pelo mundo, a limitada capacidade das instituições que conformam o Estado em satisfazer as expectativas da sociedade, e a incapacidade dos governos em garantir a soberania de nações tuteladas pelos mercados globais, convocam novas institucionalidades democráticas.

Os riscos de revoltas anômicas romperem o dique dos pactos democráticos e derivarem para surtos autoritários e ondas conservadoras são tão reais, quanto demonstráveis historicamente. A resposta ao enigma da crise de legitimidade das democracias representativas não passa por sua substituição, mas por sua radicalização, com a combinação de novos mecanismos de democracia direta que ampliem os canais de acesso à participação popular e a integração de novos atores sociais as estruturas verticais de deliberação do Estado, instituindo padrões superiores de legitimação política e soberania nacional no cenário internacional.

A dupla tensão entre democracia liberal de baixa intensidade, submetida aos mecanismos de controle do capitalismo de mercado, e a crescente insatisfação da sociedade excluída e mobilizada pela manutenção de conquistas sociais, aponta para a resolução da disjuntiva subordinação ou soberania. No campo da subordinação, os riscos de uma democracia alegórica estão identificados na constatação de Luiz Gonzaga Belluzzo (2014), para quem “os grandes bancos internacionalizados, sobretudo os bancos americanos, cuidaram de administrar à escala global a rede de relações débito-crédito”.

A tutela dos mercados financeiros transcende os Estados e alcança a própria soberania democrática das nações, dispostos a remover obstáculos aos seus interesses de ampliação de domínios, e mais, a submissão estatal “foi acompanhada de mudanças na estrutura da propriedade e da concorrência, ou seja, os grandes bancos financiaram e organizaram o jogo de concentração patrimonial e produtiva” (BELLUZZO *apud* PALHARES, *et al*, 2014, p. 117).

A reação popular explode nas ruas em diversas partes do mundo, não coesas, nem centralizadas por uma agenda comum, e de cooperação internacional, mas muito mais intuitivas, espontâneas, indignadas e por isto mesmo, mais inquietantes. Uma multiplicidade de vozes disparadas em várias direções, na luta pela dignidade, pela sobrevivência, e obliquamente, pela democracia. Na quadra histórica das democracias liberais, se conflagram as tentativas de controle e de expansão.

Coerente com estas questões, a tese desenvolvida propôs que o tamanho do desafio exige mais democracia, não menos. A ampliação dos modelos de democracia participativa, combinados em sistema que integre participação cidadã, democratização da gestão e interação em redes alargam o modelo representativo, conferindo novos canais de comunicação de conteúdo, por onde flui a demanda e as expectativas da sociedade.

A diversificação de arranjos institucionais participativos, multifacetados e transversalizados, complementarmente à democracia representativa, aportam alternativas reais às sociedades complexas, fruto das novas formas de acumulação capitalista e da transformação dos sujeitos no mundo do trabalho. Para Dowbor, “o novo modelo que emerge está

essencialmente centrado em uma visão mais democrática, maior representatividade cidadã, maior transparência, com forte abertura para as novas tecnologias da informação e comunicação, e soluções organizacionais para assegurar a interatividade entre governo e cidadania” (DOWBOR, 2010, p. 13).

São, portanto, como defendeu Bobbio, dois sistemas - representativo e direto - que podem se integrar reciprocamente (BOBBIO, 1986). Na melhor acepção “um projeto democrático renovado exige o fim da “dinheirização” da política, canais de participação direta - conselhistas, virtual e presencial - que dialoguem com uma representação política estável e predominante” (GENRO, 2015).

No interior do Sistema de Participação, e do desafio posto, os arranjos conselhistas de concertação representam uma possibilidade de resposta adequada e eficaz às expectativas da sociedade e a necessidade de renovação da legitimidade do Estado. Especialmente pela agilidade em mobilizar amplos setores da sociedade civil, convocando a esfera pública a partilhar com o governo em um espaço público institucional a formulação estratégica das políticas de desenvolvimento e proteção do interesse nacional ou regional. O arranjo conselhista de concertação social representa uma alternativa real e experimentada de ampliação de processos de participação acessível aos governos e à sociedade em nível nacional ou local.

O modelo referenciado na teoria habermasiana transporta a *esfera pública* e a *estrutura comunicacional* original adequando-as conceitualmente ao *espaço público institucional* e à *concertação social*, respectivamente. Para tal, a hipótese trabalhada vinculou o sucesso destes arranjos a uma *série não exaustiva de condicionantes para a validade da concertação social, um conjunto reconhecível e executável de políticas e práticas democráticas*. Entre tantas, destaco a preferência por processos que integrem a sociedade civil à gestão, a promoção de soluções dialógicas e colaborativas entre diferentes atores sociais, que permanecem estranhos entre si. Lugar da alteridade democrática, da representação plural, no qual a medida não é o indivíduo nem a maioria, mas a formação coletiva da vontade.

O rol de condicionantes elencados procura facilitar caminhos e superar obstáculos comuns à instituição de espaços públicos conselhistas, todavia, recusa o procedimentalismo mecânico ou a simples imposição normativa dos conselhos de desenvolvimento, bem como de qualquer outra forma de participação. Doutra maneira, a imagem idílica de que a participação uma vez em prática não regride aos níveis anteriores, negada historicamente, deve ser superada pela consciência crítica e orgânica, necessária à atribuição de novos significados cognitivos da democracia participativa possíveis de serem fruídos pela sociedade.

Novas institucionalidades democráticas dependem, efetivamente, de dois impulsos determinantes para sua instituição e permanência: de um lado, a identificação política das forças governantes, originárias de movimentos progressistas comprometidos com a promoção de espaços de integração e participação cidadã na gestão pública; doutro, a hegemonia da sociedade democrática que ativa a consciência da cidadania e da esfera pública a participar da gestão pública, a formação da vontade para eleger alianças coerentes com esta trajetória. A derogada do conselho de desenvolvimento estadual, atualmente, demonstra que mesmo todos os arranjos normativos, engendramentos formais, estruturas institucionais, ou previsões legais serão suficientemente capazes de garantir a participação, a escuta, o diálogo e a concertação social na gestão pública diante da ausência de forças político-partidárias e presença social identificadas com a democracia participativa.

De toda forma, excetuando regimes autoritários, as democracias liberais, mesmo contidas, têm a sua frente a incontornável dinâmica da esfera pública e das clivagens de cidadania participativa no mundo da vida. Esferas que recusam a normalidade controlada, em constante mutação criativa, readaptadas às idiossincrasias locais, ressignificadas a cada novo espaço conquistado, que reforçam a presença dos atores sociais, dos sujeitos coletivos e recolocam a questão democrática para a própria democracia. Eis aí pontos de partida dos constantes recomeços, caminhos por onde o barco da democracia possa singrar em busca da “ilha desconhecida”. Novas institucionalidades democráticas que devem ser “adaptadas a cada cultura, a cada país, a cada tradição, a cada história e geografia. [...] São as *demos*, cada uma das múltiplas *demos*, que decidem a sua própria *cracia*, a defendem e a implementam numa luta implacável para serem os sujeitos da sua própria história” (CASTELLS, 2015).

Mesmo com todas as críticas e insuficiências reais, as experiências dos conselhos de desenvolvimento e de concertação social brasileiros representaram uma ruptura histórica com a “subordinação à trajetória”, de prevalência de uma cultura elitista, ao trazer à cena pública atores sociais antes ignorados por governos, invisibilizados pela grande mídia, tantas vezes marginalizados, reprimidos e relegados unicamente a mecanismos de pressão por fora das estruturas estatais. A multiplicidade social ganhou voz e vez nos Conselhões. Uma experiência que certamente ficou aquém do que esperávamos, mas talvez muito além do que a realidade brasileira atual nos reserva.

Entre Temers, Trumps, Brexits, Bolsonaros, MBLs e afins, lembro a frase profética de Wladimir Safatle (2012) no artigo a “Democracia por vir”<sup>51</sup>: “O regime que nos governa pode não ser uma ditadura, nem um sistema totalitário, mas ainda não é uma democracia”.

Que tempos!

---

<sup>51</sup> SAFATLE, In HARVEY *et al*, 2012, p.47.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL (2003). Decreto-Lei Nº. 4744. Dispõe sobre a composição e funcionamento do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Brasília: Presidência da República.

\_\_\_\_\_. (2003) Termo de Referência. Dispõe sobre a Formação da Secretaria Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (SEDES) e do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES). Brasília: Presidência da República.

\_\_\_\_\_. (2004) CDES. **Primeira Carta de Consertação**. 15 de janeiro de 2004. Disponível em: <<http://vwww.presidencia.gov.br/cdes>> Acesso em: 10 de junho 2016.

RIO GRANDE DO SUL (2010). Lei Nº. 13.656, de 07 de janeiro de 2011. Cria o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Rio Grande do Sul e revoga a Lei 11.931, de 24 de junho de 2003. Porto Alegre, 2011.

\_\_\_\_\_. Secretaria executiva do conselho de desenvolvimento econômico e social do Rio Grande do Sul. Pesquisa Interna. Porto Alegre: Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 2011.

\_\_\_\_\_. Secretaria executiva do conselho de desenvolvimento econômico e social do Rio Grande do Sul. Survey CDES RS. Porto Alegre: Governo do Estado do Rio Grande do Sul e Fundação Getúlio Vargas, 2011.

\_\_\_\_\_. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Rio Grande do Sul. Revista Diálogo muda a vida no Rio Grande (2011-2014). Porto Alegre: CDES RS, 2014.

\_\_\_\_\_. (2011) Termo de Referência. Dispõe sobre a Formação da Secretaria Executiva do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Rio Grande do Sul (SECDES) e do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES RS). Porto Alegre: Gabinete do Governador.

\_\_\_\_\_. Rio Grande do Sul, do Brasil, do Mundo. Programa de Governo – Unidade Popular pelo Rio Grande PT, PSB, PCdoB, PR – Tarso Governador. Porto Alegre: Unidade Popular pelo Rio Grande, 2010.

AGNESE, Laura; *et al.* **La Concertación Social** - Estudios en homenaje al profesor Americo Pla Rodrigues. Montevideo: Editorial Amalio M. Fernandez, 1985.

ALBUQUERQUE, Esther. Novas tecnologias para a democracia participativa consultas e orçamento participativo na era digital: governo e redes sociais. **Ciclo de Debates Diálogos RS**. Fundação Perseu Abramo (org.) Porto Alegre, 2010.

ALMOND, Gabriel.: A functional approach to comparative politics. In: ALMOND, G; COLEMAN, J. **The Politics in the developing areas**. Princenton: Princenton University Press, 1960

ANDERSON, Perry. **A crise no Brasil**. Disponível em <<https://blogdaboitempo.com.br/2016/04/21/perry-anderson-a-crise-no-brasil/>> Acesso em: 24 de agosto 2016.

ARATO, A.; COHEN, J. Sociedade civil e teoria social. In AVRITZER, Leonardo. (Org.). **Sociedade civil e democratização**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

ARAÚJO, Inesita. Mediações e Poder. Texto apresentado ao GT da Recepção, no **ALAIC 2000**. Santiago do Chile, abril de 2000.

AVILES, Antonio Ojeda. **Los Consejos Economicos y Sociales**. Madrid: Ed. Trotta, 1992.

AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura de Souza. A Moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática. São Paulo: Perspectiva, 1996.

\_\_\_\_\_. Teoria democrática e deliberação pública. **Revista de Cultura e Política**. São Paulo: Lua Nova, 2000.

\_\_\_\_\_. Para ampliar o cânone democrático. In SANTOS, Boaventura de Souza (org). **Democratizar a Democracia: os caminhos da Democracia Participativa**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2002.

\_\_\_\_\_. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização a legitimação da ação. **Revista de Ciências Sociais**, Vol. 50, n. 3, p. 443-464. Rio de Janeiro, 2007.

AVRITZER, Leonardo; COSTA, S. 2004. Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 47, n. 4, 2004.

BANDEIRA, Pedro S. Uma Experiência de Institucionalização de Regiões no Brasil: Os COREDEs do Rio Grande do Sul. Florianópolis: UFSC - **Primeiro Colóquio Internacional sobre Desenvolvimento Territorial sustentável**, 2007. Disponível em: <<http://www.cidts.ufsc.br/articles/ArtigoBandeira.pdf>> Acesso em: 31 de julho de 2016.

BARBIER, Benjamin. **Democracia Fuerte**. Córdoba: Almuzara, 2004.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

BAYLOS, Antonio. Excepcionalidade política e neoliberalismo: Europa e Brasil. In PONER, Carol; CITTADINO, Gisele; TENENBAUM, Marcio; RAMOS FILHO, Wilson. **A resistência ao golpe de 2016**. Bauru: Canal 6, 2016.

BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia; uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

CÂNEPA, Mercedes Maria Loguercio. **Partidos e Representação Política**: a articulação dos níveis estadual e nacional no Rio Grande do Sul (1945 – 1965). Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2005.

CARDOSO JR, José Celso; SANTOS, José Carlos dos; ALENCAR, Joana. **Diálogos para o Desenvolvimento**: a experiência do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social sob o governo Lula. V.2. Brasília: Ipea: CDES, 2010.

CARVALHO, José Murilo de. Cidadania, estadania e apatia. **Jornal do Brasil** de 24 de junho de 2016, p. 08. São Paulo.

CASTELLANOS, Renan Rápalo. La teoría del contrato y los procesos de concertación social em América Latina. 1.ed. Tegucigalpa: PNUD., 2001.

CASTELLS, Manuel. Towards a new democracy in the information age: thinking the unthinkable. Discurso proferido no **Simpósio "Os Próximos Cem Anos"**. Fundação Champolinaud. Lisboa, 05 de dezembro de 2015.

CASTORIADIS, Cornelius. La democracia como procedimiento y como regimen. Iniciativa Socialista, n. 38, febrero 1996. **Encuentro Internacional "La estrategia democrática"**, Roma, febrero 1994. recogidas en el libro La strategia democratica nella società che cambia, Via S. Erasmo: Ed. Datanews. Roma, mayo 1995.

CDES/RS. **Vozes das ruas: reflexões do Conselho sobre as manifestações de junho**. Porto Alegre: Corag, 2013.

CONVERSE, Nathan; KAPSTEIN, Ethan B.. **Por qué fallan las democracias** (publicado originalmente como “Why Democracies Fail”, Journal of Democracy (em espanhol), Vol. 19, n. 4, outubro de 2008.

CORTÁZAR, René. Concertacion social: Dónde? Cuándo? Cómo? Para Qué? Entre Quiénes? La Estrategia Del Concer-Flicto. Santiago do Chile: Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica – **Série de Estudos Socio/Economicos**, n. 12, novembro de 2001.

CORTES, Soraya Vargas; GUGLIANO, Alfredo. Entre neocorporativistas e deliberativos: Uma interpretação sobre os paradigmas de análise dos fóruns participativos no Brasil. **Sociologias**, ano 12, n. 24, mai.-ago. Porto Alegre, 2010.

CUNNINGHAM, Frank. **Teorias da Democracia** – Uma introdução crítica. Porto Alegre: Artmed, 2009.

DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política e Sociedade**, n. 5, 2004.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2001.

DAHL, Robert Alan. **Poliarquia - Participação e Oposição**. São Paulo: EDUSP, 1997.

DANÉRIS, Marcelo Tuerlinckx. **A Gênese do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Rio Grande do Sul e a esfera pública institucionalizada**. Artigo de Mestrado da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: UFRGS, 2012.

DOWBOR, Ladislau. **Brasil: um outro patamar** - Propostas de estratégia. Brasília: CDES, julho de 2010.

EASTON, David. **Esquema para el análisis político**. Buenos Aires: Amorrortu Editores, 1969.

EISENSTADT, Samuel. Instituciones Sociales. *In* SHILLS, Edward (org). **Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales**. Madrid: Aguilar, v. 6. p. 85-94, 1975.

ELEY, Geoff. **Forjando a Democracia** – A história da esquerda na Europa, 1850 - 2000. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2005.

FARIA, Cláudia Feres. Democracia Deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. **Revista de Cultura e Política**, n. 49. São Paulo: Lua Nova, 2000.

\_\_\_\_\_. Fóruns participativos, controles democráticos e a qualidade da democracia no Rio Grande do Sul. **Opinião Pública**, v. 12, n. 2, p. 378-406. Campinas, nov. 2006.

FERREIRA, Jorge; AARÃO REIS, Daniel. (org.) **Revolução e Democracia (1964-...)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

FIORI, José Luiz. Conferência sobre o artigo “O duplo movimento”. **Instituto Novos Paradigmas**. Porto Alegre: INP, 2016.

FLEURY, Sonia. **Concertação e efetividade da ação política: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do governo Lula**. Disponível em: <[www.clad.org.ve/fulltext/0047205.pdf](http://www.clad.org.ve/fulltext/0047205.pdf)> Acesso em: 18 de junho 2016.

\_\_\_\_\_. O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do governo Lula. *In*

MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octavio Penna Pieranti (orgs). **Estado e Gestão Pública: Visões do Brasil Contemporâneo**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Aurélio: o dicionário da língua portuguesa**. Curitiba: Ed. Positivo, 2008.

FRANCO, Augusto de; POGREBINSCHI, Thamy. Democracia Cooperativa – Escritos Políticos Escolhidos de John Dewey (1927-1939). Porto Alegre: **Conferência Mundial sobre Desenvolvimento de Cidades**, fevereiro de 2008.

FRANTZ, Walter **A Experiência dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul: Participação e Educação Política**. Ijuí: Unijuí, 2001.

GENRO, Tarso. **O futuro por armar**. Petrópolis: Vozes, 1999.

\_\_\_\_\_. Governar para todos cortejando o futuro. Artigo publicado em **jornal Zero Hora**, dia 04 de outubro de 2010. Porto Alegre.

\_\_\_\_\_. Democracia na normalidade controlada. Porto Alegre: **jornal digital Sul21**, 2015. Disponível em <<http://www.sul21.com.br/jornal/crise-da-democracia-na-normalidade-controlada/>> Acesso em: 06 de julho 2016.

\_\_\_\_\_. Democratizar as relações entre governo e sociedade. In CORREA, Jaime Montalvo *et al.* **Novos Espaços Democráticos**: diálogo social no Brasil e a experiência da Espanha. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2003.

GOMES, Eduardo R. Novas capacidades estatais para estados desenvolvimentistas: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) do Brasil e o Conselho de Desenvolvimento Econômico Nacional e Trabalho (NEDLAC) da África do Sul. **Revista Teoria e Cultura do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais**, v. 10 n. 1. Jan/Jun. p. 11-25. Juiz de Fora: UFJF, 2015.

GOODE, Luke. **Jurgen Habermas**: Democracy and public sphere. Ann Arbor: Pluto Press, 2005.

GUGLIANO, Alfredo Alejandro. **Democracia, participação e deliberação. Contribuições ao debate sobre possíveis transformações na esfera democrática**. Civitas: Porto Alegre, v.4, n.2, p.257-283, jul./dez. 2004. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/14/1616>> Acesso em: 13 de julho 2016.

GUGLIANO, Alfredo; DANERIS, Marcelo T.; SANTOS, Priscila R. dos; MARX, Vanessa. A participação cidadã como um sistema: o caso do governo estadual gaúcho. Artigo. Gramado: **VIII Encontro ABCP**, 2012.

GROSSI, Maria; SANTOS, Mario R. dos. La concertación social: una perspectiva sobre instrumentos de regulación económico-social en procesos de democratización. In **Crítica e Utopia**, n. 9, Buenos Aires: 1983. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/critica/nro9/GROSSI.pdf> Acesso em: 29 de maio 2016.

HABERMAS, Jürgen. **Mudanças estruturais na esfera pública**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

\_\_\_\_\_. **Direito e Democracia**. São Paulo: Tempo Brasileiro, 1997.

HARVEY, David *et al.* **Occupy**: movimentos de protesto que tomaram as ruas. São Paulo: Boitempo Editorial, 2012.

\_\_\_\_\_. **Cidades Rebeldes**: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo Editorial, 2013.

HELD, David. **Modelos de Democracia**. Madrid: Alianza Editorial, 1990.

HUNTINGTON, Samuel. **A terceira onda**: a democratização no final do século XX. São Paulo: Ática, 1994.

INSTITUTO DE ESTUDOS AVANÇADOS DE SÃO PAULO. LOSURDO, Domênico (resenha). *Contra-história do Liberalismo* de Domênico Losurdo. BOSI, Alfredo. *Liberalismo versus democracia social* de Alfredo Bosi vol.21, n.59. São Paulo, Jan./Apr. 2007

KUNRATH, Romerio Jair. **CDES: O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Brasil**. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2005.

\_\_\_\_\_. Os conselhos econômicos e sociais em perspectiva comparada: os casos da Espanha e do Brasil. Curitiba: **I Seminário Nacional de Sociologia e Política** - UFPR, 2009.

LIJPHART, Arend. **Modelos de Democracia** - Desempenho e padres de governo em 36 países. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

LOSURDO, Domenico. **Democracia ou Bonapartismo** - Triunfo e decadência do sufrágio universal. Rio de Janeiro: Editora UFRJ/Editora UNESP, 2004.

LUCHMAN, Ligia. **A representação no interior das experiências de participação**. Lua Nova, n. 70, p. 139-170, São Paulo, 2007.

LULA, Luiz Inácio da Silva. **Carta ao Povo Brasileiro**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002. Disponível em:  
<<http://novo.fpabramo.org.br/uploads/cartaaopovobrasileiro.pdf>> Acesso em 03 de julho 2016

MAIA, Rousiley C. M. Redes cívicas e Internet. In EISENBERG, José; CEPIK, Marco. **Internet e política**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2002.

MAINWARING, Scott P. **Sistemas Partidários** - O caso do Brasil. Porto Alegre: Mercado Aberto, 2001.

MARQUES, Luiz. **Governo Lula: social-liberal ou social-reformista?** Porto Alegre: Veraz, 2005.

MARINGONI, Gilberto. **Desenvolvimento, planejamento e atores sociais: conceito e experiências**. Análises e propostas. n. 36. [s.l]: Fundação Friedrich Ebert Stiftung, 2009.

MARSHALL, Thomas. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MENEZES, Djacir. **O Brasil no pensamento brasileiro**. Brasília: Ministério da Cultura, 1972.

MICHAELIS. Dicionário Brasileiro de Língua Portuguesa. São Paulo: Editora Melhoramentos, 2016. (app para iPads e tablets)

MOISÉS, José Álvaro. **Os brasileiros e a democracia** - bases sócio-políticas da legitimidade democrática. São Paulo: Ática, 1995.

NERI, Marcelo Cortês. **A década inclusiva (2001-2011): Desigualdade, pobreza e políticas de renda**. Brasília: Comunicados do IPEA, n.155. 25 de setembro de 2012.

NUÑEZ, Ignacio Medina. In SCHMITTER, Philippe C.; ALCÁNTAR, Rigoberto Ocampo (compilador). El nuevo Corporativismo (reseña), **Caderno**, vol. I, n. 2, p. 193-209. Universidad de Guadalajara. Guadalajara, México, Jan./Abril, 1995.

OLIVEIRA, Augusto N. C. de. **As Promessas dos Presidentes**: democracia representativa em 16 países da América Latina. Porto Alegre: FEE, 2016.

OREIRO, José Luíz. Origens, causas e impacto da crise. Artigo publicado em **Valor Econômico**, 2011. São Paulo. Artigo disponível em: <<http://www.valor.com.br/opiniaio/1004628/origem-causas-e-impacto-da-crise>> Acesso em: 04 de agosto 2016.

PALHARES, Joaquim Ernesto. (org.) **A internacional do capital financeiro**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2014.

PARTIDO DOS TRABALHADORES RS. **Programa de Governo**. Tarso Genro Governador. Porto Alegre, 2010.

PESAVENTO, Sandra; OSTERMANN, Nilse. **História do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: CORAG, 1980.

PASTORE, José. O Conselho Econômico e Social. Artigo publicado em jornal **O Estado de S. Paulo**, em 11/02/2003. Disponível em:

PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. São Paulo: Intrínseca, 2014.

PINTO, Celi Regina Jardim. A sociedade civil institucionalizada. **Política & Sociedade**, v. 5, p. 99-116. Florianópolis, 2004.

\_\_\_\_\_. Espaços deliberativos e a questão da representação. **Dados, Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 19, n 54, Rio de Janeiro: 2004.

\_\_\_\_\_. As ONGs e a Política no Brasil: presença de novos atores. **Revista de Ciências Sociais**, vol. 49, n. 3. Rio de Janeiro, 2006.

PINZÓN, Erica M. Rodríguez. Los retos de la democracia em el siglo XXI: Bases de una nueva participación ciudadana em América Latina y Europa. **Seminário Internacional ‘Crisis de la Representación y los Desafios de la Democracia em el Siglo XXI’**. Madri: Fundación Alternativas, 04 e 05 de maio de 2012.

PLÁ RODRIGUEZ, Américo. La Concertación Social. In **Encuentro Iberoamericano de Derecho Del Trabajo**, Gobierno del Estado, L.Y.S. de Puebla, 1987.

PORTO. Dicionário de Língua Portuguesa. Porto: Editora Porto, 2012. (mobile para tablet e Ipad).

PORTUGAL. Acordo de Concertação Estratégica 1996/1999. Lisboa: **Conselho Econômico e Social de Portugal**, 1996.

PRZEWORSKI, Adam; CHEIBUB, José Antônio; LIMONGI, Fernando. Democracia e Cultura: uma visão não culturalista. Lua Nova – **Revista de Cultura e Política**, 2003, n.58, pp. 9-35. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452003000100003>> Acesos em: 23 de julho 2016.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e Democracia**. A experiência da Itália Moderna. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

REESE-SCHÄFER, Walter. **Compreender Habermas**. Petrópolis: Vozes, 2007.

RIBEIRO, Antônio Carlos. O dilema em torno da esfera pública: a centralidade do conceito dentro da teoria deliberativa da democracia e suas reformulações a partir da proposta habermasiana. **Revista Habitus**, vol. 5, n. 1, Rio de Janeiro, 2007.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. Porto Alegre: L&PM, 2008.

RUEDIGER, Marco Aurélio. RICCIO, Vicente. Concertação e república no Brasil contemporâneo: uma análise crítica da experiência do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. **XXVIII Encontro Anual da ANPOCS**, Caxambu, 2004.

\_\_\_\_\_. **Concertação e república no Brasil contemporâneo: uma análise crítica da experiência do Conselho de desenvolvimento econômico e social**. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

SANTOS, Boaventura de Souza (org.). **Democratizar a democracia** - Os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SANTOS, Mario dos. Concertación social: redistribución del poder. **Revista Nueva Sociedad**, n. 70, 1984.

SANTOS, Priscila. Ribeiro dos. **A esfera pública institucionalizada nos marcos da concertação social no Brasil: a experiência do CDES**. Monografia de Graduação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: UFRGS, 2010.

\_\_\_\_\_. **A institucionalização da participação no governo Lula: um estudo de caso sobre o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social**. Artigo de Mestrado do Programa de Pós Graduação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: UFRGS, 2012.

SARAMAGO, José. **O conto da ilha desconhecida**. Brasil: Companhia das Letras, 1998.

SCHMITTER, Philippe C. Still the Century of Corporatism? Source: The Review of Politics, Vol. 36, No. 1, The New Corporatism: **Social and Political Structures in the Iberian World**. Jan., 1974, pp. 85-131 Published by: Cambridge University Press for the University of Notre Dame du lac on behalf of Review of Politics. Nova Iorque, EUA, 1974.

\_\_\_\_\_. Neocorporatismo y Estado. *Reis*, n.31, 1985. **Reis: Revista española de investigaciones sociológicas**, n. 31, p. 47-78, 1985.

\_\_\_\_\_. Veinticinco años, quince conclusiones. (publicado originalmente como “Twenty-five, fifteen findings”, **Journal of Democracy**, vol. 21, n. 1, p. 17-28. National Endowment For Democracy and The Johns Hopkins University Press, Janeiro 2010.

SOLE, Carlota *et al.* Los Consejos Economicos y Sociales. **Revista de Trabajo** (del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Republica Argentina, ano 2, n. 6. Buenos Aires: 1995.

TAPIA, Jorge R. B.. Concertação Social, negociações coletivas e flexibilidade: o caso italiano (1992-2002). **Revista de Ciências Sociais**; vol. 46, n. 2, páginas 215-263. Rio de Janeiro, 2003.

TAPIA, Jorge; GOMES; Eduardo; CONDÉ, Eduardo S. **Pactos sociais, globalização e integração regional**. Campinas: Ed. Unicamp, 2008.

TARROW, Sidney. **O poder em movimento**: movimentos sociais e confronto político. Petrópolis: Vozes, 2009.

THOMPSON, John. The theory of the public sphere. **Theory, Culture & Society**, v. 10, n. 1, p. 173-189. [s.l.], 1993.

URBANI, Giuliano. Sistema Político. *In* BOBBIO, N.; MATEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. Brasília: UnB, 1995.

URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática? Encontro Anual da American Political Science Association (Apsa), Washington (EUA), setembro de 2005. **Lua Nova**, n.67: 191-228. São Paulo, 2006.

VIZEU, Fabio; BIN, Daniel. Democracia deliberativa: leitura crítica do caso CDES à luz da teoria do discurso. **Revista de Administração Pública – RAP** 42 (1), p. 83-108. Rio de Janeiro, 2008.

WHITELEY, Paul F. Is the party over? The decline of party activism and membership across the democratic world. 2010. *In* **Party Politics** Disponível em <<http://ppq.sagepub.com/content/early/2010/06/10/1354068810365505>> Acesso em: 03 de setembro 2016.

WU, Vinícius. (org.) **Redes, Poder e Democracia**. Porto Alegre: Editora Sapiens, 2013.

YOUNG, Iris Marion. Representação Política, Identidade e Minorias. **Lua Nova**, n. 67, p. 139-190. São Paulo, 2006.

**ANEXO 1**  
**MAIS DE 190 PROPOSTAS DO CDES ACOLHIDAS PELO GOVERNO – 2014**

**Mais de 190 propostas do CDES acolhidas pelo Governo do Estado – 2014**

	INSTÂNCIA	PROPOSTA	AÇÃO DE GOVERNO
1	CT Educação	Constituição da Câmara Temática Educação com foco na qualidade do ensino.	Instalação da Câmara Temática Qualidade da Educação, no segundo semestre de 2011, com apresentação de seu primeiro Relatório de Concertação em dezembro de 2012. Esta CT mantém-se em atividade, tendo como diretriz o acompanhamento das políticas públicas em desenvolvimento pelo Governo, em especial a Reforma do Ensino Médio.
2	CT Educação	Formação de uma Rede entre o Governo do Estado, Uergs, Universidades Comunitárias, Institutos Federais e Centros de Pesquisa.	Criação do Pacto Gaúcho pela Educação, em agosto de 2011.
3	CT Educação	Criação de um Comitê Gestor do Pacto Gaúcho pela Educação.	Criado Comitê Gestor do Pacto vinculado à SCIT.
4	CT Educação	<b>Pleno:</b> Colocar a educação no centro do debate da sociedade gaúcha, promovendo a autoestima da Educação através de investimentos, da realização de concursos públicos, da qualificação permanente de recursos humanos, da valorização dos professores e trabalhadores em educação.	<p><b>Dois concursos públicos:</b> Realizado em 2012 – 5.500 aprovados e TODOS nomeados; Realizado em 2013 – 13.000 aprovados e nomeações em curso: até o final de MAI/14, já serão 2.800 professores nomeados. Do concurso de 2005 – 1927 professores nomeados.</p> <p><b>1.962 obras</b> realizadas em espaços escolares, com investimento superior a <b>R\$ 310 milhões</b></p> <p>Aumento histórico de 76,6% em quatro anos, representando um aumento real de aproximadamente 50%, além do completivo para assegurar o pagamento do valor do piso nacional, hoje de R\$ 1.647,00 para 40 horas. O impacto dos reajustes do magistério estadual no período 2011-2014 supera R\$ 2 bilhões.</p> <p>Mais de 31 mil professores e especialistas promovidos na gestão 2011-2014. Adoção de novos critérios para a promoção por merecimento e regularização das promoções de 2002 a 2013.</p> <p><b>227.859</b> professores e funcionários foram contemplados pela formação continuada. <b>Meta estabelecida:</b> 296.000 até 2014.</p> <p>Adesão ao desenvolvimento do Pacto Nacional de Alfabetização na Idade Certa: formação de <b>6.850 professores</b> com bolsas.</p> <p>Adesão ao Pacto de Fortalecimento do Ensino Médio. Com a participação das Universidades Federais do RS e da UERGS, está em curso a formação de mais de <b>27.000 professores</b>, em horário de trabalho e com auxílio formação (de R\$ 200 a R\$ 1.100 por mês para cada participante), contemplando 1.063 escolas.</p> <p>Uso de novas tecnologias de comunicação e informação: 55.930 professores qualificados. Meta: 70.000 até 2014.</p>

			<p><b>Projeto Província de São de Pedro:</b> disponibiliza um computador por aluno e professor de escolas estaduais da região da fronteira com o Uruguai, para escolas localizadas nos Territórios da Paz e para instituições que já desenvolviam projetos semelhantes. Foram aplicados <b>R\$ 130 milhões</b> no projeto e na nova infraestrutura de TI (projetores, laboratórios de informática, tablets para professores, computadores, netbooks, laptops, acessórios e equipamentos).</p>
5	<b>CT Educação</b>	Capacitação profissional para os trabalhadores, articulada às demandas dos setores produtivos.	<p><b>Pacto Gaúcho pela Educação: 150 mil matriculados</b> nos cursos de capacitação, incluindo o Pronatec.</p> <p>O <b>Pronatec</b> no RS atende 60 % de jovens e apresenta os melhores resultados do país em educação profissional. São 113 mil matrículas em 35 municípios. Se forem incluídos os Institutos Federais e o Sistema S, o programa atinge <b>400 mil matrículas no RS</b>.</p> <p>Mais de 34 mil alunos, em 2014, estão matriculados nos 23 tipos de cursos de educação profissional oferecidos pelo Pronatec na Rede Estadual de Ensino.</p> <p>Mais de <b>100 mil alunos</b> participam do Prouni e Fies no RS.</p>
6	<b>CT Educação</b>	Oferta do ensino médio integrada com a educação profissional.	<p>Reestruturação do Ensino Médio, com a inclusão de novo currículo em <b>1.063 escolas</b> da rede estadual, integrando a Educação Básica, Politécnica e Profissional.</p> <p>Ampliação do curso de 2.400 para 3.000 horas e reorganização do currículo escolar quanto aos tempos, conteúdos e avaliação. Universalização do acesso ao Ensino Médio, garantida para todos os estudantes gaúchos.</p>
7	<b>CT Educação</b>	Fortalecimento da UERGS.	<p>A Universidade Estadual do RS está sendo recuperada. O orçamento da instituição cresceu 70% entre 2011 e 2014. Foram contratados 202 novos docentes e 186 servidores técnicos, e mais quadros ingressarão a partir do concurso realizado em 2014. O número de alunos cresceu 75% em 2013, e 464 deles receberam bolsas de apoio e manutenção na Universidade. Em 2014, o novo campus central da UERGS iniciou o ano letivo em pleno funcionamento.</p>

	INSTÂNCIA	PROPOSTA	AÇÃO DE GOVERNO
8	CT Educação	Viabilizar o desenvolvimento de diversas modalidades de esporte, além dos tradicionais futebol e voleibol. Para que isso ocorra, são necessários profissionais habilitados, e a construção e a reforma das quadras esportivas devem estar na perspectiva poliesportiva.	Construção e Reforma das Quadras: Em projeto e licitação – 55. Cobertura de quadra em projeto e licitação – 148.
9	CT Educação	Desenvolver uma política de formação voltada a atender as necessidades dos jovens agricultores familiares com as vagas oferecidas pelo Pacto Gaúcho pela Educação e ProUni RS, com objetivo de estimular a permanência destes no campo.	Através do Pronatec Campo, foram ofertados 22 cursos em 2013, em 31 municípios, com 1.720 vagas.
10	CT Educação	Aumento do tempo de permanência das crianças e jovens na escola, com Turno Integral no Ensino Fundamental.	Ampliadas as escolas de tempo integral (de 29 para 50 escolas).
11	CT Educação	Avaliação permanente do ensino, em especial da reestruturação do sistema do Ensino Médio.	Criado o Sistema Estadual de Avaliação Participativa (SEAP/RS) - o único processo dessa natureza no Brasil.
12	CT Educação	Maior acompanhamento da política educacional voltada à consolidação de direitos de populações específicas: negros, índios, quilombolas e as de enfrentamento ao machismo e à homofobia.	Decreto 50.725/2013 instituiu Grupo de Trabalho (GT) com a finalidade de elaborar o Plano Estadual de Implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação das Relações Etnorraciais e Ensino das Histórias e das Culturas Afro-brasileiras, Africanas e Indígenas, nas escolas públicas do Rio Grande do Sul.
13	CT Educação	Educação no Campo - Ampliação da Oferta de Ensino Médio Meio Rural (Politécnico e Profissional).	Transformação das escolas rurais em agroecológicas na rede estadual de ensino. O processo de transição para a agroecologia começou nas 27 escolas técnicas rurais do Estado em 2013. A iniciativa busca transformar as escolas técnicas rurais em unidades didáticas agroecológicas e estimular a permanência dos jovens no meio rural e a sucessão familiar nas pequenas propriedades. A concepção pedagógica está baseada na politecnia, no trabalho como princípio educativo, na pesquisa, na unidade entre teoria e prática e na interdisciplinaridade. O currículo é integrado entre o Ensino Médio e a Educação Profissional.
14	CT Saúde	O Estado deve cumprir os 12% do Orçamento para a Saúde, conforme determina a Constituição Federal.	Sancionado o Orçamento 2013, que prevê aplicação dos 12% constitucionais para a saúde, equivalente a R\$ 2,7 bilhões.
15	CT Saúde	Finalização do Plano Estadual de Saúde.	Plano Estadual de Saúde aprovado pelo Conselho Estadual da Saúde (CES), em março de 2013. Assume o compromisso de reduzir a mortalidade infantil, melhorar a saúde materna e da gestante e de combater o contágio pelo HIV/AIDS, dentre outras doenças.
16	CT Saúde	O Governo Estadual precisa de um diagnóstico detalhado da realidade da saúde no RS.	Diagnóstico integra o Plano Estadual de Saúde, em capítulo intitulado "Análise Situacional", que detalha a situação da saúde em diferentes áreas: a organização territorial; as condições de saúde no estado; a atenção à saúde e a gestão em saúde.

	INSTÂNCIA	PROPOSTA	AÇÃO DE GOVERNO
17	CT Saúde	Ampliação dos programas de atenção à saúde das crianças negras.	Foi criado o Projeto PIM Mãe Criadeira, que está sendo implementado através da formação e apoio institucional aos municípios com comunidades remanescentes de quilombos certificadas ou identificadas. Conforme PPA/2012-2015, a meta é alcançar 16 municípios. Ao longo da atual gestão da SES-RS, ampliou-se a cobertura de 3,7% para 8,5%.
18	CT Saúde	O Governo do Estado deve desonerar materiais de construção e equipamentos e oferecer linhas de créditos especiais para estimular o investimento em serviços de saúde.	Dentro da Política Industrial do governo estadual, coordenada pela AGDI/SDPI, foi criado o Programa Setorial Saúde Avançada e Medicamentos. Nele, há incentivos tributários para matérias-primas, máquinas e equipamentos, o oferecimento de linhas de crédito, através do Programa Gaúcho de Microcrédito/SESAMPE, e a subvenção de juros através da concessão de subsídio para operações de crédito BNDES, etc.
19	CT Saúde	Redução da mortalidade infantil.	Através do reforço de projetos como o Rede Cegonha, que atende gestantes de risco, e o Primeira Infância Melhor (PIM), que atende crianças com menos de 1 ano de vida, o RS é um dos primeiros estados brasileiros a atingir a taxa de 9,9 óbitos por 1.000 nascidos vivos em 2012. Houve redução de 11,5 – 2011 para 9,9 – 2012.
20	CT Direitos Sociais LGBT	Carteira de Nome Social.	Lançada em maio de 2012, implementada em agosto de 2012.
21	CT Direitos Sociais LGBT	Capacitar os servidores públicos do Estado para que tenham condições de atender ao público LGBT.	Capacitados 10 mil servidores para o enfrentamento da homofobia, lesbofobia e transfobia.
22	CT Direitos Sociais LGBT	O Estado deve ter uma política permanente de enfrentamento à homofobia e, em especial, ao bullying homofóbico.	Criado o Comitê Estadual de Enfrentamento à Homofobia. Firmada parceria com o Programa Trabalho, Justiça e Cidadania - TJC, da Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho – ANAMATRA.
23	CT Direitos Sociais LGBT	Dar publicidade e divulgação ao Disque 100.	Iniciativa integra o Programa Rio Grande Sem Homofobia. Lançamento em 2013 da campanha publicitária “Amor seja como for”, veiculada em todo o estado.
24	CT Direitos Sociais LGBT	Celas separadas para travestis.	Galeria exclusiva para LGBT criada do Presídio Central, em abril de 2012, parte da Política de Atenção à Diversidade Sexual da Susepe.
25	CT Direitos Sociais LGBT	Política permanente de enfrentamento à homofobia nas Escolas.	Cursos de prevenção à violência realizados nas escolas estaduais.

	INSTÂNCIA	PROPOSTA	AÇÃO DE GOVERNO
26	<b>CT Direitos Sociais Mulheres</b>	Políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres: reativação do Conselho Estadual de Mulheres.	O CEDIM foi reativado em 2012, através da regulamentação da Lei nº 13.947, de 16 de março de 2012, que o vincula à Secretaria de Políticas para as Mulheres do Governo do Estado do Rio Grande do Sul.
27	<b>CT Direitos Sociais Mulheres</b>	Eixo transversal "Promover Política de Construção de Autonomia para Mulheres"	RS Lilás: inclusão produtiva e educacional. Investimentos na inclusão da mulher no mundo do trabalho e na formação de mais de 9.000 mulheres e agentes governamentais e não governamentais.
28	<b>CT Direitos Sociais Mulheres</b>	Ações de enfrentamento à violência doméstica contra as mulheres.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Criada a Escuta Lilás;</li> <li>- Implantação, qualificação e análise das estatísticas de violência contra a mulher gaúcha com a Criação do Observatório da Violência Contra as Mulheres;</li> <li>- Criada a Patrulha Maria da Penha em 2012 para atender mulheres vítimas de violência. Em 1 ano de atuação, foram atendidas mais de 1.400 mulheres. Serão 42 Patrulhas até o final de 2014 (04 Patrulhas em 2012, mais 09 em 2013, e mais 19 em 2014);</li> <li>- Constituição da Sala Lilás dentro do IGP;</li> <li>- Sancionadas a Lei 14.352/2013, que institui a Política de Atendimento Integrado às mulheres vítimas de violência, e a Lei 14.453/2013, que cria o Sistema Integrado de Informações de violência contra a mulher, o Observa Mulher-RS;</li> <li>- Instalação da Câmara Técnica Estadual do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra a Mulher;</li> <li>- Instalação das Delegacias de Polícia Especializadas no Atendimento à Mulher. Criação em 2013 de 4 novas delegacias de Polícia Especializadas – DEAMs, e em 2014 mais duas. Também, 508 mulheres tiveram atendimento psicossocial nas DPs, pelo convênio com a UNESCO.</li> </ul>
29	<b>CT Direitos Sociais Mulheres</b>	Integração dos municípios à Rede Território Lilás.	A SPM trabalha reunindo os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, organizações sociais e empresas, além de integrar políticas públicas de forma descentralizada, em mais de 250 municípios, em diálogo com mais de 12 mil mulheres.
30	<b>CT Direitos Sociais Mulheres</b>	Sistema de comunicação online entre polícias e Poder Judiciário para agilidade na execução de medidas protetivas.	Em implantação pela SSP e Poder Judiciário. Primeiro projeto da área da segurança pública no país, que atua diretamente por meio da Polícia Militar com a integração da Polícia Civil e Instituto Geral de Perícias para o cumprimento da Lei Maria da Penha. E integra o Poder Executivo, Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Prefeituras, além de comunidades locais.

	INSTÂNCIA	PROPOSTA	AÇÃO DE GOVERNO
31	<b>CT Direitos Sociais Mulheres</b>	Articulação junto ao Poder Judiciário para ampliação das varas especializadas na violência contra a mulher.	Encaminhado em novembro de 2013, projeto de lei que cria o Juizado da Violência Doméstica nas Comarcas de Canoas, Novo Hamburgo, Rio Grande e São Leopoldo, prevendo a constituição de 8 varas especializadas.
32	<b>CT Direitos Sociais Igualdade Racial</b>	Criação do Conselho dos Povos de Terreiro	Implantado em 27 de fevereiro de 2013.
33	<b>CT Direitos Sociais Igualdade Racial</b>	Criação pela SES da Estratégia de Saúde da Família Quilombola.	Implantada a estratégia que já tem a adesão de 32 municípios, (totalizando 35 equipes de ESFQ, das quais 27 possuem equipe de Saúde Bucal - ESB). Investimentos ultrapassam R\$ 2 milhões.
34	<b>CT Direitos Sociais Igualdade Racial</b>	Reestruturação dos hemocentros para atenção de portadores de anemia falciforme.	Criada a linha de cuidado integral em doença falciforme com fechamento de contratualização de 3 hospitais para implantação de 3 ambulatórios especializados na doença (Rio Grande, Santa Maria e Passo Fundo). Além dos hospitais, a Hemorrede também é incorporada ao atendimento especializado por meio do HEMORGS, com investimentos de mais de R\$ 6 milhões.
35	<b>CT Direitos Sociais Igualdade Racial</b>	A criação de um programa de capacitação para enfrentar o racismo institucional em parceria com a Secretaria de Administração e Recursos Humanos, voltado aos gestores e servidores público, especialmente aos profissionais da Educação e aos da Segurança Pública.	Criado o Pacto Gaúcho de Enfrentamento ao Racismo Institucional. Criado o Fórum pró-equidade de gênero, raça e etnia no estado. Selo da Igualdade Racial para entidades e órgão que promovam a igualdade racial.
36	<b>CT Direitos Sociais Igualdade Racial</b>	Que o estado do RS, em cumprimento à lei nº 11.731/02, retome, em parceria com o governo federal, o reconhecimento, demarcação e titulação das terras das comunidades quilombolas. Que haja uma política educacional e de geração de trabalho e renda voltada aos jovens quilombolas que estão deixando suas comunidades por falta de condições.	Atuação de titulação de terras nos municípios de Morro Redondo, Porto Alegre – no Areal da Baronesa, e, por último, em Salto do Jacuí.
37	<b>CT Direitos Sociais Idosos</b>	Fornecer orientação geral sobre os direitos e garantias da pessoa idosa, muito especialmente àquelas que estão em situação de vulnerabilidade, encaminhando-as para os serviços de atendimento especializados.	Inaugurado o Centro de Direitos da Pessoa Idosa, espaço que irá centralizar serviços de acolhimento, orientação e encaminhamento para casos de saúde, segurança pública e violação de direitos.
38	<b>CT Direitos Sociais Idosos</b>	Disponibilizar espaço de inclusão digital para a pessoa idosa.	Junto ao Centro de Direitos da Pessoa Idosa, foi inaugurado um telecentro com computadores acessíveis aos idosos e às pessoas com deficiência.

	INSTÂNCIA	PROPOSTA	AÇÃO DE GOVERNO
39	CT Ciência e Tecnologia	Valorização do Programa RS Tecnópole e apoio às incubadoras tecnológicas.	O programa RS Tecnópole, que articula universidades, setores produtivos e poder público em torno de uma cultura de inovação, possui previsão de execução orçamentária no valor de R\$ <b>R\$ 80 milhões</b> até o fim de 2014. Estes recursos, obtidos através de financiamento via PROREDES, BIRD E BNDES, são inéditos na área tecnológica do Estado.
40	CT Ciência e Tecnologia	Fortalecimento da governança e articulação de políticas de apoio aos parques tecnológicos.	Os Parques Tecnológicos no RS abrigam, juntos, <b>264</b> empresas e geram mais de 10 mil empregos diretos em sua fase inicial. O Governo investiu <b>R\$ 50 milhões</b> para triplicar o número de Parques Tecnológicos consolidados até o final do ano. Maior volume de recursos já destinado ao setor.
41	CT Ciência e Tecnologia	Incentivo à Indústria Criativa no RS.	Incentivo concedido através do Edital nº 4/2012, no valor de R\$ 728.309,68, e do Edital nº5/2013, no âmbito do Programa RS Tecnópole, no valor de R\$ 4.432.500,00.
42	CT Ciência e Tecnologia	Ampliação dos repasses de recursos à Fapergs, de forma progressiva, com o objetivo de atingir o percentual constitucional de 1,5% até 2018.	O orçamento da FAPERGS foi ampliado de R\$ 36.995.479,00 em 2012 para R\$ 54.887.325,00 em 2013. Até o final de 2014, a Fapergs terá aplicado mais de R\$ 320 milhões em pesquisa científica desde 2011. O valor corresponde a R\$ 178 milhões de recursos do Estado e R\$ 146 milhões captados de agentes públicos e privados.
43	CT Ciência e Tecnologia	Formulação da Política de TI.	Editais nº 03/2012 e nº 06/2012 para a REDERIOSUL, disponibilizando recursos para projetos nas áreas de Petróleo, Gás, Energia e Tecnologia da Informação e Comunicação – TICs.
44	CT Ciência e Tecnologia	Articulação de programas de ciência e tecnologia voltados às novas fronteiras produtivas.	Programa Pró-Inovação: alteração na regulamentação da Lei 13.196/2009, melhorando e potencializando o incentivo fiscal voltado à inovação e à pesquisa científica e tecnológica - Decreto de 48.717/2011. Ao todo, são 26 empresas beneficiadas no Estado com incentivos que podem chegar a 75% do ICMS incremental. O percentual é definido conforme o grau de inovação dos empreendimentos apresentados pela empresa.
45	CT Meio Ambiente	Reorganização e fortalecimento do Consema.	Primeira reivindicação dos Conselheiros que integram a CT Meio Ambiente. Como resultados, estão em andamento: a revisão do regimento interno, democratização da participação da sociedade e redefinição da legislação. Melhor estrutura, com a instalação de um local permanente para as reuniões do órgão, realização de reuniões ordinárias com relato e debate de todos os temas tratados pelo Sistema Ambiental.
46	CT Meio Ambiente	Alteração no Projeto de Lei 060 que Institui a Política Estadual de Irrigação, incluindo como objetivo da política a reservação de água.	O Governo Estadual apresentou substitutivo ao PL 060, incluindo a proposta sobre reservação da água, como objetivo e princípio da nova política. O PL foi aprovado em outubro de 2013, e transformado na Lei 14.328.

	INSTÂNCIA	PROPOSTA	AÇÃO DE GOVERNO
47	CT Meio Ambiente	Reestruturação física e tecnológica e ampliação do orçamento para o meio ambiente.	SEMA: encaminhado o concurso público para contratação de 252 servidores, a gratificação de 60% a todos os servidores em relação ao salário base da categoria e a nomeação de selecionados em concurso que ainda se encontram dentro de sua validade. FEPAM: contratação emergencial de 66 técnicos. Concurso público para 2014. Plano de Cargos e Salários revisado. FZB: contratação emergencial, concurso público realizado em fase de contratação; Plano de Cargos e Salários revisado. Transição do sistema operacional de empresa privada para a Procergs. Organização do Setor de Fauna Silvestre. A Sema renova a frota de veículos, EPIs e informática. Revisão e descentralização regional da Fepam.
48	CT Meio Ambiente	Reestruturação de processos e agilização da implementação do Sistema Integrado de Regularização Ambiental (Siram).	<b>Siram:</b> foram aprovadas as propostas técnica e financeira, e o financiamento será pelo Banco Mundial no valor de US\$ 8,9 milhões. O sistema funcionará de modo integrado com aqueles da União e dos municípios, permitindo licenciamentos e fiscalizações mais criteriosos e eficazes. <b>Zoneamento Ecológico Econômico:</b> termos de referência concluídos para a Região Litorânea, Região Não Litorânea e Lago do Guaíba (previsão de encerramento: 2 anos), contando com recursos no valor de US\$ 8,6 milhões. Atualmente, o Termo de Referência encontra-se em análise pelo Banco Mundial. <b>Sistema de Monitoramento e Alerta de Desastres</b> Monitora inundações, secas e vendavais. Rede Telemétrica e Sala de Situação. Com interface com a Defesa Civil, Fepam, Seplag e Fepagro. Portal do Licenciamento mais transparência e orientação aos usuários. Apoio aos municípios, reforçando a gestão do Sistema Ambiental. Revisão das atividades de impacto local e curso de formação para gestores. Redução no passivo de licenças. Novos procedimentos, na Fepam, de licenciamento na indústria, o que deve eliminar 50% do passivo.
49	CT Meio Ambiente	Reorganização das linhas de articulação da Sema com o Ministério do Meio Ambiente (MMA).	Feita parceria com o MMA para elaboração do Cadastro Ambiental Rural (CAR), e no Plano Safra 2013/2014 estão reservados R\$ 4 milhões para cadastramento de 57 mil estabelecimentos familiares. Feita também parceria com o Ibama para gestão compartilhada da fauna e realização do Inventário Florestal. Resíduos sólidos: parceria na fronteira. Apoio do MMA e Itamaraty; Realização da IV Conferência Estadual do Meio Ambiente, em 31 de agosto e 01 de setembro, reunindo 500 delegados, como etapa preparatória à Conferência Nacional.

	INSTÂNCIA	PROPOSTA	AÇÃO DE GOVERNO
50	CT Meio Ambiente	Priorização pelo Departamento de Recursos Hídricos das ações de gestão das Bacias Hidrográficas, com implementação de instrumentos como a outorga do uso da água, a cobrança pelo uso de água de mananciais e o projeto de monitoramento.	Programa Mais Água, Mais Renda: outorgas de uso da água, com redução de 75% no passivo de análise dos processos de outorgas de pedidos de uso de água. Além disso, o tempo médio de análise por processo, que era de 24 meses, passou para 8 meses. Plano Estadual de Recursos Hídricos: Contratação dos Planos das Bacias do Rio dos Sinos, do Baixo Jacuí, do Lago Guaíba e do Rio Santa Maria, com previsão de encerramento em 1 ano. Estão em fase de licitação e de finalização dos termos de referência para contratação de mais 9 bacias hidrográficas. Ampliação dos convênios de manutenção dos Comitês de Bacia, de 12 para 16 Comitês, e o repasse foi de R\$ 50 mil para R\$ 100 mil; Encaminhamento ao Consema do Plano Estadual de Recursos Hídricos.
51	CT Segurança Pública	Desenvolvimento de metodologia de ações integradas de segurança pública.	- Implantação do Gabinete de Gestão Integrada de Segurança Pública do Estado (GGI-E); do Gabinete de Gestão Integrada de Fronteira (GGIF-RS); e do Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGI-M). Em 2010, 19 municípios haviam instalado e cadastrado GGI-M. Em 2013 esse número aumentou para 70; - Criação do Centro Integrado de Comando e Controle da Copa de 2014, que ficará como legado para o estado do RS. - Primeiro projeto da área da segurança pública no país, que atua diretamente por meio da Polícia Militar, com a integração da Polícia Civil e Instituto Geral de Perícias, para o cumprimento da Lei Maria da Penha.
52	CT Segurança Pública	Fortalecimento dos Territórios de Paz.	Implantados 10 Territórios de Paz no RS, com ações integradas e transversalizadas de prevenção à violência.
53	CT Segurança Pública	Recomposição de quadros da BM, Polícia Civil e Susepe.	<b>Brigada Militar:</b> Contratação de mais 2.816 soldados até 2013 e autorização de ingresso de mais 2.000 em 2014. 104 novos Capitães e autorização para ingresso de mais 84 em 2014. <b>Polícia Civil:</b> Ingresso de 732 novos Escrivães/Inspetores e 48 Delegados. Concurso para mais 700 Policiais em 2013, com previsão de início em 2014. <b>IGP:</b> 64 novos servidores: Em 2012 - 19 Peritos Criminais, 06 Papiloscopistas e 12 Auxiliares de Perícia. Em 2013, 04 Peritos Médicos-Legistas, 08 Peritos Químico-Forense, 10 Papiloscopistas e 05 Auxiliares de Perícia. <b>Susepe:</b> Ingresso de 815 novos servidores, sendo 674 Agentes Penitenciários e 141 Agentes Penitenciários Administrativos, além de 204 Técnicos – Advogados, Assistentes Sociais e Psicólogos, em 2013.
54	CT Segurança Pública	Ampliação do número de Delegacias Especializadas em Homicídios, Proteção da Pessoa e das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher.	Criação em 2013 de 4 novas delegacias de Polícia Especializadas – DEAMs, e em 2014 mais duas.

55	<b>CT Segurança Pública</b>	Estímulo à integração sistêmica entre as agências de segurança pública do Estado e da União e daquele com os municípios, notadamente a partir dos Gabinetes de Gestão Integrada Municipais (GGI-M's) e dos Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira (GGI-F's).	Reestruturação do Gabinete de Gestão Integrada Estadual – GGI-E; Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras - ENAFRON e Gabinete de Gestão Integrada da Fronteira – GGI-F; Em parceria com a Secretaria Nacional da Segurança Pública – SENASP/MJ, dentro do Programa Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras – ENAFRON, foram celebrados 04 convênios para reaparelhamento da Brigada Militar, Polícia Civil e IGP. Recursos que ultrapassam R\$ 40 milhões.
56	<b>CT Segurança Pública</b>	Qualificação e aperfeiçoamento permanente e continuado da investigação criminal e do Instituto Geral de Perícias – IGP, visando à elucidação total dos homicídios.	Qualificação da Perícia Criminal com implantação da assinatura digital dos laudos das Divisões de Química Forense e o aprimoramento do sistema de identificação do DNA, de forma automatizada. Ampliação da capacidade de atendimento de 50 para 200 casos periciados.
57	<b>CT Cultura e Comunicação</b>	Criação do Conselho Estadual de Comunicação.	Foi finalizada a proposta de PL e realizada consulta pública. PL em análise na Casa Civil aguarda envio para a Assembleia.
58	<b>CT Cultura e Comunicação</b>	Migração da TVE para sistema digital.	Ministério de Comunicação libera canal digital para emissora em 2013. A Fundação Cultural Piratini inaugurou, em março de 2014, a transmissão digital da TVE. O novo sistema alcança cerca de quatro milhões de habitantes. Desde setembro de 2013, o processo já operava em fase experimental.
59	<b>CT Cultura e Comunicação</b>	Recomendação de ampliação do orçamento da Secretaria Estadual da Cultura.	O orçamento da Secretaria Estadual da Cultura passou de R\$ 16 milhões, em 2011, para R\$ 52 milhões em 2013, com previsão de R\$ 85 milhões em 2014, num aumento de 517%.
60	<b>CT Cultura e Comunicação</b>	Reestruturação da TVE.	Aumento dos recursos destinados à Fundação Cultural Piratini; aquisição de novos equipamentos; convênio com a Empresa Brasileira de Comunicações, ampliação de 35 retransmissoras no interior do estado, atendendo 75% dos lares do RS. O processo de reorganização da Fundação incluiu a contratação de 59 funcionários temporários. (As emissoras operavam com 43% do quadro funcional no início de 2011). Foi elaborado e aprovado o novo Plano de Empregos, Funções e Salários e realizado concurso público para a contratação de 98 novos servidores.
61	<b>CT Cultura e Comunicação</b>	Ampliação dos investimentos e custeio da Fundação Cultural Piratini, garantindo a migração ao sistema digital	Mais de R\$ 11 milhões destinados a investimentos na Fundação, 23 vezes mais do que a soma dos investimentos feitos pelos dois governos anteriores. Novos equipamentos que compõem o sistema de exibição mestre da TVE foram adquiridos em 2013, e as transmissões digitais da TVE iniciaram em 2014.

	INSTÂNCIA	PROPOSTA	AÇÃO DE GOVERNO
62	<b>CT Infraestrutura e Logística</b>	Estabelecer prioridades para investimentos em aeroportos, com base nas demandas regionais.	15 aeroportos regionais do RS previstos no programa de investimentos em logística para construção, ampliação e modernização.  Aeroporto regional da Serra - em fase de projeto para construção. Adequação e ampliação dos Aeroportos de Passo Fundo, Erechim, Rio Grande e Santa Rosa – projetos executivos já elaborados.
63	<b>CT Infraestrutura e Logística</b>	Maior percentual de recursos do Tesouro Estadual - ação institucional de convênios com Governo Federal para infraestrutura (Recursos dos Ministérios dos Transportes, das Cidades e da Integração Nacional).	Os investimentos no Rio Grande do Sul, com o apoio do governo federal, passam dos R\$ 41 bilhões. Só as obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC II), executadas diretamente pela União ou através de repasses ao Estado e aos municípios, chegarão a R\$ 28 bilhões até o final de 2014. Obras Federais no RS: *Rodovia do Parque - BR-448; * Duplicação da BR-392 entre Pelotas e Rio Grande; * Extensão das operações do TRENURB até Novo Hamburgo; * Obras de saneamento na Região Metropolitana; * Obras do Polo Naval de Rio Grande; * Ampliação da capacidade produtiva da Refinaria Alberto Pasqualini e da Usina Presidente Médici; * Nova ponte do Guaíba.
64	<b>CT Infraestrutura e Logística</b>	Sistema de Gerenciamento e Manutenção das Rodovias.	A Empresa Gaúcha de Rodovias assumiu 14 praças de pedágio e, juntamente com os Conselhos Comunitários das Regiões das Rodovias Pedagiadas – COREPES, realiza o gerenciamento dessas praças. A EGR investirá, em 2014, R\$ 110 milhões na recuperação do asfalto das rodovias gaúchas.
65	<b>CT Infraestrutura e Logística</b>	Programa de Universalização dos Serviços de Saneamento Básico no RS, apresentado ao GT Água e Saneamento.	Investimentos de R\$ 4,2 bilhões até 2017, com recursos do PAC I e II, e do Estado, através da CORSAN, em sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Investimentos garantem abastecimento de água superior a 98% até 2017. O Governo Federal, através do PAC (I e II), disponibilizou ao Estado R\$ 487 milhões sendo que R\$ 253 milhões (PAC II) foram captados após 2011. Esses investimentos correspondem à execução de seguintes obras no período de 2011 a 2017: 322 km de redes de distribuição; 20 ETAs implantadas/ ampliadas/ melhoradas; 53 reservatórios. Além disso, estão sendo pleiteados junto ao Ministério das Cidades mais R\$ 302 milhões para investimentos em sistemas de abastecimento de água, buscando manter o nível de universalização em 98%.

	INSTÂNCIA	PROPOSTA	AÇÃO DE GOVERNO
66	CT Infraestrutura e Logística	Ação junto às Prefeituras: envolver a Federação das Associações dos Municípios do RS (FAMURS) e as Prefeituras, no trabalho de conscientização das comunidades que recebem saneamento para que efetivem a respectiva ligação, demonstrando a importância desse serviço à população – trabalho de sensibilização.	Criado o Fórum Estadual de Saneamento, reconstruído e reformulado o Conselho Estadual de Saneamento e construído o Plano Estadual de Saneamento. Estas instâncias são os pilares do Sistema Estadual de Saneamento, que está sendo fortalecido e inserido no Sistema Nacional, além de reproduzido em âmbito municipal e regional.
67	CT Modernização do Estado	Qualificação da gestão, das relações e processos internos da Administração.	Instituição do Programa de Desenvolvimento Institucional (PDI); Programa Otimizar; Programa Fornecer e reestruturação da Central de Compras.
68	CT Modernização do Estado	Valorização e qualificação dos servidores.	Implementação da <b>Rede Escola de Governo</b> : em 31 meses, foram 250 cursos ministrados em parceria com 32 universidades. Instituição do <b>ProSer (Programa de Atenção à Saúde do Servidor)</b> e do CODIPE (Comitê Permanente de Diálogo e Negociação com os servidores).
69	CT Modernização do Estado	Correção das distorções salariais existentes.	Reajustes salariais das principais categorias: <b>Professores</b> – Aumento Real até Dezembro de 2014 – 76,7%; <b>Soldados (1ª Classe)</b> – Até dezembro de 2014 – 104,49%; <b>Polícia Civil</b> - Reajustes que variam de 53,80% a até 230%; <b>Susepe</b> - Entre 2011 e 2014, o Governo do Estado já concedeu aumentos que variam entre 82,64% e 239,26%. <b>Quadro Geral</b> – Até dezembro de 2014 – 162,88%. <b>Técnico Científico</b> – Os aumentos variam entre 77,60% a 81,19%. <b>DETRAN</b> - Aumentos que variam entre 57,63% e 95,08%. <b>IRGA</b> - Aumentos que variam entre 93,40% e 163,04%. <b>TVE</b> – Reajuste salarial de 26,87% para jornalistas, 28,50% para radialistas. <b>Metroplan</b> - Considerando o período entre 1º de junho de 2010 e 31 de maio de 2013, houve um reajuste salarial de 27,71%, o que representa um ganho real de 7%.
70	CT Modernização do Estado	Maior transparência e controle social sobre a administração pública.	- Rede de Prevenção à Corrupção; - Portal da Transparência ( <a href="http://www.transparencia.rs.gov.br">www.transparencia.rs.gov.br</a> ) para consulta aos gastos e receitas públicas; - Departamento de Gestão do Conhecimento para Prevenção e Repressão à Corrupção (Degecor); - Ouvidoria Geral do Estado; - Projeto Virtualizar SARH: mapeamento e redesenho de processos com a sua virtualização (ingresso de servidores, aposentadoria, vantagens e promoções, afastamento, perícia médica e gestão de patrimônio do Estado); projeto de decreto Processo Eletrônico (na Casa Civil).

	INSTÂNCIA	PROPOSTA	AÇÃO DE GOVERNO
71	<b>CT Modernização do Estado</b>	<b>Pleno:</b> Recomendação para renegociação da dívida com a União	Resolução propondo a reestruturação da dívida aprovada no Pleno do CDES, com a presença de ex-governadores do Estado. Aprovado na Câmara dos Deputados, em novembro de 2013, o Projeto de Lei Complementar (PLP) 238/13, que muda o índice de correção da dívida, de IGP-DI mais 6% ao ano para IPCA mais 4% ou Selic, devendo passar pela aprovação do Senado Federal.
72	<b>CT Modernização do Estado</b>	Reorganização dos quadros de pessoal em planos de carreiras com isonomia de vencimentos.	A partir de negociações com os servidores, foram reestruturadas as carreiras do Quadro Geral e dos Técnico-Científicos.  LEI N.º 14.234, DE 24 DE ABRIL DE 2013, que reestrutura o Quadro Geral dos Funcionários Públicos do Estado, cria e extingue categorias funcionais e cargos, fixa os valores de vencimento básico e parcela autônoma especial.  LEI N.º 14.224, DE 10 DE ABRIL DE 2013, que reorganiza o Quadro dos Funcionários Técnico-Científicos do Estado, criado pela Lei n.º 8.186, de 17 de outubro de 1986.  Foram implementados 5 planos de carreira, 5 foram protocolados na AL e 10 estão tramitando no CODIPE.
73	<b>CT Modernização do Estado</b>	Efetividade das decisões colegiadas provenientes do sistema de participação.	Gabinete Digital cria o portal “De Olho nas Obras”, que permite a fiscalização de obras em andamento no Estado.  O portal da participação ( <a href="http://www.portaldaparticipacao.rs.gov.br">www.portaldaparticipacao.rs.gov.br</a> ) permite o acesso à agenda de participação, ao resultado da votação e consulta das demandas, entre outras informações.  Decreto nº 50.335, de 21 de maio de 2013, institui o Sistema de Acompanhamento de Recomendações (SISAR) do CDES.
74	<b>CT Modernização do Estado</b>	Reorganização regional dos serviços administrativos conforme organização dos COREDES.	Programa OTIMIZAR e Centro Administrativos Estaduais. CAE: 2 inaugurados (Santa Rosa e Agudo) e 3 a inaugurar (Alegrete, São Luiz Gonzaga e Santo Ângelo). Centrais de Polícia: a inaugurar (Vacaria e Viamão).

	INSTÂNCIA	PROPOSTA	AÇÃO DE GOVERNO
75	CT Economias do Campo	Pleno: Programa de Irrigação.	<p><b>Programa Mais Água Mais Renda:</b> Investidos R\$ 320 milhões em 2.625 projetos de irrigação.</p> <p><b>Programa Irrigando a Agricultura Familiar e apoio ao Desenvolvimento da Infraestrutura Rural:</b> Investimento: R\$ 36,1 milhões para 2.641 projetos de açudes, cisternas e/ou sistemas de irrigação, 357 poços artesanais perfurados, beneficiando 10.620 famílias e aquisição de 32 máquinas.</p>
76	CT Economias do Campo	Pleno: Perdão das dívidas (Troca-troca de sementes).	<p><b>R\$ 183,7 milhões</b> investidos em ações emergenciais, como a anistia junto aos fundos e ao Programa Mais Alimento, subsídio e anistia ao Programa Troca-Troca de Sementes e disponibilização do Cartão Emergência Rural.</p> <p><b>Famílias beneficiadas:</b> 45 mil famílias via Anistia das Dívidas do FEAPER, FUNTERRA E RS RURAL; 108 mil famílias beneficiadas através da concessão do Cartão Emergência Rural; 190.730 famílias via Anistia do Troca-Troca; 7 mil famílias via Anistia às Dívidas do Programa Mais Alimento e 8.100 famílias através da distribuição de trigo.</p>
77	CT Economias do Campo	Ampliação de orçamento para secretarias relacionadas ao setor primário.	<p>Ampliação dos recursos nos orçamentos de 2012 e 2013, com aumento de R\$ 2,6 bilhões no PPA 2012-2015, representando crescimento de 73% frente ao PPA 2008-2011.</p> <p>A Secretaria de Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo (SDR), criada pela Lei 13.601, de 1º de janeiro de 2011, investiu mais de R\$ 900 milhões e com previsão até o final de 2014 de alcançar o valor de R\$ 1,4 bilhões.</p>
78	CT Economias do Campo	Fortalecimento das cooperativas.	<p><b>Programa de Revitalização das Cooperativas (Recoop):</b> concessão de financiamento no valor de R\$ 944 milhões para 40 cooperativas gaúchas.</p> <p><b>Outras ações:</b> Fundo de Aval, integração de cooperativas ao Novo Fundopem, Programa de Extensão Cooperativa, beneficiando 151 cooperativas, isenção do ICMS nas compras institucionais da agricultura familiar, programa de acompanhamento da gestão e programa pró-cooperação.</p>
79	CT Economias do Campo	Elaboração de Plano Estadual de Diversificação da Produção e Renda para municípios fumicultores.	Instituído o Grupo de Trabalho "Diversificação em Áreas de Fumicultura".

	INSTÂNCIA	PROPOSTA	AÇÃO DE GOVERNO
80	CT Economias do Campo	Acesso ao Plano Safra 2013/2014 por camponeses, quilombolas, indígenas, pequenos agricultores e agricultura familiar.	<p>Disponibilização de R\$ 2,9 milhões para sementes, insumos, mudas, ferramentas e alevinos, beneficiando 19 mil indígenas.</p> <p>Assentamento da comunidade indígena Guarani – 78 hectares no município de Santa Maria, beneficiando 18 famílias.</p> <p>Distribuição de 3.472 cestas básicas, em ação conjunta da Conab, CC, STDS e SDR.</p> <p>Assistência técnica rural para todas as aldeias, com formação e orientação própria.</p> <p>Apoio às Comunidades Quilombolas com projetos de infraestrutura comunitária, beneficiando 2.978 famílias.</p>
81	CT Economias do Campo	Promoção de transição agroecológica com espécies e variedades adaptadas, reciclagem de matéria orgânica, manutenção da atividade biológica do solo, equilíbrio de nutrientes, manutenção da qualidade da água.	<p>Em execução 6 Convênios com entidades para transição agroecológica, beneficiando 2.970 famílias, no valor de R\$ 1.013 milhão.</p> <p>Qualificação profissional - 415 famílias de agricultores familiares de base ecológica ou transição e assistência técnica rural para 2.188 agricultores familiares de base ecológica.</p> <p>Financiamento para apoio de 39 Unidades de Produção de Base Ecológica, no valor de R\$ 300 mil.</p>
82	CT Economias do Campo	Assistência Técnica e Extensão Rural – Capacitação de agricultores e assistência técnica permanente.	<p>Ampliação de recursos para a Emater de R\$ 97,7 milhões em 2010, para <b>R\$ 197,5 milhões em 2014</b>, beneficiando <b>250 mil famílias</b> em média por ano.</p> <p>Contratação de 978 profissionais.</p> <p><b>137.800</b> projetos de crédito elaborados, resultando em R\$ 3,2 bilhões em financiamento aos agricultores.</p> <p><b>53 mil laudos de PROAGRO</b> elaborados, resultando em R\$ 330 milhões em indenizações aos agricultores.</p> <p>Aprovação e regulamentação da Lei de ATERS.</p>

	INSTÂNCIA	PROPOSTA	AÇÃO DE GOVERNO
83	CT Economias do Campo	Qualificação dos assentamentos com programas de inclusão produtiva, organização social, acesso aos mercados e infraestrutura básica, desenvolvendo a matriz produtiva dos assentamentos com o auxílio de políticas socioassistenciais, como forma de superar a pobreza extrema no campo e gerar renda.	<p><b>Investimento:</b> R\$ 174 milhões para infraestrutura.</p> <p>Viabilização de áreas para assentamentos em Charqueadas, Taquari, Encruzilhada do Sul, Sananduva e Eldorado do Sul.</p> <p>Indenização de 65 famílias de agricultores desalojados de áreas indígenas.</p> <p>A reforma agrária está presente em 96 municípios, beneficiando cerca de 13 mil famílias que vivem em 332 assentamentos.</p>
84	CT Economias do Campo	Considerando o papel da mulher no campo, inclusive no que diz respeito à manutenção do jovem no campo, o Governo deve intensificar suas ações em benefício das mulheres rurais e dar-lhes visibilidade política.	<p>Convênio entre Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) e Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) no valor de R\$ 2,5 milhões, em fase de licitação, para capacitação e comercialização de produtos do campo.</p> <p>Mulheres Construindo Autonomia RS - Capacitação de mulheres para o mercado de trabalho promovendo sua autonomia financeira, no campo e na cidade. O programa já capacitou milhares de mulheres no RS.</p>
85	Diálogos CDES Passe Livre Estudantil	Aprovação do Passe Livre Estudantil Metropolitano.	Instituído o Programa Passe Livre Estudantil em 26 de setembro de 2013, beneficiando estudantes de baixa renda, matriculados em instituições regulares de ensino, no transporte intermunicipal entre residência e instituições de ensino.
86	Diálogos CDES Passe Livre Estudantil	Tornar o passe livre estadual uma política pública e universal, estendendo o benefício a todas as regiões do Estado.	Medida atendida, abrangendo as regiões: Metropolitana de Porto Alegre, Aglomeração Urbana do Litoral Norte, Aglomeração Urbana do Sul e Aglomeração Urbana do Nordeste do Estado.
87	Diálogos CDES Passe Livre Estudantil	Constituição de um fundo público como modalidade de financiamento.	Criado o Fundo Estadual do Passe Livre Estudantil (FPLE/RS), vinculado à Secretaria de Obras Públicas e gerenciado pela METROPLAN.
88	Diálogos CDES Passe Livre Estudantil	Construção de um Sistema Integrado de Bilhetagem, público, como mais uma forma de receita para o fundo.	Em ampliação pela METROPLAN para as diversas regiões do Estado.
89	Diálogos CDES Passe Livre Estudantil	Constituição de uma política de controle social sobre o sistema de transporte intermunicipal.	Regulamentados os Conselhos por Polo Universitário, de caráter deliberativo e consultivo, com representantes do poder público e da sociedade civil, cujas atribuições consistem, dentre outras, em exercer o controle social das ações do Programa e fomentar a transparência na utilização dos recursos.
90	CT Indústria Naval	Medidas para soberania energética no estado.	Plano de investimentos de R\$ 1,7 bilhão da CEEE para ampliação e qualificação da oferta de energia elétrica no RS. Isenção de ICMS para compra de equipamentos industriais para Centrais Geradoras Hidrelétricas (CGHs) ou Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCHs), chamado PGPIN da Energia Eólica. Política setorial dos Biocombustíveis.

91	<b>CT Indústria Naval</b>	Incentivo aos investimentos em energia eólica no RS.	O RS tornou-se o segundo estado brasileiro em potência instalada, com 460MW em 15 parques eólicos. Os parques em construção viabilizarão 868,8 MW. Até 2018, o estado contará com 89 parques, representando um investimento de R\$ 8,3 bilhões, e um potencial energético de 2.005,9 MW. Para tanto, o Governo implementou o Programa Gaúcho de Estruturação, Investimento e Pesquisa em Energia Eólica, através da Lei 14.266 de 2013, institui um Grupo de Trabalho que reúne representantes do setor, universidade e governo, concedeu incentivos setoriais, deu prioridade aos licenciamentos, apoiou o setor na sua organização para os leilões e está elaborando em conjunto com o Sindieólica o Atlas da Energia Eólica. Os projetos já contratados – 1.750,9 MW – demandarão para construção dos parques 10.000 postos de trabalho e, durante a sua operação, 2.000 postos de trabalho. Ampliação de investimentos da CEEE na energia eólica, totalizando R\$ 81 milhões de reais no setor (investimentos para os complexos eólicos de Osório e de Palmares do Sul)
92	<b>CT Indústria Naval</b>	Reativação do Comitê de Planejamento Energético do RS (Copergs).	O Copergs foi reativado em 03 de agosto de 2011 com o objetivo de estabelecer as políticas do setor energético para o Estado.
93	<b>CT Indústria Naval</b>	Consolidação do Polo Naval do Jacuí: o Governo do Estado do Rio Grande do Sul deveria empreender todos os esforços necessários para a consolidação definitiva dos empreendimentos projetados às margens do Rio Jacuí.	Polo Naval do Jacuí, com US\$ 911 milhões já contratados. Em 2014, será realizado o 1º Ciclo de Formação Profissional para o Polo do Jacuí, através do BG Brasil e do Promimp.
94	<b>CT Indústria Naval</b>	Parque Tecnológico de Rio Grande: o Governo do Estado do Rio Grande do Sul deveria promover o fortalecimento de Parques Tecnológicos na Região Sul (Oceantec/Furg) para gerar outras expectativas, não exclusivamente dependentes da indústria naval.	Impulsionada pela política industrial do Estado, a Ecovix, do grupo Engevix, assinou contrato, na Feira do Polo Naval, para criar um centro de pesquisa no Oceantec, parque tecnológico da Furg. Além da indústria naval, vai reunir os setores de biotecnologia, logística, sistemas costeiros e oceânicos, energia eólica e mineração.
95	<b>CT Indústria Naval</b>	Criação de um Conselho de Políticas Públicas para acompanhamento do RS Indústria Oceânica: alteração da Lei Estadual n. 13.710, de 06 de abril de 2011, para extinguir a Câmara Temática Indústria Naval, Petróleo, Gás Natural e Setor Energético, criando um Conselho específico vinculado à SDPI.	Decreto nº 51.273, de março de 2014 criou o Fórum Estadual de Gás Natural, Petróleo e Indústria Naval do Rio Grande do Sul, com participação de 9 Secretarias do Estado, além de representantes dos municípios que compõem os polos, universidades de Rio Grande, Instituto Federal Sul-rio-grandense e Fiergs.
96	<b>CT Previdência</b>	Assegurar o Caráter Público da Previdência.	Atendido nas Leis 13757 e 13758.
97	<b>CT Previdência</b>	Garantia de gestão paritária e colegiada.	Atendido nas Leis 13757 e 13758.
98	<b>CT Previdência</b>	Garantia dos Direitos Adquiridos.	Atendido nas Leis 13757 e 13758.
99	<b>CT Previdência</b>	Regulamentação do RPPS.	Atendido, parcialmente, nas Leis 13757 e 13758. Projeto que complementa a regulamentação foi debatido na CT da Previdência do CDES-RS em 2012. Relatório final foi encaminhado ao governador em dezembro de 2012.
100	<b>CT Previdência</b>	Gestão única do IPERGS.	Atendido nas Leis 13757 e 13758.
101	<b>CT Previdência</b>	Não utilização de recursos do fundo previdenciário.	Atendido, parcialmente, nas Leis 13757 e 13758. O tema permanece em debate na CT da Previdência.
102	<b>CT Previdência</b>	Estado garantidor e fiador do RPPS.	Atendido nas Leis 13757 e 13758.

	INSTÂNCIA	PROPOSTA	AÇÃO DE GOVERNO
103	<b>CT Previdência</b>	Não retroatividade do Fundo de Capitalização para o ano de 2004.	Atendido nas Leis 13757 e 13758.
104	<b>CT Coureiro-Calçadista</b>	A elaboração e implantação de um programa específico para o desenvolvimento do setor coureiro-calçadista.	Contemplado no Programa Setorial Calçados e Artefatos, que integra a Política Industrial Gaúcha e estabelece incentivo para empresas instaladas no RS a mais de 8 anos que terão tributação de 3% sobre o faturamento incremental relativo às operações internas.
105	<b>CT Coureiro-Calçadista</b>	Criação de um plano de desenvolvimento científico e tecnológico, com incentivo ao conhecimento, à pesquisa e à inovação, inclusive com reativação do Centro Integrado de Inovação e Design (CIID).	Programa Pró-Inovação: alteração na regulamentação da Lei 13.196/2009, melhorando e potencializando o incentivo fiscal voltado à inovação e à pesquisa científica e tecnológica - Decreto de 48.717/2011.
106	<b>CT Coureiro-Calçadista</b>	Criação de linhas de crédito para busca de novas tecnologias e a elaboração de políticas que envolvam matéria fiscal e tributária.	Previsto na Política Setorial Calçados e Artefatos que integra a Política Industrial Gaúcha.
107	<b>CT Coureiro-Calçadista</b>	Articulação com universidades, escolas e centros tecnológicos para criação de programas de desenvolvimento, formação e capacitação dos trabalhadores.	Integra a Política Industrial a valorização do setor e, dentre as ações previstas, está a ampliação da oferta de cursos de formação técnica em 15.000 em cursos de média e longa duração; ampliação da oferta de bolsas de nível superior em 1250 vagas até 2014; ampliação da oferta de cursos de formação técnica em 68.000 vagas em cursos de curta duração.
108	<b>Secdes Benefícios fiscais para Calçados e Móveis</b>	Prorrogação do Benefício Fiscal equivalente a 2% sobre as vendas para outros estados da União.	Prorrogação concedida em maio de 2013, com validade até 31 de agosto; prorrogada novamente por mais 60 dias (a medida amplia a competitividade do produto gaúcho frente aos calçados produzidos em outros estados).
109	<b>Secdes Benefícios fiscais para Calçados e Móveis</b>	Inclusão dos setores moveleiro e coureiro-calçadista no decreto que reduz o ICMS de 17% para 12% para as saídas de insumos.	Por demanda dos conselheiros, os dois setores passaram a integrar uma lista de 18 setores beneficiados pela medida: Arroz; Café, Chá, Erva-Mate e Especiarias; Comunicações; Cosméticos, Perfumaria e Óleos Essenciais; Energia Elétrica; Equipamentos e material Médico-odontológico; Farinha de cereais; Indústria extrativa mineral; Indústria Oceânica; Laticínios; Madeira e seus produtos; Medicamentos; Óptica, Precisão e Foto; Produtos Minerais; Têxtil, Vestuário e Malharia; Tintas e Corantes.

	INSTÂNCIA	PROPOSTA	AÇÃO DE GOVERNO
110	<b>CT Pedágios e Diálogos sobre Novo Modelo de Pedágios</b>	As atuais concessões estabelecidas através do Programa Estadual de Concessão de Rodovias – PECR – não devem ser renovadas e um novo modelo de financiamento rodoviário no Rio Grande do Sul irá vigorar a partir do encerramento dos atuais contratos, em 2013. O Governo Estadual deverá notificar as atuais concessionárias do fato, bem como buscar pactuar com a União a forma mais adequada para a gestão qualificada destas rodovias.	Governo anunciou a não renovação dos contratos. Criada a Empresa Gaúcha de Rodovias (EGR) com a meta de garantir a melhoria da segurança nas estradas e tarifas de pedágios mais baratas.
111	<b>CT Pedágios e Diálogos sobre Novo Modelo de Pedágios</b>	Extinção de praças de pedágios localizadas em perímetros urbanos que dificultem o livre trânsito dos moradores, como é o caso da Praça de Farroupilha, na Serra gaúcha.	Praça de Farroupilha extinta em 2013
112	<b>CT Pedágios e Diálogos sobre Novo Modelo de Pedágios</b>	Esgotadas todas as instâncias tributárias, o modelo de financiamento de infraestrutura rodoviária não será único e utilizará, mediante concessões públicas ou privadas, as diferentes modelagens previstas na legislação.	Após os 8 Diálogos CDES realizados em 2013 sobre o tema, a proposta do governo é que todos os recursos arrecadados nos pedágios públicos sejam destinados às estradas e geridos pela EGR. O novo modelo envolve tarifas menores, estradas em boas condições e melhora gradativa dos serviços prestados nas rodovias.
113	<b>CT Pedágios e Diálogos sobre Novo Modelo de Pedágios</b>	Os Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental – EVTEAs – e o impacto social definirão a melhor solução para cada segmento elencado como passível de concessão, atendendo as necessidades de cada projeto, bem como a mobilidade, o escoamento e a realidade de cada região.	Estudo realizado pelas empresas Dynatest e SD Consultoria Engenharia Ltda.
114	<b>CT Pedágios e Diálogos sobre Novo Modelo de Pedágios</b>	Esgotadas as possibilidades de financiamento da infraestrutura rodoviária via recursos próprios do Estado, investimentos federais e financiamentos externos, poderão ser adotados diferentes modelos de pedagiamento, tendo por base o instituto da concessão, da parceria público-privada ou do instituto de pedágio público administrado diretamente pelo Estado, conforme necessidade dos projetos, a melhor alternativa definida por Estudos de Viabilidade Técnica Econômica e Ambiental – EVTEA – e impacto social, levando em consideração a realidade e a necessidade de cada região, bem como o interesse geral do Estado. No caso de concessões à iniciativa privada, deverão ser realizados certames licitatórios independentes para cada projeto.	Realizados em 2013 oito diálogos sobre os pedágios, em diferentes municípios, para debater a proposta e acolher as demandas regionais.

	INSTÂNCIA	PROPOSTA	AÇÃO DE GOVERNO
115	<b>CT Pedágios e Diálogos sobre Novo Modelo de Pedágios</b>	A avaliação das alternativas de Execução do Projeto Básico é requisito necessário para indicar a modalidade de execução que oferece maiores vantagens no emprego dos recursos públicos, para comprovar a conveniência da contratação dos investimentos pela modalidade indicada: Contrato de Serviço e Obras; Concessão Autossustentada (pública ou privada); Concessão Patrocinada (Pedágio mais Subsídio Público).	Governo contratou as empresas Dynatest e SD Consultoria Engenharia Ltda em agosto de 2012, para realizar um diagnóstico da atual situação das estradas para servir de subsídio para planejar um novo modelo de pedágios. Estudo concluído em 2012.
116	<b>CT Pedágios e Diálogos sobre Novo Modelo de Pedágios</b>	As demandas regionais deverão ser incluídas a partir de sua definição em audiências públicas onde se definam limites aplicáveis e aceitáveis de tarifa, Taxa Interna de Retorno, investimentos, melhorias e operação, permitindo um modelo sustentável, de custo de capital compatível, adaptado e inserido na realidade regional e de mercado.	O Governo do Estado está analisando todas as sugestões recebidas nos 8 Diálogos C D E S realizados em 2013, em diferentes municípios, e está atendendo as demandas gradualmente, informando as comunidades sobre as medidas adotadas.
117	<b>CT Pedágios e Diálogos sobre Novo Modelo de Pedágios</b>	O Governo Estadual deve proporcionar a realização de estudo detalhado sobre a atual situação das rodovias concedidas, eventuais desequilíbrios econômicos e financeiros e alternativa de modelos a serem adotados.	Governo contratou as empresas Dynatest e SD Consultoria Engenharia Ltda em agosto de 2012, para realizar um diagnóstico da atual situação das estradas para servir de subsídio para planejar um novo modelo de pedágios. Estudo concluído em 2012.
118	<b>CT Pedágios e Diálogos sobre Novo Modelo de Pedágios</b>	O estudo a ser realizado pelo Governo Estadual, além de analisar a inclusão das demandas regionais definidas em audiências públicas, deverá analisar as condições atuais das rodovias concedidas, melhorias necessárias e eventuais ampliações de capacidade.	Estudo realizado pelas empresas Dynatest e SD Consultoria Engenharia Ltda, entre outros itens, realizou a verificação da realidade das estradas concedidas e se estão em conformidade com as obrigações contratuais. Estudo concluído em 2012.
119	<b>CT Pedágios e Diálogos sobre Novo Modelo de Pedágios</b>	O valor pago pelo usuário deve ser proporcional aos benefícios por ele recebidos, com limite da Taxa Interna de Retorno – TIR – definido quando da licitação e custos aos usuários inferiores aos praticados atualmente.	Os pedágios sob administração da EGR não terão taxa de retorno.
120	<b>CT Pedágios e Diálogos sobre Novo Modelo de Pedágios</b>	O novo modelo deve prever a criação de mecanismos permanentes de fiscalização pública e controle social que garantam a sua plena transparência.	Constituição dos Conselhos Comunitários das Regiões das Rodovias Pedagiadas (Corepes); Publicação, no site da EGR, do valor arrecadado até o momento com as tarifas dos pedágios sob administração.

	INSTÂNCIA	PROPOSTA	AÇÃO DE GOVERNO
121	<b>CT Pedágios e Diálogos sobre Novo Modelo de Pedágios</b>	Independente do modelo adotado, os projetos deverão conter equipe composta por veículo apropriado, motorista e profissionais da área da saúde, vinte e quatro horas por dia, para resgate e imediato atendimento pós-trauma das vítimas de acidentes de trânsito, visando a aumentar a possibilidade de salvamento e a diminuir o número de óbitos por ausência de socorro profissional.	EGR investe mais de R\$ 9 milhões na compra de 31 ambulâncias para serviços de resgate para o atendimento nos trechos pedagiados, com apoio do Serviço de Atendimento Médico de Urgência (Samu) e o Corpo de Bombeiros.
122	<b>CT Pedágios e Diálogos sobre Novo Modelo de Pedágios</b>	Formação de Grupo de Trabalho do Governo Estadual para a condução do processo que resultará no novo modelo a ser implementado a partir de 2013.	Governador instalou grupo de trabalho que resultou na contratação dos estudos realizados pelas empresas Dynatest e SD Consultoria Engenharia Ltda em agosto de 2012.
123	<b>CT Pedágios e Diálogos sobre Novo Modelo de Pedágios</b>	Duplicações de trechos, terceiras faixas, viadutos, alças, entre outros.	EGR destina R\$ 144 milhões para investir nas estradas. A maior fatia dos investimentos será destinada à recuperação e manutenção das rodovias. Mais de R\$ 9 milhões serão utilizados na compra de 31 ambulâncias para serviço de resgate nas estradas.
124	<b>CT Pedágios e Diálogos sobre Novo Modelo de Pedágios</b>	Realização de obras de segurança, como recuos, cruzamentos, acostamentos, afastamentos, etc.	
125	<b>CT Pedágios e Diálogos sobre Novo Modelo de Pedágios</b>	Sinalização de qualidade (olhos de gato, roçadas, capina, etc.).	
126	<b>CT Pedágios e Diálogos sobre Novo Modelo de Pedágios</b>	Redução das tarifas.	Redução atendida: 26% para carros, e de 30% a 68% para caminhões.
127	<b>Diálogos CDES Cachoeira do Sul</b>	Porto de Cachoeira e novos empreendimentos.	Governo Federal libera 26 hectares ao Governo do Estado para viabilizar a instalação de operação portuária. Os outros 157 hectares serão liberados ao Estado para instalação de indústrias.
128	<b>Diálogos CDES Cachoeira do Sul</b>	Dragagem do Rio Jacuí..	Dragagem de 225 quilômetros do Rio Jacuí, trecho entre o Portão Central do Porto de Porto Alegre e a Barragem de Fandangó. Sinalização do Rio Jacuí: 163 boias de polietileno de alta densidade.
129	<b>Diálogos CDES Cachoeira do Sul</b>	Restauração do Aeroporto de Cachoeira do Sul.	Restauração da pavimentação asfáltica da pista de pouso e decolagem, taxiway, pátios de aeronaves e sinalização horizontal diurna e balizadores de vento. Obra concluída em outubro de 2011 com investimento de R\$ 964 mil.
130	<b>CT Desenvolvimento da Região Metropolitana</b>	Criação do Conselho Deliberativo da RMPA.	CDM foi criado pela Lei Complementar 13.854/2011

	INSTÂNCIA	PROPOSTA	AÇÃO DE GOVERNO
131	<b>CT Desenvolvimento da Região Metropolitana</b>	Criação do Gabinete de Governança Metropolitana.	Criado pela Lei Complementar 13.854/2011.
132	<b>CT Desenvolvimento da Região Metropolitana</b>	Definição de uma Agenda estratégica de desenvolvimento da RMPA.	Programa Estadual de Planejamento e Desenvolvimento Metropolitano, Regional e Municipal.
133	<b>CT Desenvolvimento da Região Metropolitana</b>	Fortalecimento administrativo e institucional da Metroplan.	Previsto no PPA 2012-2015. Convênio firmado em 2012 para criação de banco de dados que irá gerenciar informações relativas às áreas de competência da Metroplan. Ação de aperfeiçoamento da gestão dos recursos financeiros arrecadados pela METROPLAN e Ação de apoio administrativo e qualificação da infraestrutura – METROPLAN.
134	<b>CT Desenvolvimento da Serra e APLs</b>	Fortalecimento dos Arranjos Produtivos Locais com atração de matrizes produtivas, através de incentivos fiscais e apoio de infraestrutura, para suprir o abastecimento de insumos de matérias-primas para o setor moveleiro.	<p><u>Projeto de Arranjos Produtivos Locais (APLs)</u>: entre 2011 e 2013 foram apoiadas governanças de 20 APLs, em 19 regiões do Estado, e realizados cursos de capacitação para 55 gestores e auxiliares técnicos desses APLs, que abrangem 15 mil empreendimentos e 285 mil trabalhadores.</p> <p><u>Programa de Redes de Cooperação (PRC)</u>: atualmente, há mais de cinco mil empresas envolvidas em cerca de 300 redes de cooperação no Rio Grande do Sul e seu faturamento é superior a R\$ 5 bilhões.</p> <p><u>Programa de Apoio aos Polos Tecnológicos</u>: No ano de 2012, lançou edital no valor de R\$ 17 milhões. Foram recebidos 30 projetos, dos quais 25 receberam apoio, englobando 13 regiões do Estado. O edital de 2013 teve o mesmo valor e recebeu 69 projetos, demanda esta que ultrapassou o valor de R\$ 42 milhões. Destes foram conveniados 21 projetos, em 14 regiões do Estado. Neste período foram também conveniados projetos submetidos à Secretaria na modalidade Participação Popular e Cidadã. Os projetos conveniados nestes últimos dois anos totalizam R\$ 32,6 milhões.</p>
135	<b>CT Desenvolvimento da Serra e APLs</b>	Fortalecimento da unidade da UERGS região Serra	A Uergs e a Fepagro assinarão convênio para uso compartilhado das instalações no Distrito da Fazenda Souza. Serão aplicados recursos da Consulta Popular no valor de R\$ 430 mil para o fortalecimento da unidade da Uergs em Bento Gonçalves.
136	<b>CT Desenvolvimento da Serra e APLs</b>	Revitalização da escola técnica estadual de metalurgia.	A Escola Técnica Estadual de Metalurgia de Caxias do Sul está recebendo reformas e novos equipamentos. A conclusão da obra está prevista para início de 2013. A escola possui cursos de mecânica, metalurgia e segurança do trabalho. O valor final será determinado pelo projeto em elaboração.

	INSTÂNCIA	PROPOSTA	AÇÃO DE GOVERNO
137	<b>CT Desenvolvimento da Serra e APLs</b>	Potencializar escolas de ensino profissionalizante de Caxias e Guaporé.	Construção de escola em Caxias do Sul, com recursos do Ministério da Educação (MEC), no valor de R\$ 7,2 milhões, beneficiando 1.200 alunos. Os cursos definidos em Audiência Pública, junto à comunidade. Revitalização e ampliação da Escola Agrícola de Guaporé com ampliação e reforma, no valor de R\$ 400 mil, com recursos do MEC para as obras.
138	<b>CT Desenvolvimento da Serra e APLs</b>	Modernização do Laren.	Projeto da Secretaria da Agricultura com recursos do Fundovitis.
139	<b>CT Desenvolvimento da Serra e APLs</b>	Assistência técnica e extensão rural.	Leite gaúcho: 7.215 agricultores capacitados diretamente e assinados 54 termos de cooperação técnica com cooperativas; Associação da Escola Família Agrícola da Serra Gaúcha, que utiliza a pedagogia da alternância para manter a juventude no campo; Projetos do Ibravin com recursos do Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul (Focem).
140	<b>CT Desenvolvimento da Serra e APLs</b>	Estímulo à inovação, tecnologia e modernização.	Ampliação de 199% de recursos pagos à UCS em apoio a projetos de desenvolvimento científico e tecnológico. R\$ 9,11 milhões entre 2011/2013. Polos Tecnológicos: R\$ 3 milhões para Mecatrônica e Qualidade (Metrologia e Análise); Móveis; Agroindústria; Plásticos e Programa Rederiosul da região da Serra.
141	<b>CT Desenvolvimento da Serra e APLs</b>	Investimentos no setor do turismo (turismo rural, enoturismo, turismo de negócios e eventos).	O Projeto Fomento ao Enoturismo será financiado pelo Fundovitis e compreende o desenvolvimento do enoturismo nas regiões emergentes e consolidadas, no valor de R\$ 400 mil. Entre as ações está o desenvolvimento de estratégias de promoção, comercialização e posicionamento mercadológico para a Serra Gaúcha, especialmente os municípios da região Uva e Vinho.
142	<b>CT Desenvolvimento da Serra e APLs</b>	Cartilha para agilizar o licenciamento ambiental.	A Fepam elaborou uma cartilha que está disponível no <a href="http://www.fepam.rs.gov.br/biblioteca/pnma.asp">www.fepam.rs.gov.br/biblioteca/pnma.asp</a> , onde constam o "Manual Técnico de Licenciamento Ambiental com EIA/RIMA" e o "Licenciamento Ambiental no Estado do Rio Grande do Sul: Conceitos Jurídicos e Documentos Associados".
143	<b>CT Desenvolvimento da Serra e APLs</b>	Qualificação profissional para o turismo; avaliar criação de cursos técnicos.	Capacitação e qualificação profissional para atuar nos setores de hotelaria, gastronomia e entretenimento na Região Uva e Vinho – 52 cursos de capacitação abrangem mais de 1.000 alunos.
144	<b>CT Desenvolvimento da Serra e APLs</b>	Estudos para formação de polícia específica para o turismo.	Em execução convênio com o SRBHS – Sindicato de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares, que trata do projeto de Capacitação e Qualificação Profissional nos setores de hotelaria, gastronomia e entretenimento na Região Uva e Vinho.

	INSTÂNCIA	PROPOSTA	AÇÃO DE GOVERNO
145	CT Desenvolvimento da Serra e APLs	Investimentos no Hospital Geral.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hospital Geral de Caxias – 100% SUS: Repasses - R\$ 1,9 milhões ao mês – R\$ 22,8 milhões ao ano. Ampliação de 161 Leitos no Hospital para Atendimento Materno -Infantil, 120 Leitos Comuns, 41 Leitos de UTI - Recursos Totais - R\$ 12 milhões (Hospital, Estado e Município).</li> <li>• Hospital Pompéia: 10 leitos de UTI adultos com repasse no valor de R\$ 380 mil para as obras de reformas da área. Repasse de R\$ 350 mil da consulta popular em agosto de 2013;02 UPAS na região: nas cidades de Bom Princípio e Vacaria;</li> <li>• Inaugurados os serviços de Ressonância Magnética no Hospital Geral e Radioterapia no Hospital Tacchini (Bento Gonçalves) para os 49 Municípios que compõem a 5ª Coordenadoria;</li> <li>• Credenciado o serviço de Traumatologia no Hospital São Carlos do Município de Farroupilha, em média complexidade para atendimento a 12 municípios, aguardando aprovação do Ministério da Saúde para serviço de alta complexidade.</li> </ul>
146	CT Desenvolvimento da Serra e APLs	Investimentos em saneamento básico.	<p><b>Saneamento:</b> Até 2014, o estado ampliará os índices de cobertura dos serviços de coleta e tratamento de esgoto, de 11% para 15%. Até 2017, será ampliado para 30%. Previsão de investimentos na Serra até 2014 de R\$ 55,7 milhões. A Corsan investirá, até 2016, R\$ 216,7 milhões.</p>
147	CT Desenvolvimento da Serra e APLs	Construção do Aeroporto da Região da Serra.	<p><b>Aeroporto Regional de Vila Oliva</b> – priorização da contratação do projeto executivo. Termo de referência do projeto de terraplanagem e pavimentação asfáltica já encaminhado ao Banco do Brasil. Estado já possui o levantamento topográfico e pareceres DECEA/ANAC. Custo estimado - R\$ 200.000.000,00</p>

	INSTÂNCIA	PROPOSTA	AÇÃO DE GOVERNO
148	<b>CT Desenvolvimento da Serra e APLs</b>	Duplicação e sinalização das rodovias que interligam centros produtivos, aeroportos, portos, trechos rodoviários entre as cidades de Farroupilha – Bento Gonçalves, Bento Gonçalves – Garibaldi, Caxias do Sul – Flores da Cunha.	A empresa CSL começou o trabalho de restauro previsto no Lote I do Crema Serra na RS 470, entre Nova Prata e Bento Gonçalves, em dezembro do ano passado, mas parou para férias coletivas e não retomou os trabalhos. Após novo processo licitatório, a empresa Traçado assumiu os serviços previstos no Lote 1 do Crema-Serra. O Lote 1 do Crema-Serra prevê mais de 100 Km de obras de drenagem e manutenção nas rodovias ERS-324 e RSC-470, no entorno dos municípios de Guaporé, Paraí, Nova Araçá, Nova Bassano, Nova Prata, Vista Alegre do Prata, Antônio Prado, Fagundes Varela, Veranópolis e São Valentim do Sul. Para este lote, estão previstos recursos na ordem de R\$ 61.141.212,26.
149	<b>CT Desenvolvimento da Serra e APLs</b>	Redução dos valores cobrados nas tarifas de pedágios nas rodovias do RS.	Compromisso cumprido de fechamento da praça de Farroupilha; 448,24 quilômetros administrados pela EGR na Serra. Em fevereiro de 2013, a EGR recebeu as praças de pedágio de Portão, Campo Bom e Coxilha com total de 227,76 km. Em junho de 2013, a EGR recebeu as praças de pedágio de Encantado, Cruzeiro do Sul, Boa Vista do Sul e Flores da Cunha com total de 220,48 Km. Decreto do Governador cria os Corepes, conselhos regionais de gestão comunitária dos pedágios, assinado em 16/08/2013.
150	<b>CT Desenvolvimento da Serra e APLs</b>	Aumento da Capacidade de Geração de Energia na Região da Serra Gaúcha.	Programa RS Mais Energia: entre 2012 e 2014 - investimentos em transmissão nas Subestações de Nova Prata, Garibaldi e Farroupilha - R\$ 13,3 milhões. Destaca-se a obra de ampliação da Usina Hidrelétrica de Bugres, na Região das Hortênsias - de R\$ 25,2 milhões.
151	<b>CT Desenvolvimento da Serra e APLs</b>	Ampliação de recursos do Fundo de Desenvolvimento da Vitivinicultura (Fundovitis) – através do Instituto Brasileiro do Vinho (Ibravin).	Ampliação de recursos do Fundo de Desenvolvimento da Vitivinicultura (Fundovitis), através do Instituto Brasileiro do Vinho (Ibravin) - Repasse de recursos públicos do Fundovitis ao Ibravin, dos atuais 25% para 50%. O valor passou de R\$ 4,9 milhões para mais de R\$ 10 milhões anuais, aumentando as ações e projetos de promoção comercial, inovação tecnológica e a organização dos produtores, indústria e serviços relacionados aos vinhos e demais produtos derivados da uva. Além disso, foi ampliada a representatividade pública e produtiva no Conselho Deliberativo do Fundovitis, o qual analisa e aprova Plano de Trabalho e Prestação de Contas dos recursos do fundo. Vários projetos importantes contam com apoio destes recursos.

	INSTÂNCIA	PROPOSTA	AÇÃO DE GOVERNO
152	<b>CT Desenvolvimento da Serra e APLs</b>	Qualificação da Produção Vitivinícola – implantação de programa de qualidade.	<p>Qualificação da Produção Vitivinícola: Projetos de uva de mesa em assentamentos; Projetos de Consolidação da marca "Vinhos da Campanha"; Projeto de Enoturismo para novas regiões; Projeto de apoio ao Laboratório de Referência Enológica – Laren; Projeto de revitalização de regiões deprimidas/vinhedos e cantinas.</p> <p>Qualificação da Produção Vitivinícola com apoio na implantação do Selo Fiscal junto ao Governo Federal.</p> <p>Projetos no FOCEM (Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul) em parceria com o Ibravin no total de R\$ 30 milhões.</p> <p>Em parceria com Ministério da Integração Nacional: Aquisição de unidade móvel para envasamento de vinho R\$ 1.250.000,00. Projeto de Vitivinicultura para a região de Fronteira (parceria UFPEL – SEAPA – IBRAVIN), no valor de R\$ 3.500.000,00.</p>
153	<b>CT Desenvolvimento da Serra e APLs</b>	Maior competitividade ao Suco de Uva: é necessário incluir o suco de uva na cesta de produtos básicos	<p>Apoio à Cadeia Produtiva da Uva e do Vinho: Instalação da Câmara Setorial da Cadeia Produtiva da Uva e do Vinho pela Secretaria da Agricultura, Pecuária e Agronegócio. O setor de sucos de uva cresce a média de 15% ao ano no País. Apresenta um desempenho bom, tendo alcançado nos últimos anos cifras próximas aos 15 % de crescimento ao ano.</p>
154	<b>CT Desenvolvimento da Serra e APLs</b>	Políticas de incentivo à produção de milho, com vistas ao aumento da produção de aves, suínos e outros.	<p>Medidas de Combate à Seca:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mais Água Mais Renda - 37 projetos do Corede Serra inscritos no Programa até o mês de agosto/2013.</li> <li>• Cartão Estiagem - R\$ 400,00 por produtor, benefício para 899 famílias, no valor de R\$ 360 mil.</li> <li>• Irrigando Agricultura Familiar – R\$ 107 mil (11 Sistemas de Irrigação).</li> <li>• Crédito para compra de Sementes – 655 famílias beneficiadas, valor total de R\$ 158.413.</li> <li>• Programa Troca-troca – 5.900 famílias, valor total de R\$ 836 mil.</li> </ul>

	INSTÂNCIA	PROPOSTA	AÇÃO DE GOVERNO
155	CT Desenvolvimento da Serra e APLs	Medidas urgentes com relação à Guerra Fiscal entre os Estados.	<b>Redução de ICMS para insumos</b> - Benefício para 18 setores, incluindo moveleiro e têxtil/vestuário. (Decreto 54.498/2013 – redução de 17% para 12% para saídas de insumos para a indústria do Rio Grande do Sul) • Medidas tributárias para ampliação da competitividade da economia gaúcha, com benefícios para os setores de máquinas e equipamentos, hidrelétricas, carnes e milho. Destaque para redução do prazo de apropriação de créditos relativos ao ativo permanente (máquinas e equipamentos). • Redução do ICMS para vendas, de 7% para 3%, para o setor têxtil e artigos de vestuário.
156	CT Desenvolvimento da Serra e APLs	Financiamento – acesso às linhas de crédito BANRISUL, BRDE E BADESUL – menos burocracia e maior agilidade.	Badesul e BRDE: Apoio a Cooperativas: BRDE (7 milhões à Cooperativa Santa Clara); Badesul (R\$ 34,5 milhões à Cooperativa Piá); criação da Cooperativa Nova Aliança BRDE e Banrisul (R\$ 84 milhões). Apoio à Vitivinicultura - R\$ 113,2 milhões Apoio ao Setor Moveleiro - R\$ 136, 8 milhões Apoio ao Setor Automotivo e Metal Mecânico - R\$ 116,7 milhões Financiamentos a Municípios, através do Badesul – R\$ 10,5 milhões (Carlos Barbosa, Flores da Cunha, Vista Alegre do Prata, Garibaldi, Guaporé, Serafina Correa e Nova Bassano). Banrisul: Total de Créditos Concedidos - R\$ 1,5 bilhões Pessoa Física e Pessoa Jurídica – R\$ 1.098.498.452,57; Imobiliário - R\$ 100.912.318,08; Rural - R\$198.700.955,05; Investimento - R\$180.623.568,86;
157	CT Desenvolvimento da Serra e APLs	Microcrédito à agricultura familiar, pequenas e médias empresas.	Programa de Microcrédito (coordenado pela Sesampe) - valor do investimento: R\$ 35,7 milhões - 4.476 beneficiados para 29 municípios na Serra.
158	CT Desenvolvimento da Serra e APLs	Criação de um Programa de Incentivo Fiscal proporcional aos Investimentos das Empresas em qualificação e expansão.	Sesampe - Valor do investimento: R\$ 35,7 milhões.
159	Secdes - Distrito Industrial de Guaíba	Transformação do Distrito Industrial em Zona Mista para indústrias, centros de distribuição e serviços correlatos de Guaíba.	4.476 beneficiados para 29 municípios na Serra.
160	Secdes - Distrito Industrial de Guaíba	Anuência da FUNAI/Licenciamento ambiental das empresas	Licenciamento das áreas realizado em 2011.
161	Secdes - Distrito Industrial de Guaíba	Distrito Industrial de Guaíba: Viabilizar a infraestrutura local.	Anúncio da destinação de R\$ 100 mil para realização de infraestrutura local.

	INSTÂNCIA	PROPOSTA	AÇÃO DE GOVERNO
162	Pleno CDES	Elaborar uma política estruturante e permanente de combate a seca e armazenamento da água.	Instituído o Programa Estadual de Irrigação e Usos Múltiplos da Água, que prevê ações como a construção de microaçudes e capacitação de técnicos e agricultores; elaboração de projetos, construção de barragens e sistemas associados, gestão de usos múltiplos da água e compensações ambientais; elaboração do Plano Diretor de Reservação de Água Para Usos Múltiplos com enfoque na irrigação e Implantação de sistema de distribuição e abastecimento de água em zonas rurais. 5.032 projetos voltados à construção de cisternas, microaçudes e irrigação. Mais de 4 mil agricultores capacitados.
163	Pleno CDES	Incentivo tributário para o setor de suinocultura.	Isenção de ICMS das vendas internas de carnes de suíno e suínos vivos, além de diferimento do imposto nos insumos das rações, beneficiando a suinocultura e avicultura.
164	Comitê Gestor e Pleno	Valorização e tratamento diferenciado da indústria gaúcha.	Governo instituiu um conjunto de medidas visando o fortalecimento da indústria no RS sistematizado na Política Industrial Gaúcha, que engloba 22 setores produtivos. Destacam-se o Novo Fundopem e outros incentivos tributários. Entre eles, a redução de 5% de imposto de estruturas de ferro ou aço e redução do período de apropriação dos créditos dos bens do ativo permanente quando estes bens forem produzidos no Estado. Além de outros incentivos setoriais.
165	Comitê Gestor e Pleno	Adoção de medidas pelo Governo Federal frente ao processo de desindustrialização nos estados.	Encaminhada recomendação ao CDES da Presidência da República sobre o tema. Medidas contra a desindustrialização foram priorizadas no Plano Brasil Maior do Governo Federal e contempladas na Política Industrial Gaúcha.
166	Comitê Gestor e Pleno	Estímulo para manutenção de empresas locais no Estado.	Instituição da Política Industrial Gaúcha, Novo Fundopem, Programa de Fortalecimento de APLs, mobilização do setor financeiro público com a expansão do crédito produtivo, programa de cooperativismo e incentivos tributários, tais como: de ovinos; de aves; de suínos; calçadista e de artefatos de couro; de produtos têxteis e artigos do vestuário; de transformadores; de biodiesel (inclusive farelo de soja), todos instituídos no segundo semestre de 2012.
167	Comitê Gestor e Pleno	Elaboração de uma agenda de inovação tecnológica para os setores produtivos do RS.	Programa Pró-Inovação: aumento da competitividade das empresas gaúchas através do apoio à inovação tecnológica, via financiamento e subvenção econômica.
168	Comitê Gestor e Pleno	Ampliação dos incentivos ao setor calçadista e atenção especial para o setor moveleiro.	Os dois setores integram a Política Industrial Gaúcha, a qual prevê um conjunto de ações transversais e específicas, que compreendem benefícios fiscais, ações de capacitação e incentivo à inovação, comercialização e programas de modernização tecnológica. O Programa Setorial Calçados e Artefatos estabelece incentivo para empresas instaladas no RS há mais de 8 anos que terão tributação de 3% sobre o faturamento incremental relativo às operações interna. E o setor moveleiro é atendido pelo Programa Arranjos Produtivos Locais na Região da Serra - APL Setor Moveleiro/Serra.

	INSTÂNCIA	PROPOSTA	AÇÃO DE GOVERNO
169	<b>Comitê Gestor e Pleno</b>	Cumprimento das Metas do Milênio de redução da miséria e indicadores de desigualdade até o ano de 2015.	Programa RS Mais Igual, criado em 2011, contribui para a superação da extrema pobreza através da complementação da renda, criando as condições reais para que estas famílias possam acessar as demais políticas públicas. Até o final de 2014, serão 98 mil famílias beneficiadas.
170	<b>Comitê Gestor e Pleno</b>	Envolvimento do ente federado Município e a criação do Fundo para Combate à Pobreza Extrema e Redução das Desigualdades Sociais.	Instituída a Gestão Participativa do RS Mais Igual que articula as políticas públicas do Estado com prefeituras, Governo Federal e sociedade civil.
171	<b>Comitê Gestor e Pleno</b>	Racionalização do uso do patrimônio.	Programa Otimizar - Programa de Gestão do Patrimônio do Estado: racionalização na utilização dos imóveis e alienação dos imóveis dispensados do uso público.
172	<b>Comitê Gestor e Pleno</b>	Aumento do controle das fronteiras para aumentar arrecadação.	Criação de um grupo de trabalho na Secretaria da Fazenda e Receita Federal para estabelecimento de iniciativas conjuntas, com medidas que vão desde a troca de informações de interesse dos fiscos até a realização de operações conjuntas de fiscalização.
173	<b>Comitê Gestor e Pleno</b>	Estímulo ao desenvolvimento das indústrias gaúchas.	Recomendações atendidas pela Política Industrial coordenada pela SDPI.
174	<b>Comitê Gestor e Pleno</b>	Incluir no PPA - Prioridade à Educação, Ciência e Tecnologia e Cultura, elementos indissociáveis e estruturadores da sociedade do conhecimento, e estratégicas para o desenvolvimento do Estado.	Incluído no PPA através dos seguintes programas e projetos: Programa: Qualificação, Recuperação e Ampliação da Infraestrutura Física e Pedagógica e Viabilização da Modernização Tecnológica das Escolas Estaduais. Programa: Qualificação da Democratização da Gestão Curricular (Democratização do Conhecimento). Programa: Qualificação da Valorização dos Profissionais da Educação. Programa: Mais Cultura RS. Projetos em execução: Pacto Gaúcho pela Educação, Projeto de Reforma das Escolas, Reestruturação do Ensino Médio, Diversos Editais da SCIT já lançados, Cultura nas Escolas, Editais do FAC e dos Pontos de Cultura lançados no valor de R\$ 18 milhões.
175	<b>Comitê Gestor e Pleno</b>	Incluir no PPA - Universalização do acesso ao ensino médio, bem como o suporte para a permanência e qualificação do mesmo para o desenvolvimento do RS.	Incluído no PPA através dos seguintes programas e projetos: Programa: Qualificação da Democratização do Acesso e Permanência com Sucesso na Educação Básica. Projetos em Execução: Alunos assistidos com materiais escolares, Central de matrículas informatizada, Escolas de ensino médio integrado à educação profissional, Reestruturação do Ensino Médio, Ampliação de vagas para o ensino médio, Reforma das Escolas, Viabilização do transporte escolar, Reestruturação do sistema de avaliação.

	INSTÂNCIA	PROPOSTA	AÇÃO DE GOVERNO
176	<b>Comitê Gestor e Pleno</b>	Incluir no PPA - Ampliação das vagas gratuitas do ensino técnico profissional, com recuperação das estruturas físicas das escolas técnicas do estado e da Fundação Libarato Salzano.	Incluído no PPA através dos seguintes programas e projetos: Programa: Qualificação e Ampliação da Oferta de Educação Profissional e Tecnológica. Projetos em Execução: Pacto Gaúcho pela Educação, Reforma e qualificação das Escolas, Ampliação de 20.000 vagas para ensino profissional, Obras da Fundação Libarato Salzano orçadas em R\$ 1.224.240,00, Manutenção e ampliação dos cursos técnicos na Fundação Libarato Salzano.
177	<b>Comitê Gestor e Pleno</b>	Incluir no PPA - Direcionamento das pesquisas e investimentos em ciência, tecnologia e inovação para qualificação e aprofundamento das nossas cadeias produtivas.	Incluído no PPA através dos seguintes programas e projetos: Programa: Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação Programa: Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação Aplicados à Indústria e Serviços - ações desenvolvidas pela Fundação de Ciência e Tecnologia que incluem modernização institucional; modernização tecnológica do Parque Industrial Gaúcho e Polo Naval; recursos destinados ao Parque Tecnológico e incubadoras tecnológicas e à Tecnologia Industrial Básica (TIB). RS Tecnópole: apoio às incubadoras tecnológicas e à indústria criativa.
178	<b>Comitê Gestor e Pleno</b>	Incluir no PPA - Promoção do desenvolvimento regional, tendo como premissas a redução das desigualdades regionais e a sustentabilidade ambiental.	Incluído no PPA através dos seguintes programas e projetos: Programa Estadual Estratégico de Combate às Desigualdades Regionais, com ações voltadas à articulação com os órgãos federais e organismos internacionais voltadas à captação de recursos, além da realização de seminários com vistas à implantação do Plano.
179	<b>Comitê Gestor e Pleno</b>	Incluir no PPA - Ampliação e desburocratização do programa estadual de irrigação, priorizando a construção de cisternas.	Incluído no PPA através dos seguintes programas e projetos: Programa Estadual de Irrigação e Usos Múltiplos da Água (Sop).Desenvolvidos 5.032 projetos voltados à construção de cisternas, microaçudes e irrigação e mais de 4 mil agricultores capacitados.
180	<b>Comitê Gestor e Pleno</b>	Incluir no PPA: Priorizar o destino da nossa produção agropecuária ao combate à fome nas regiões onde essa injustiça ainda perdure, garantindo-se assim a segurança e a soberania alimentar indispensáveis, também à nossa população mais pobre.	Incluído no PPA através dos seguintes programas e projetos: Programa Estadual de Gestão da Política de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (STDS) - Apoio técnico e financeiro ao Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável. Restaurantes populares. Programa: Soberania e Segurança Alimentar, Abastecimento e Erradicação da Pobreza Extrema no Meio Rural (SDR) - Apoio à comercialização direta das economias de base familiar e cooperativa.
181	<b>Comitê Gestor e Pleno</b>	Incluir no PPA: Valorização, qualificação e modernização do serviço público.	Incluído no PPA através dos seguintes programas e projetos: Programa Valorização do(a) Servidor(a) Público(a) - ProSer - programa de atenção à saúde do servidor; comitê permanente de diálogo e negociação com os servidores - CODIPE; Programa: Modernização da Gestão Pública: remodelação da Central de Compras - CECOM, que ganha status de sub-secretaria e passa a ser denominada CELIC; Programa: Programa de Gestão Patrimonial - Programa Otimizar: atualização do cadastro dos imóveis , organização e destinação adequada dos imóveis públicos e alienação dos imóveis dispensados do uso público.

	INSTÂNCIA	PROPOSTA	AÇÃO DE GOVERNO
182	<b>Comitê Gestor e Pleno</b>	Incluir no PPA: Valorização dos policiais, com ampliação de investimentos nessa área;	Incluído no PPA através dos seguintes programas e projetos: Prevenção e Repressão à Criminalidade. Ação: Administração da área de saúde da SSP; Formação e qualificação dos servidores da SSP.
183	<b>Comitê Gestor e Pleno</b>	Incluir no PPA: Capacitação e sensibilização dos profissionais da segurança com foco no atendimento aos grupos vulneráveis;	Incluído no PPA através dos seguintes programas e projetos: Programa Administração e Modernização do Sistema Prisional. Ações: Formação e qualificação dos servidores da Susepe (SSP); Educação em Direitos Humanos, participação cidadã e controle social (SJDH); R\$ 49,2 milhões na construção e reforma dos estabelecimentos prisionais; Celas separadas para travestis como parte da Política de Atenção à Diversidade Sexual da Susepe; Programa RS na Paz: Programa de Segurança Pública com Cidadania - políticas públicas alinhadas com o Governo Federal, visando à redução do número de homicídios a partir de ações qualificadas de combate ao crime e permanência da polícia em áreas com altos índices de criminalidade. Capacitados 10 mil servidores para o enfrentamento da homofobia, lesbofobia e transfobia.
184	<b>Comitê Gestor e Pleno</b>	Incluir no PPA: Ampliação de vagas nos presídios.	Incluído no PPA através dos seguintes programas e projetos: Programa Administração e Modernização do Sistema Prisional. Ação: Geração e recuperação de vagas no sistema prisional. Redução do efetivo prisional do Presídio Central de 5.296 para 3.977 detentos. Geração e recuperação de vagas no sistema prisional - Foram abertas 2102 vagas, divididas entre casas prisionais em Arroio dos Ratos (672), Montenegro (500), Charqueadas (500), Santa Maria (430). Está em andamento obra da Penitenciária Masculina de Guaíba para 672 vagas, 45% concluída.
185	<b>Comitê Gestor e Pleno</b>	Incluir no PPA - Atenção especial às políticas de prevenção e de tratamento à drogadição, com atenção especial ao crack, e ampliação de vagas para o tratamento de desintoxicação.	Incluído no PPA através dos seguintes programas e projetos: Programa de Combate ao Uso Indevido de Drogas. Ação: Enfrentamento ao Crack e à Drogadição. Ação: Sistema Estadual de Combate às Drogas. Programa de Promoção dos Direitos Humanos - Ação vinculada: Prevenção e Combate às Drogas, Atenção às Crianças e Adolescentes e à Juventude - POD - Programa de Oportunidades e Direitos.
186	<b>Comitê Gestor e Pleno</b>	Incluir no PPA - Adotar como eixo transversal às ações governamentais e ao PPA a temática do gênero, dos direitos humanos, da acessibilidade e do combate à violência.	Incluído no PPA através dos seguintes programas e projetos: Programa de Promoção dos Direitos Humanos: Projeto Educação em Direitos Humanos, Participação Cidadã e Controle Social; Projeto Garantia de Direitos Humanos e Promoção da Cidadania.

	INSTÂNCIA	PROPOSTA	AÇÃO DE GOVERNO
190	<b>Comitê Gestor e Pleno</b>	Incluir no PPA: Incentivar as prefeituras do Estado do Rio Grande do Sul para criação de Centro de Referência de Atendimento às Mulheres (CRAMs), para acolhimento e atendimento às pessoas vítimas de violência, e implementação da Lei Maria da Penha, articulando a rede estadual de competências para efetivação da Lei.	Incluído no PPA através dos seguintes programas e projetos: Programa Cidadania e Efetivação dos Direitos das Mulheres. Ação: Prevenção e Enfrentamento da Violência Contra as Mulheres. O Estado capacitou mais de 5 mil agentes multiplicadores no combate à violência doméstica.
191	<b>Comitê Gestor e Pleno</b>	Incluir no PPA: Criar o abrigo estadual para acolhimento das mulheres vítimas de violência e com risco eminente de vida (exemplo: resgatar projeto de casa de abrigamento em Itapuã – Viamão).	Incluído no PPA através dos seguintes programas e projetos: Programa Cidadania e Efetivação dos Direitos das Mulheres. Ação: Prevenção e Enfrentamento da Violência Contra as Mulheres. Ação: Reordenamento institucional do centro de referência Vânia Araújo e Fortalecimento de Centros Municipais de referência. Sala Lilás e Escuta Lilás - atendimento às mulheres vítimas de violência doméstica. Mais de 2 mil atendimentos realizados pela Escuta Lilás.
192	<b>Comitê Gestor e Pleno</b>	Incluir no PPA: Desenvolver campanhas de conscientização para as mulheres de seus direitos e orientar quanto à efetivação desses direitos – Lei Maria da Penha, através de palestras, seminários, oficinas e demais ações afirmativas.	Incluído no PPA através dos seguintes programas e projetos: Programa Mulheres Construindo Autonomia RS. Programa Prevenção e Enfrentamento da Violência contra as Mulheres. Inclusão do Estado no Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra a Mulher; reestruturação do Conselho Estadual dos Direitos da Mulher e a realização da IV Conferência Estadual de Políticas para as Mulheres.
193	<b>Comitê Gestor e Pleno</b>	Incluir no PPA: Criar políticas públicas destinadas à promoção da cidadania da população lésbica, gays, bissexuais, travestis e transexuais (LGBT), garantindo o direito à diversidade sexual das pessoas.	Incluído no PPA através dos seguintes programas e ações: Programa de Promoção dos Direitos Humanos. Ações: Garantia de Direitos Humanos e Promoção de Cidadania. Campanha Rio Grande Sem Homofobia. Carteira de Nome Social - Travestis e transexuais podem ter uma carteira de identificação, emitida por órgão oficial, com o nome social que desejarem. Celas separadas para travestis - ação integrante da Política de Atenção à Diversidade Sexual da Susepe.
194	<b>Comitê Gestor e Pleno</b>	Incluir no PPA: Garantir os Direitos Humanos do segmento LGBT possibilitando a atuação efetiva para erradicação da homofobia, razão de um número acentuado de mortes/assassinatos no Estado e no país (violência contra pessoas).	Incluído no PPA através dos seguintes programas e projetos: Programa de Promoção dos Direitos Humanos. Ações: Garantia de Direitos Humanos e Promoção de Cidadania. Criação da Coordenadoria da Diversidade Sexual, inclusão de casais homossexuais como beneficiários do IPE-Saúde, realização da Conferência Estadual LGBT, criação do Dia Estadual de Combate à Homofobia, autorização de uso do nome social no serviço público e a Carteira de Nome Social para travestis e transexuais.

	INSTÂNCIA	PROPOSTA	AÇÃO DE GOVERNO
195	Comitê Gestor e Pleno	Incluir no PPA: Promover campanhas direcionadas ao respeito à etnia e raça em todo o território estadual.	Incluído no PPA através dos seguintes programas e projetos: Programa de Promoção dos Direitos Humanos. Ação: Igualdade Racial, Erradicação da Miséria e Combate à Discriminação. Lei de cotas raciais para o serviço público e Prouni-RS. Plano Estadual de Saúde da População Negra, com coordenações regionais. Inclusão das comunidades quilombolas no Plano Safra e no Programa bolsa estiagem.
196	Comitê Gestor e Pleno	Incluir no PPA: Promover campanhas para desenvolver políticas estruturais para ampliar e implantar projetos de acessibilidade em todo o Estado.	Incluído no PPA através dos seguintes programas e projetos: Programa: Programa de Acesso e Garantia à Universalidade dos Direitos das Pessoas com Deficiência e Pessoas com Altas Habilidades.
197	Comitê Gestor e Pleno	Incluir no PPA: Garantir que todas as pessoas com deficiência tenham acesso a todos os programas de governo, oportunizando a acessibilidade universal (aos espaços arquitetônicos, comunicação e informação).	Incluído no PPA através dos seguintes programas e projetos: Programa de Acesso e Garantia à Universalidade dos Direitos das Pessoas com Deficiência e Pessoas com Altas Habilidades. Ações: Articulação de políticas públicas na garantia dos direitos das PCD e PCAH/SD. Construção de uma cultura de acessibilidade. Produção de conhecimento nas áreas da deficiência e das altas habilidades/superdotação. Integração entre a educação básica e a educação superior, inclusão digital e atenção social (Uergs). Promoção acadêmica e assistência socioeconômica (Uergs). Realização de competições e eventos de inclusão social e incentivo ao esporte (Fundergs). Qualificação profissional e social (FGTAS).
198	Comitê Gestor e Pleno	Incluir no PPA: Garantir que os investimentos da Copa 2014 se revertam em benefícios para toda sociedade e sejam desenvolvidos tendo como diretriz a sustentabilidade ambiental, social e econômica.	Incluído no PPA através dos seguintes programas e projetos: Programa: RS Copa 2014. Mais de 1,3 mil pessoas em 82 municípios participaram do Programa de Qualificação dos Gestores Públicos para a Copa 2014, em parceria com universidades. 1,5 mil pessoas realizam capacitação online nas áreas de idiomas, segurança e turismo.
199	Comitê Gestor e Pleno	Incluir no PPA: Capacitação permanente do quadro de servidores públicos;	Incluído no PPA através dos seguintes programas e projetos: Programa: Rede Escola de Governo: sistema integrado de formação continuada articulado em rede com 24 instituições de ensino superior (IES), oferece capacitação aos servidores do Estado nas mais diversas modalidades.
200	Comitê Gestor e Pleno	Incluir no PPA: Realização de investimentos no aparelhamento e melhoria das condições de trabalho dos servidores públicos, com destaque à tecnologia de informação e à saúde do trabalhador.	Incluído no PPA através dos seguintes programas e projetos: Programa: Gestão da Saúde do(a) Servidor(a) Público(a) - assistência à saúde dos servidores públicos e seus dependentes, e garantia do pagamento dos prestadores de serviços.
201	CT Copa 2014	Ampliação de recursos orçamentários à Secretaria Estadual de Turismo em 2014, em decorrência da Copa.	O orçamento da Secretaria de Turismo foi ampliado em 281%. Passou de R\$ 16 milhões para R\$ 45 milhões.

**ANEXO 2**  
**REVISTA BALANCO - CDES-RS - 2011\_2014**



# CDESRS

CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO  
ECONÔMICO E SOCIAL



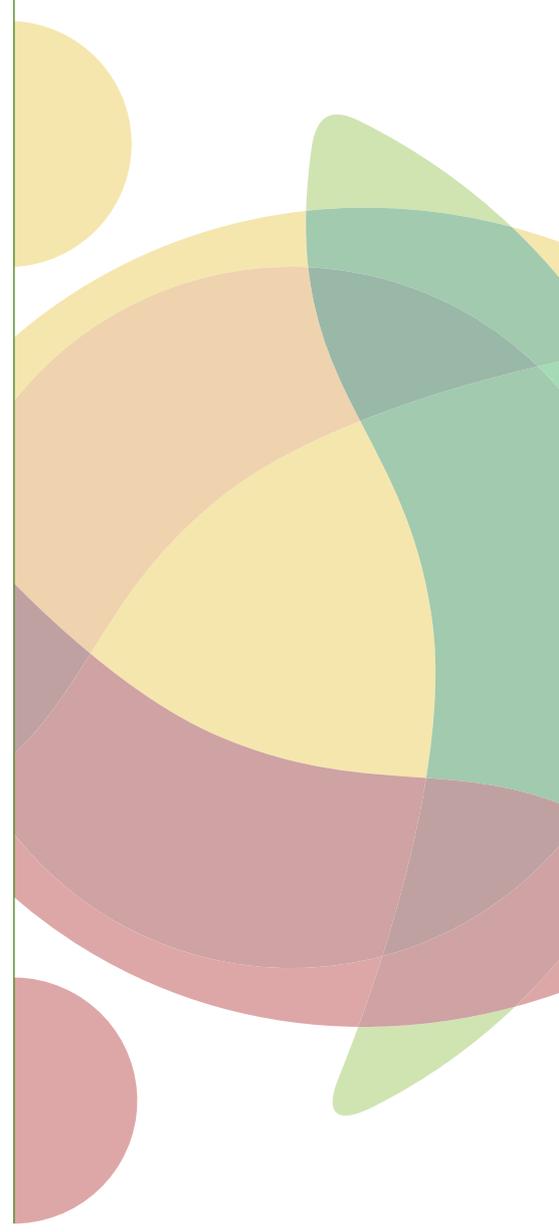
O diálogo  
muda a vida  
no Rio Grande

2011-2014



# Índice

O diálogo social muda a nossa vida.....	4
Lideranças nacionais e mundiais participaram de reuniões do CDES-RS .....	5
Mais de 190 propostas se transformam em políticas públicas.....	6
Conselheiros elaboraram 30 Notas de Recomendação.....	8
Cartas de Concertação orientam estratégias para o Estado.....	10
CDES-RS realizou mais de 50 Diálogos temáticos e regionais.....	12
Conselhão apoia projeto de renegociação da dívida com a União .....	15
Pedágios: comunidades contribuem na formulação de novo modelo .....	16
Pacto Gaúcho pela Educação oferece 232 mil vagas para qualificação profissional.....	18
Safra recorde reflete recomendações para o campo .....	19
Reestruturação dos órgãos ambientais segue orientação do Conselho .....	20
Estado inaugura Centro de Direitos da Pessoa Idosa.....	21
RS é pioneiro na criação de Comitê Estadual do Povo de Terreiro.....	22
Carteira de Nome Social resgata identidade de travestis e transexuais.....	23
Mobilizações das ruas pautaram debates do CDES-RS.....	24
Passe Livre Estudantil é implementado no RS.....	25
Igualdade de gênero é pauta permanente no Conselho .....	26
Investimentos em saúde alcançam índice histórico no RS .....	27
A busca de uma previdência pública com sustentabilidade .....	28
Salário Mínimo Regional é estratégia de desenvolvimento .....	29
Rádio e TV públicas mais fortes e criação do Conselho de Comunicação .....	30
RS amplia investimentos em Ciência, Inovação e Tecnologia.....	31
Legado da Copa é analisado pelo CDES-RS.....	32
Conselhão contribui para o crescimento do setor coureiro-calçadista.....	33
Conselho Deliberativo Metropolitano foi formulado no Conselho.....	34
Região da Serra: reduzir desigualdades e garantir infraestrutura.....	35
Conselhos crescem e formam redes para troca de experiências.....	36
CDES-RS compõe Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã.....	37
Os integrantes do Conselho .....	39
Expediente.....	42



## Editorial

# O diálogo social muda a nossa vida

O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Rio Grande do Sul chega ao quarto ano de existência mostrando o valor do diálogo social para formular políticas públicas.

O trabalho voluntário e dedicado dos 90 conselheiros e conselheiras de diferentes segmentos da sociedade resultou em mais de 190 propostas em diferentes áreas. São mais de 50 Diálogos CDES-RS e dezenas de reuniões de 19 Câmaras Temáticas, fazendo análises e buscando os consensos possíveis para construir alternativas para o presente e o futuro do RS, para além das diferenças de posições.

Novo modelo dos pedágios, aprimorar a qualificação profissional por meio do Pacto Gaúcho pela Educação, constituição do Centro de Direitos da Pessoa Idosa, do Comitê de Povo de Terreiro e a Carteira de Nome Social são contribuições do CDES-RS com resultados práticos na vida dos gaúchos e gaúchas.

Reestruturação dos órgãos ambientais, mais recursos às secretarias do setor primário e à cultura, sugestões ao Passe Livre Estudantil, formulação do Conselho Deliberativo Metropolitano, fortalecimento da Rádio e TV Piratini, formulação do Projeto de Lei do Conselho Estadual de Comunicação são outras contribuições do colegiado que se materializaram.

O Plano Safra Gaúcho e o programa de Irrigação tiveram contribuições do CDES-RS, resultando na maior safra agrícola da história: 30 milhões de toneladas de grãos, com aumento da produção em 9,2%, o que significa R\$ 24 bilhões na economia. O RS tem a menor taxa de desocupação entre as seis maiores regiões metropolitanas, 3,5%. Em 2013, registrou crescimento do PIB de 5,8% e da indústria de 6,8%, além de retomar o 3º lugar nas exportações.

A política industrial de apoio a 22 setores produtivos estratégicos, Sala do Investidor, Novo Fundopem e o Fornecer são dinamos destes

resultados econômicos, também impulsionadores de 15 parques tecnológicos, três polos navais, outros 15 parques eólicos.

O Conselhão gaúcho, inspirado no Conselhão da Presidência da República, que chega aos 12 anos, se destaca por promover mudanças substanciais para o estado. Foi protagonista na articulação que resultou na renegociação da dívida com a União, prestes a ser consolidada, e sugeriu alternativas para a previdência estadual, duas questões estratégicas para o Estado. Uma potente ferramenta para articular visões políticas plurais e remover obstáculos históricos para o nosso desenvolvimento.

Integrante do Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã, o CDES-RS é um órgão que se afirma como espaço público institucional de democratização da gestão e concertação social.

A constituição de fóruns como os Conselhos de Desenvolvimento ganha destaque frente à crise de representação política evidenciada pelas manifestações recentes em todo o mundo. Fica demonstrada a necessidade de espaços de expressão, escuta e troca permanente entre comunidade e gestores públicos para avançar num processo civilizatório de aprofundamento da democracia.

Os resultados já alcançados pelo CDES-RS, somados aos avanços que o RS vem obtendo, ampliam ainda mais a sua responsabilidade. Nosso desejo é que o diálogo esteja presente sempre, promovendo a concertação entre visões diferentes, mas generosas por buscarem o melhor para o Rio Grande.

**Marcelo Daneris**  
Secretário-executivo do Cdes-RS

# Lideranças nacionais e mundiais participaram de reuniões do CDES-RS

Lideranças nacionais e mundiais integraram as reuniões do CDES-RS nestas duas primeiras gestões. Ministros, ex-presidentes, dirigentes de organizações sociais e econômicas, empresários e secretários de Estado integraram debates tanto no Pleno do Conselho, nos Diálogos Temáticos ou nas reuniões de Câmaras Temáticas.

Entre eles, o Diretor Geral da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), José Graziano, palestrou no colóquio

sobre segurança alimentar e nutricional, que abriu a programação do Fórum Social Temático de 2012. O secretário-geral da Cúpula Ibero-americana, Enrique Iglesias, o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o presidente do BNDES, Luciano Coutinho, e seis ministros foram alguns convidados do colegiado gaúcho. Entre eles, o Ministério do Desenvolvimento Agrário e a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República.



Ex-presidente da República  
**Luiz Inácio Lula da Silva**



Presidente do BNDES  
**Luciano Coutinho**



Diretor Geral da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO)  
**José Graziano**



Ministro da Controladoria-Geral da União  
**Jorge Hage**



Ministra do Planejamento  
**Miriam Belchior**



Ministra da Igualdade Racial  
**Luiza Bairros**



Diretor do Dieese  
**Clemente Ganz Lúcio**



Presidente da Segib  
**Enrique Iglesias**



Ministro da Justiça  
**José Eduardo Cardozo**



**30 Recomendações**  
**30 Relatórios de Concertação**  
**19 Câmaras Temáticas**  
**35 Diálogos Temáticos**  
**23 Diálogos Regionais**  
**8 Seminários Nacionais e Internacionais**

Primeira e Segunda

**Cartas de Concertação**

**192 propostas**

acolhidas pelo Governo do Estado

## Mais de 190 propostas se transformam em políticas públicas

O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Rio Grande do Sul (CDES-RS) é um espaço público não-estatal que tem o objetivo de analisar, debater e propor diretrizes para promover o desenvolvimento econômico, social e ambientalmente sustentável do estado. Criado em 2011 como órgão de consulta e assessoramento do Governador, é formado por 90 integrantes da sociedade e 12 secretários de Estado e integra o Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã.

O CDES-RS reúne a pluralidade da sociedade gaúcha num ambiente de reflexão, trânsito de ideias, diálogo e reconhecimento das diferenças, na busca de consensos e de fortalecimento de processos democráticos. Os conselheiros e conselheiras são convidados pelo Executivo e atuam de forma voluntária e não remunerada, com mandato de dois anos, podendo ser reconduzidos por mais um período.

## Funcionamento

O CDES-RS possui diversas instâncias:

- Pleno
- Comitê Gestor
- Câmaras Temáticas
- Diálogos CDES-RS

A presidência do Conselho é exercida pelo Governador, e a Secretaria Executiva garante as condições para as suas atividades.

O Pleno é a instância máxima do CDES-RS, que reúne a totalidade de seus membros a cada dois meses.

O Comitê Gestor é indicado pelo Pleno e tem como funções representar o Conselho em atividades, contribuir na elaboração das pautas e encaminhar as deliberações do CDES-RS. É composto pelo Secretário-executivo e cerca de dez conselheiros em sistema de rotatividade.

As Câmaras Temáticas são grupos de trabalho formados por conselheiros, representantes do governo, especialistas e convidados, que aprofundam a análise de temas, propondo diretrizes e recomendações ao governo. São criadas a pedido do governo ou dos conselheiros, com tempo de duração variável. Desde 2011, funcionaram 19 grupos:

## Câmaras Temáticas

- Pedágios;
- Pacto Gaúcho pela Educação;
- Coureiro-Calçadista;
- Desenvolvimento da Região da Serra e APLs;
- Desenvolvimento da Região Metropolitana;
- Ciência, Inovação e Desenvolvimento Tecnológico;
- Previdência;
- Piso Regional;
- Cultura e Comunicação;
- Infraestrutura e Logística;
- Indústria Naval, Petróleo, Gás Natural e Setor Energético;
- Direitos Sociais;
- Economias do Campo;
- Educação;
- Modernização do Estado;
- Saúde;
- Copa 2014;
- Meio Ambiente;
- Segurança Pública.





“O cooperativismo sempre demandou políticas públicas para se desenvolver, seja no meio urbano ou rural. Destaco três políticas que estão sendo implementadas: o apoio ao crédito rural, com financiamento de bancos públicos; o fundo de aval para o acesso aos recursos públicos; e o Novo Fundopem, um processo revolucionário que está garantindo a atração de investimentos e beneficiando as empresas aqui localizadas.”

**Vergílio Perius**  
Conselheiro  
do CDES-RS



## Conselheiros elaboraram 30 Notas de Recomendação

O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES-RS) encaminhou 30 notas de recomendações ao governador. Os documentos compõem resultados de consensos obtidos nas diferentes instâncias do Conselho. Áreas como educação, direitos sociais e economia do Estado motivaram a maior parte das recomendações. Outros temas como meio ambiente, desenvolvimento rural, cultura, segurança, energia, dívida com a União e transporte também foram contemplados pelo CDES-RS.

### Orientações ao Governo

1. Ampla participação social em todas as etapas do Zoneamento Ecológico Econômico.
2. Ampliação de recursos orçamentários à Secretaria

Estadual de Turismo em 2014, em decorrência da Copa.

3. Ampliação do orçamento para a Secretaria de Estado da Cultura.
4. Apoio à implementação de Parcerias Público-Privadas (PPP's), preferencialmente em obras e serviços de infraestrutura com plena atenção ao interesse público.
5. Apoio à mudança do indexador da dívida pública do Estado com a União.
6. Apoio às mudanças no Ensino Médio e à política de Educação.
7. Aprimoramento do Pacto Gaúcho pela Educação.
8. Criação de Conselho de Políticas Públicas para o Polo Naval.
9. Criação de políticas públicas para

LGBT.

10. Criação de Sala de Gestão Permanente de grandes empreendimentos.
11. Destinação de royalties do Pré-sal para pagar o piso dos professores.
12. Economias do Campo: diretrizes para o desenvolvimento rural.
13. Educação como prioridade.
14. Enfrentamento à desindustrialização com apoio à indústria nacional e ao emprego.
15. Enfrentamento à violência contra as mulheres a partir de políticas públicas transversais.
16. Formulação do Pacto Gaúcho da Saúde com maior regulação pelo Governo do Estado.
17. Implementação de políticas públicas para promover a igualdade racial no RS.
18. Incentivo e fortalecimento da Economia Solidária no RS com implantação e execução da Lei N° 13.922, de 17 de Janeiro de 2012, e implantação do Fundo de Economia Solidária.
19. Infraestrutura e Logística: diversidade nos modais de transporte.
20. Mais recursos públicos às secretarias da Agricultura e Desenvolvimento Rural.
21. Meio Ambiente: reestruturação da Sema, Fepam e reorganização do Consema.
22. Pela manutenção da filantropia da Emater
23. Programa específico de apoio para a energia eólica.
24. Proteção à vida como política permanente de Estado
25. Recursos para a migração da Rádio FM Cultura e da TVE para o sistema digital.
26. Reestruturação da dívida com a União.
27. Reestruturação da Fundação Cultural Piratini.
28. Regularização e Apoio aos territórios quilombolas.
29. Segurança: retirada gradual da Brigada Militar dos estádios de futebol.
30. Valorização dos Profissionais da Educação com indicação para pagamento do Piso.

A íntegra de todas as recomendações estão disponíveis na "biblioteca" do site [www.cdcs.rs.gov.br](http://www.cdcs.rs.gov.br).





## Cartas de Concertação orientam estratégias para o Estado

“As Cartas de Concertação do CDES, ambas aprovadas pela unanimidade dos conselheiros, são documentos importantes e que cumpriram sua função primordial de orientar os trabalhos do Conselho e, em consequência, grande parte das ações do governo do Estado.”

**Mercedes Cànepa**  
Conselheiro  
do CDES-RS



As Cartas de Concertação são os documentos mais importantes produzidos pelos Conselhos e orientam as bases das políticas públicas. O CDES-RS elaborou duas Cartas de Concertação entre 2011 e 2014.

A Primeira Carta foi entregue ao Governador em 7 de julho de 2011, na terceira reunião do Pleno. O documento apresentou elementos orientadores e eixos prioritários para implementação da Agenda Sustentável para o Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Rio Grande do Sul. Serviu de referência à elaboração e execução das políticas e ações do Governo do Estado, assim como das discussões travadas no âmbito do próprio Conselho. O conteúdo foi debatido por conselheiras e conselheiros desde a instalação do Pleno do Conselho, em 15 de março, e aprofundado em reuniões e em seminário específico.

Esse documento apontou que o projeto de desenvolvimento deve

estar alicerçado na justiça social, na sustentabilidade ambiental e no equilíbrio regional. Nas diretrizes está a promoção da equidade social e de gênero, o crescimento econômico com ampliação do emprego e da renda e o fortalecimento da democracia, com a participação cidadã em todas as esferas de gestão do Governo.

Infraestrutura econômica e social em áreas como estradas, saneamento, habitação e revisão dos modelos de concessão; qualificação do ensino; fortalecimento do SUS e ampliação de recursos para a saúde; enfrentamento à violência e defesa dos direitos humanos orientam o documento.

Para a conselheira Mercedes Cànepa, as idéias basilares da Primeira Carta foram fundamentais como elementos norteadores das discussões travadas no interior do CDES e, portanto, das Recomendações encaminhadas ao governador.

## Documento apresenta 25 propostas

A Segunda Carta de Concertação foi entregue ao governador em abril de 2014. Reúne 25 propostas com medidas estratégicas de médio e longo prazo, voltadas ao desenvolvimento do Estado, nas dimensões econômica, social, ambiental e político-democrática. O debate amplo no CDES-RS envolveu representantes dos mais variados segmentos da sociedade, para servir de referência a esta e às próximas gestões de governo.

Uma política permanente de valorização do Salário Mínimo Regional, a utilização estratégica de parcerias público-privadas (PPP's), uma nova diretriz para a política de Segurança Pública, com foco na proteção à vida, estão entre as principais deliberações da Segunda Carta. A formalização de um Pacto Gaúcho pela Saúde, um programa integrado de valorização da Educação e a criação de uma Sala de Gestão para o monitoramento de grandes empreendimentos fazem parte dos consensos apresentados no documento.

Na área ambiental, destacaram-se a necessidade de instituição de um sistema público de gestão dos recursos hídricos e a criação de um sistema informatizado de licenciamentos ambientais com registro único. A importância de multiplicação dos mecanismos de participação popular e cidadã, para intensificar a democratização da gestão pública no estado, também consiste em recomendação da Carta.

A Segunda Carta de Concertação, elaborada num processo que envolveu a grande maioria dos membros do Conselho, ao mesmo tempo que reafirma os princípios contidos na Primeira Carta, dá um passo adiante. Partindo de uma análise do contexto atual, leva em consideração os trabalhos já realizados pelas diferentes Câmaras Temáticas do CDES-RS, as discussões produzidas nos Diálogos CDES-RS e as ações já encaminhadas pelo Governo do Estado.

A segunda Carta de Concertação está no link <http://www.cdes.rs.gov.br/biblioteca/interna/cda/1300>



**Mauri Cruz**  
Conselheiro  
do CDES-RS

“O objetivo da Segunda Carta de Concertação é apresentar medidas estratégicas que se constituam como políticas de Estado, para o desenvolvimento com justiça e sustentabilidade econômica, social e ambiental. O documento deve contribuir para evitar a descontinuidade de projetos importantes com as mudanças de gestões a cada processo eleitoral.”





## CDES-RS realizou mais de 50 Diálogos temáticos e regionais

“Os Diálogos demonstraram ser um instrumento importante na construção de novas soluções para velhos problemas estruturais, sempre alicerçados num processo de discussões democráticas, reunindo vertentes econômicas e sociais distintas mas com um objetivo em comum, o de ver o Rio Grande desenvolvido e democrático.”

**Guiomar Vidor**  
Conselheiro do CDES-RS



O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social realizou 58 eventos denominados 'Diálogos CDES'. Foram ao menos 35 atividades temáticas e 23 regionais, reunindo comunidades e lideranças setoriais para aprofundar temas importantes ao desenvolvimento econômico, social e ambiental do estado.

Uma grande diversidade de assuntos mereceu análise, debate e recomendações aos Executivos estadual e federal, além de outras organizações.

Novo modelo de pedágios, políticas de igualdade racial, combate à corrupção, manifestações das ruas, sustentabilidade financeira do Estado, segurança alimentar, desenvolvimento rural e enfrentamento à pobreza foram alguns temas. Também foram tratados o Plano Estadual de Cultura, o Conselho Estadual de Comunicação

e os conteúdos da primeira e segunda Carta de Concertação, com diretrizes estratégicas ao futuro do Estado.

### Trabalho integrado

Os Diálogos CDES-RS são espaços de debate do Conselho com a sociedade, buscando a concertação de opiniões dos diversos atores envolvidos.

Essas atividades são abertas à participação da sociedade civil, onde se promovem a escuta e a troca de idéias com todos os segmentos. Os encontros temáticos têm como objetivo discutir assuntos específicos, e os regionais têm a missão de promover ações articuladas de Governo no interior, prestar contas dos investimentos feitos e ouvir novas demandas das comunidades locais para promover o desenvolvimento regional.

## Concertação como método para resolver entraves

O método da concertação tem sido utilizado pela Secretaria Executiva do CDES-RS para resolver entraves em diferentes regiões do estado desde 2011. Todos os interessados no assunto são convidados a sentar à mesa para colocar as dificuldades na busca de avançar na resolução das questões a partir da busca de consensos.

Entre os temas tratados com esta concepção esteve a Área Industrial de Gualba, questão já resolvida; os entraves na área do Porto de Cachoeira do Sul; os impactos sócio-econômicos do Complexo Hidrelétrico Garabi/Panambi; a construção da hidrovía Brasil-Uruguai, entre outros assuntos que exigem a interlocução não apenas entre órgãos do governo estadual, mas também com diferentes esferas de governo.

## 35 Diálogos Temáticos

Data	Assunto	Conteúdo
14/04/2011	Formulação da Primeira Carta de Concertação	Elaboração do Conteúdo da I Carta de Concertação
14/05/2011	Novo Modelo de Pedágios	Debate sobre mudança do modelo
17/05/2011	Programa de Sustentabilidade Financeira	Análise dos projetos do Executivo antes do envio ao Legislativo
31/08/2011	Diagnósticos da Ciência e Tecnologia no RS	Quadro da Ciência e Tecnologia no RS
23/08/2011	Programas Setoriais e Matriz Tributária	Consulta sobre alterações da matriz tributária
02/06/2011	Propostas para o Plano Plurianual	Contribuições ao PPA 2012/2015
08/09/2011	Programa de Desenvolvimento do RS	Apresentação de medidas para acelerar o desenvolvimento do RS
21/10/2011	Conselho Estadual de Comunicação	Debate sobre criação do Conselho Estadual de Comunicação
25/01/2012	RIO+20 – Desenvolvimento com Sustentabilidade	Apresentação da política para meio ambiente do RS
11/07/2012	Diálogos Culturais sobre o Plano Estadual de Cultura	Atividade promovida para assegurar a participação social no Plano Estadual de Cultura
01/11/2011	RS Mais igual – Combate à Pobreza	O evento tratou da pobreza e das desigualdades do RS
21/11/2011	Rio Grande	Situação da pesca no RS
24/01/2012	Segurança Alimentar e Nutricional	Colóquio sobre segurança alimentar
26/03/2012	Modernização do Estado: Inovação e Eficiência de Gestão	Reunião sobre a modernização, questões estruturais da economia e gestão do Estado
23/07/2012	Desafios do Desenvolvimento Rural no RS	Atividade sobre o PAC agrícola, políticas para agricultura familiar e energia para o campo.
10/10/2012	Política de microcrédito para o Desenvolvimento do RS, em parceria com o Sebrae	Apresentação de balanço do Programa Gaúcho de Microcrédito
23/11/2012	Políticas de Igualdade Racial	Reunião sobre políticas públicas de igualdade racial
09/07/2013	Sistema Nacional LGBT	Apresentação do Sistema Nacional LGBT
09/07/2013	O que os gaúchos ganham com a Copa?	Debate sobre os benefícios da Copa do Mundo para o RS
23/07/2013	Passes livre Estudantil	Reunião sobre o financiamento do passe livre
31/07/2013	Gestão de Informação e Controle Público no Enfrentamento à Corrupção	Debate sobre combate à corrupção
07/08/2013	A organização da segurança pública frente às novas formas de manifestações	Atividade sobre a atuação das forças de segurança durante as mobilizações de junho de 2013
28/08/2013	Água na Agricultura: Desafios do Desenvolvimento Rural	Apresentação das políticas de irrigação executadas no estado
16/09/2013	Retirada da Brigada dos Estádios	Debate em parceria com Assembleia Legislativa
04/10/2013	Hidrelétricas Panambi-Garabi	Debate sobre o complexo em Santa Rosa
21/10/2013	Financiamento do Estado	Discussão de ações e novas ideias para financiar o Estado.
17/10/2013	Segunda Carta de Concertação	Debate sobre políticas de longo prazo
18/11/2013	Construção da Imagem do RS para a Copa 2014	Encontro sobre estratégias de comunicação para o RS na Copa
29/11/2013	Hidrovía Brasil-Uruguai	Debate para viabilizar ligação – Realizado em São Lourenço do Sul
09/12/2013	Diálogos feministas: protagonismo feminino na luta contra a ditadura civil-militar	Debate em parceria com a Secretaria de Segurança Pública
19/02/2014	RS cresce	Debate sobre bom desempenho econômico
13/05/2014	Política ambiental	Analisa as ações nos órgãos ambientais do Estado
14/05/2014	Oportunidades e legado da Copa	Como a comunidade pode aproveitar o mundial
27/05/2014	Avanços e desafios da mobilidade e infraestrutura	Análise das iniciativas nos modais de transporte e mobilidade
28/05/2014	Avanços e desafios da Educação	Análise das políticas do setor

## 23 Diálogos Regionais

O debate sobre o desenvolvimento regional pautou encontros em municípios de todas as regiões. Nas atividades, o governo presta contas à

comunidade sobre os investimentos feitos nas regiões e ouve novas demandas, com o intuito de promover o desenvolvimento integrado.

Data	Município
12/07/2011	Pelotas
28/07/2011	Cachoeira do Sul
14/09/2011	Santa Cruz do Sul
18/01/2012	Campo Novo
11/04/2012	Santiago
10/05/2012	Santo Ângelo
11/05/2012	Santa Rosa
22/05/2012	Cachoeira do Sul
28/06/2012	Farroupilha
22/08/2012	Osório
18/01/2012	Três Passos
24/07/2013	Rio Grande
25/07/2013	São José do Norte
16/08/2013	Caxias do Sul
23/08/2013	Tiradentes do Sul
30/08/2013	Lavras do Sul
12/11/2013	Santiago
20/11/2013	Rolante
21/11/2013	São Borja
12/12/2013	Santa Maria
11/02/2014	Pelotas
27/03/2014	São Gabriel
12/04/2014	São José dos Ausentes



# Conselhão apoia projeto de renegociação da dívida com a União

A necessidade de renegociação da dívida do Estado com a União é consenso no Conselho. Vital para as finanças públicas do RS e de interesse dos mais variados setores da sociedade, o tema é tratado desde 2011. O colegiado recomendou em três diferentes ocasiões a mudança do indexador que corrige a dívida pública.

Os conselheiros apoiam o Projeto de Lei Complementar (PLC 99/2013), de autoria do Executivo federal, que prevê a troca do indexador da dívida renegociada com a União em 1997. O saldo devedor em dezembro de 2013 era de R\$ 44,4 bilhões. O texto já passou pela Câmara dos Deputados e foi aprovado também nas comissões do Senado Federal, em abril de 2014, e deve ir a votação em plenário ainda neste ano.

Retroativo a janeiro de 2013, o PLC 99/2013 propõe a troca do índice atual que é o IGP-DI mais taxa de juros de 6%, para o IPCA mais taxas de juros de 4% e institui um limitador, que é a taxa Selic. Com a aprovação, o Estado vai ganhar R\$ 3 bilhões de espaço fiscal a partir de 2015. O RS poderá substituir o pagamento de juros por investimentos via operações de crédito. A dívida, cuja estimativa é de que chegaria a R\$ 34,4

bilhões em 2027, poderá ser reduzida para R\$ 16,8 bilhões.

O RS liderou um movimento nacional pela mudança do indexador. Por meio do Conselho, lideranças de todos os segmentos manifestaram apoio a esta medida. “As atuais taxas não encontram fundamento na atual realidade econômica do país”, registra a Nota de Recomendação aprovada pelo Pleno do CDES-RS. Cinco ex-governadores do Estado são signatários do documento.

A necessidade de repactuação da dívida pública é mencionada ainda na Primeira Carta de Concertação, elaborada em 2011 pelo Conselho, com diretrizes para as políticas do Governo do Estado. Discussões e análises também ocorreram na Câmara Temática Modernização do Estado e em reuniões do Pleno do CDES-RS.

Em outubro de 2013, o Conselho reuniu lideranças dos mais diversos segmentos da sociedade civil, autoridades federais e estaduais, especialistas e conselheiros, no evento ‘Diálogos CDES - Financiamento do Estado’. Duas reuniões extraordinárias do Pleno do Conselho foram convocadas, em fevereiro e março de 2014, para mobilizar a sociedade e assegurar este novo patamar de investimento para o Rio Grande do Sul.



**André Gerdau**  
Conselheiro  
do CDES-RS

“Todo mundo no Conselho apoia a renegociação da dívida e acredita que é importante a aprovação do projeto pelo Senado. É um tema crucial para o Rio Grande do Sul e para outros estados. A gente tem que procurar melhorar receita, que seria aliviando o indicador da correção dívida, mas também trabalhar no custo e na eficiência do Estado.”





## Pedágios: comunidades contribuem na formulação de novo modelo

Transparência e participação social marcam o novo modelo público de pedágios do Rio Grande do Sul. Após 15 anos de cobrança dos pedágios privados, o Governo do Estado conduziu um amplo processo de debates com a população para implantar o novo sistema de gerenciamento, com controle público, mais investimentos e tarifas menores. O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES-RS) foi fundamental nesse processo.

Um intenso diálogo com a sociedade iniciou já em 2011, quando o Conselho foi designado pelo Executivo estadual a tratar o tema. Foi constituída a Câmara Temática Pedágios, que elaborou 13 sugestões para garantir estradas de qualidade, mobilidade social e escoamento da produção.

A partir de 2012, o Governo Estadual passou a implementar as recomendações do Conselho. Entre as orientações estavam: a não renovação dos contratos, modelos adaptados a cada caso, estudo da situação das estradas, mecanismos de transparência e fiscalização. Em junho, foi criada a Empresa Gaúcha

de Rodovias (EGR) para administrar as praças de pedágio após o fim das concessões e assumir as praças comunitárias, antes geridas pelo Daer.

### Controle social

Para ouvir as comunidades e debater um novo modelo de gestão das estradas, o Conselho organizou um ciclo de atividades nos oito principais polos pedagiados do Estado. Cerca de 3 mil pessoas participaram dos debates públicos denominados 'Diálogos CDES: Novo Modelo de Pedágios', realizados em Carazinho, Encantado, Gramado, Caxias do Sul, Santa Cruz do Sul, Vacaria, Novo Hamburgo e Viamão.

Entre as principais sugestões apresentadas, destacaram-se: participação e fiscalização da comunidade na gestão das estradas, barateamento das tarifas, aplicação dos recursos unicamente na praça, transparência na gestão e aproveitamento, pela EGR, dos trabalhadores dos pedágios

privados. Confira o Relatório dos Diálogos CDES – Novo Modelo de Pedágios em [www.cdes.rs.gov.br/biblioteca](http://www.cdes.rs.gov.br/biblioteca).

Ao longo de 2013, ano em que ocorreu o término dos contratos firmados desde 1998, todos os pedágios estaduais voltaram a ser administrados pelo Estado, por meio da EGR. Já as rodovias federais foram mantidas pela União, por meio do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit). Em todos os polos pedagiados, já funcionam os Conselhos Comunitários das Regiões das Rodovias Pedagiadas (Corepes).

## EGR investe R\$ 152 milhões em 2014

A EGR tem previstos R\$ 152 milhões em obras para 2014, que já estão em curso, como a recém inaugurada passarela sobre a ERS-239, em Parobé, solicitada pela comunidade há 20 anos. Além dos investimentos e obras da EGR, o Daer, por meio do Contrato de Conserva e Manutenção (Crema), tem investimentos, somente na Serra, de R\$ 18,5 milhões. Obras de recuperação de pavimento, projetos e obras de engenharia, recuperação da sinalização já somam R\$ 42 milhões.

Já nas estradas de responsabilidade do Dnit, como a BR-386 e BR-116, há R\$ 30 milhões previstos para os próximos dois anos nessas rodovias. O RS hoje tem o maior Plano de Obras em rodovias da história. O Governo do Estado tem como prioridade a melhoria e ampliação da condição de trafegabilidade das estradas, associada ao uso de outros modais, como hidrovias, aeroportos regionais e ferrovias, como estratégias de desenvolvimento regional, assuntos debatidos também na Câmara Temática de Infraestrutura e Logística do CDES-RS.



## Estudo mostrou situação das estradas pedagiadas

Seguindo orientações da Câmara Temática Pedágios do CDES-RS, o Governo do Estado avaliou, em 2012, as estradas pedagiadas. O estudo do Consórcio Dynatest-SD Consultoria Engenharia Ltda apontou:

- Os trechos pedagiados poderiam ter tarifas menores em pelo menos 20% e apresentar melhor estado.
- 30% dos trechos necessitam de reparos imediatos.
- 53% necessitam de investimentos entre três e cinco anos.
- 8% do pavimento não tem vida útil e precisa ser refeito.

Total de Diálogos sobre Pedágios: 8

Total de participantes envolvidos no processo de debate: Aproximadamente 2850 pessoas integraram as atividades

Total de assinaturas pedindo o fim do modelo privado: 22 mil signatários

Total de pedágios desativados nas estradas federais: 15

Total de pedágios extintos definitivamente pelo governo estadual: 1 (Praça de Farroupilha)

Total de praças administradas pela EGR: 14

Total de km assumidos pela EGR ao final das concessões: 1 mil km

Percentual de redução das tarifas nas praças da EGR: 26% para carros e de 30 a 68% para caminhões.



## Pacto Gaúcho pela Educação oferece 232 mil vagas para qualificação profissional

“Através do diálogo promovido pelo Conselho, criamos o Pacto Gaúcho pela Educação Profissionalizante, Técnica e Tecnológica para qualificar nossos jovens para as necessidades produtivas do Estado.”

**Rosane Zimmer**  
Conselheira  
do CDES-RS



Cerca de 232 mil vagas são ofertadas no RS através do Pacto Gaúcho pela Educação Profissionalizante, Técnica e Tecnológica. O programa consiste em uma rede de colaboração transversal entre órgãos de governo, instituições de ensino, setor empresarial e trabalhadores, para oportunizar cursos gratuitos de qualificação profissional conforme as necessidades do novo ciclo de desenvolvimento do Estado. Instituído pelo Governo do Estado em agosto de 2011, a iniciativa foi debatida e formulada no âmbito do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES-RS).

O Pacto acompanha e articula a qualificação profissional em sintonia com a Política Industrial do RS, a partir da avaliação dos gargalos históricos, dos segmentos prioritários e das demandas regionais da nova agenda de desenvolvimento do Estado. Identifica outros programas

parceiros para as ações de qualificação profissional, estimula práticas inovadoras e inclusivas, promove o conhecimento e a pesquisa, bem como a formação de professores e servidores públicos estaduais. Com esta iniciativa inédita no país, o RS foi o estado brasileiro que mais qualificou trabalhadores através do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), do Governo Federal.

Em 2011, a proposta foi discutida e elaborada na Câmara Temática Pacto Gaúcho pela Educação. Após o lançamento do Pacto, o colegiado voltou seu foco à qualidade do ensino público no RS, realizando recomendações, monitoramento e aperfeiçoamentos das políticas de valorização dos professores, dos trabalhadores da educação, da qualidade do ensino e da reestruturação do Ensino Médio.

# Safra recorde reflete recomendações para o campo

A maior safra agrícola da história do RS está prevista para 2014, com impacto de R\$ 24 bilhões para a economia gaúcha. Serão mais de 30 milhões de toneladas dos principais grãos cultivados no Estado, o que representa aumento da produção de 9,2% em relação à safra anterior, segundo projeção da Emater. O recorde é resultado das políticas públicas para o campo, implementadas pelo Governo do Estado em conformidade com propostas do Conselhão.

Além da força empreendedora dos produtores gaúchos, os três Planos Safras, os programas 'Mais Água, Mais Renda' e 'Irrigando a Agricultura Familiar' e a elevação do Crédito Rural – de R\$ 25 bilhões para mais de R\$ 160 bilhões – foram fundamentais para esses resultados. Também constituíram a estratégia para impulsionar o setor primário a anistia para mais de 53 mil agricultores que estavam impedidos de acessar

crédito, a reorganização do sistema cooperativo, fortalecimento da pesquisa agropecuária, da assistência técnica e extensão rural, manejo e incorporação de tecnologia, com a reestruturação da Emater.

Entre as principais diretrizes do Conselhão acolhidas pelo Governo Estadual, estiveram o aumento do orçamento para o setor, a inclusão da agricultura familiar e camponesa no Plano Plurianual (PPA) 2012-2015, os programas de irrigação, auxílio aos agricultores atingidos pela estiagem, melhoria na qualidade energética, contribuições ao Plano Safra Gaúcho e integração com as políticas federais.

Em meio à estiagem em janeiro de 2012, os conselheiros recomendaram o perdão das dívidas do 'Troca-Troca de Sementes' para os municípios afetados pela seca. A demanda foi atendida imediatamente pelo Executivo estadual, beneficiando 215 mil produtores, no valor de R\$ 28 milhões.



**Cláudio Bier**  
Conselheiro  
do CDES-RS

“Participamos da formulação do programa de irrigação do estado, garantindo mais água e mais renda no campo.”





## Reestruturação dos órgãos ambientais segue orientação do Conselho

“Quero elogiar os avanços que tivemos na área do meio ambiente no Rio Grande do Sul neste governo. Um dos maiores avanços foi o diálogo aberto, franco e também a disposição da Sema de encontrar-se com os produtores e ver *in loco* o que está acontecendo. Nós avançamos e muito e eu me considero partícipe desse avanço.”

**Gedeão Pereira**  
Conselheiro  
do CDES-RS



A Secretaria Estadual do Meio Ambiente (Sema), a Fundação Estadual de Proteção Ambiental (Fepam) e a Fundação Zoobotânica estão em processo de reestruturação. Os principais órgãos ambientais do RS receberam investimentos para simplificação e transparência dos seus procedimentos de licenças, planejamento, recursos humanos, recuperação física, tecnologia e controle social. Grande parte das medidas atende a recomendações da Câmara Temática Meio Ambiente do Conselho, para garantir mais agilidade e segurança na fiscalização e emissão de licenças.

Foram instituídos novos planos de empregos, funções e salários da FZB e Fepam, além de encaminhamento de concursos para contratação gradual de 400 novos postos de trabalho, que atuarão de forma descentralizada no território gaúcho. Reajustes aos servidores e estímulo salarial à capacitação ainda constituem medidas para a pasta, que trabalhava com déficit de recursos humanos há cerca de 10 anos.

Com investimento de US\$ 8,9 milhões, financiados pelo Banco Mundial, está em implementação o Sistema Integrado de Regularização Ambiental (Siram), ferramenta de Tecnologia da Informação (T.I.) para a integração entre os órgãos, o que possibilitará maior controle social nos processos ambientais. O Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE), a reorganização do Conselho Estadual do Meio Ambiente (Consema), o Plano Estadual de Resíduos também são ações em andamento, que atendem a recomendações feitas pelo CDES-RS.

Redução de 50% do passivo de licenças ambientais, adequações para a sustentabilidade do programa 'Mais Água, Mais Renda', juntamente com a Secretaria de Agricultura (Seapa), reestruturação do Departamento de Recursos Hídricos (DRH) dentro da Sema, com contratação emergencial, e início da elaboração do primeiro Plano Estadual de Recursos Hídricos (Pehr) também foram avanços que tiveram base nas propostas do Conselho.

# Estado inaugura Centro de Direitos da Pessoa Idosa

O Rio Grande do Sul conta com um Centro de Direitos da Pessoa Idosa na área central da capital, desde abril de 2014. É um espaço que centraliza informações e serviços de acolhimento e orientação para casos de saúde, segurança pública e violação de direitos. A proposta foi debatida na Câmara Temática Direitos Sociais do Conselho e atendida pelo Governo do Estado.

O Centro serve de referência para idosos e familiares que não sabem onde procurar os serviços que beneficiam esse segmento. O espaço é vinculado à Secretaria da Justiça e dos Direitos Humanos e fica na rua Sete de Setembro, 713.

A iniciativa atende à necessidade da implementação de políticas públicas a essa parcela da população que cresce devido ao aumento da expectativa de vida. O Centro de Direitos da Pessoa Idosa é resultado do diálogo social promovido pelo Conselho, o Conselho Estadual do Idoso e outras instâncias de participação.

Um dos conselheiros mais

empenhados na concretização do Centro foi Gildo Milman, que apresentou a proposta em abril de 2013.

## População crescente

O Rio Grande do Sul registra crescimento significativo de sua população idosa. O Estado lidera o ranking entre as unidades federativas com sobre a proporção de pessoas, com 65 anos ou mais (9,3%), ultrapassando o Rio de Janeiro, que ficou com a segunda posição (7,43%), de acordo com o Censo Demográfico 2010.

Atualmente o RS tem 1.459.597 pessoas acima de 60 anos (13,6% da população), em 2020 será de 2.520.985, correspondendo a 23%. Em 2050, o percentual vai para 30,4%.

Entre os maus-tratos mais frequentes aos idosos estão: negligência; violência psicológica; abusos financeiros, violência patrimonial e violência física.



**Gildo Milman**  
Conselheiro  
do CDES-RS

“Esse é um sonho realizado que eu idealizava há muito tempo. Conheço muito bem as profundas dificuldades das pessoas idosas, especialmente as mais carentes. A criação deste serviço me deixa muito feliz. Pensei que seria mais difícil, mas todos foram unânimes sobre a importância da proposta.”





## RS é pioneiro na criação de Comitê Estadual do Povo de Terreiro

“Somos sociedade civil, mas somos uma parcela que muitas vezes fica alijada do processo das políticas públicas. Isso é uma conquista, é uma vitória para o Rio Grande do Sul, para o país. Somos pioneiros em fazer uma conferência de povo de terreiro e os primeiros a construir um comitê.”

**Sandrali de Campos Bueno**

Ex-conselheira do CDES-RS



O RS é o primeiro estado brasileiro a instituir o Comitê Estadual do Povo de Terreiro, para elaborar e propor políticas públicas voltadas às populações de ascendência africana. Reivindicação dos movimentos sociais, a proposta foi formulada na Câmara Temática Direitos Sociais do Conselho, envolvendo membros de diversas entidades representativas do segmento.

O órgão foi instituído em maio de 2013, como instância provisória, composto por seis representantes do Governo e 24 membros da sociedade civil. O grupo organizou a I Conferência Estadual do Povo de Terreiro, em março de 2014, após 26 conferências regionais preparatórias, que reuniram mais de três mil pessoas de 49 municípios diferentes, e definiram a criação do Conselho Estadual do Povo de Terreiro. Estima-se que existem cerca de 65 mil casas de terreiro no estado.

Por meio da Câmara Temática Direitos Sociais, o Conselho promove o diálogo e elabora proposições voltadas à efetivação dos direitos fundamentais das populações vulnerabilizadas. Outras recomendações do colegiado para o segmento são a elaboração do Plano Estadual de Igualdade Racial, a criação da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e a ampliação dos mecanismos de monitoramento da política de combate ao racismo e promoção da igualdade racial, entre outras.

O Governo do Estado também atende quatro mil famílias no Programa de Fortalecimento Socioeconômico de Comunidades Quilombolas, assinou o Pacto Gaúcho pelo Fim do Racismo Institucional e implantação de cotas raciais nos concursos públicos estaduais são alguns exemplos.

# Carteira de Nome Social resgata identidade de travestis e transexuais

Antiga demanda de movimentos sociais engajados pelos Direitos Homoafetivos, a Carteira de Nome Social (CNS) para travestis e transexuais foi lançada em 17 de maio de 2012, em Reunião do Pleno do CDES-RS. Com a presença de conselheiros, gestores e ativistas, o evento marcou, no Palácio Piratini, o Dia Mundial de Combate à Homofobia. A reivindicação integra a lista de propostas do Conselho.

Inédita no Brasil, a medida autoriza a expedição da carteira de identidade com os nomes que os travestis e transexuais escolhem para si. O documento é reconhecido em todo o território gaúcho, garantindo o tratamento nominal nos órgãos e entidades do Poder Executivo do RS. Essa e outras políticas públicas voltadas aos direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (LGBT) foram debatidas em diversas atividades da Câmara Temática Direitos Sociais do CDES-RS.

Em 2011, encontro do colegiado reuniu dezenas de militantes e

representantes de movimentos sociais. As principais reivindicações foram registradas em Nota de Recomendação, entregue ao governo. As políticas públicas para a população LGBT no RS envolvem diversas pastas e órgãos de governo. Articuladas de modo transversal, as ações compõem o programa RS sem Homofobia, coordenado pela Secretaria de Justiça e Direitos Humanos (SJDH).

O programa 'Diversidade na Escola' promove ações de conscientização no âmbito escolar, com objetivo de enfrentar a homofobia e a violência sexual entre crianças e adolescentes, além de capacitar servidores para o combate à discriminação e ao bullying homoafetivo, entre outras providências. Ações permanentes de enfrentamento à violência contra o segmento também são desempenhadas pelas secretarias de Política para as Mulheres (SPM) e de Segurança Pública (SPM). Criada para combater a violência contra a Mulher, a 'Escuta Lilás' foi ampliada para atender casos de crimes de lesbofobia e transfobia.



**Marina Riedel**  
Conselheira  
do CDES-RS

“A carteira do nome social resgatou a cidadania e o respeito por sermos quem somos: travestis e transexuais do Rio Grande do Sul.”





## Mobilizações das ruas pautaram debates do CDES-RS

O CDES-RS realizou um ciclo de reuniões nos meses de julho e agosto de 2013 para debater as manifestações de junho. As pautas foram tratadas com integrantes de movimentos que integraram as mobilizações. Os debates tiveram transmissão ao vivo pela internet, com interação nas redes sociais.

As sugestões recebidas foram encaminhadas ao governador e a órgãos do Estado e da União. Entre os resultados está a criação do Passe Livre Estudantil, primeiro estado a implementar a iniciativa que teve contribuições do Conselho.

Sistema Nacional LGBT: Debateu as políticas de enfrentamento à homofobia, lesbofobia, transfobia e bifobia. Os cidadãos puderam votar pela internet quais as melhores formas de combater esse preconceito (5 de julho).

O que os gaúchos ganham a Copa? Os benefícios da Copa do Mundo para o Estado e como assegurar a apropriação pela população de oportunidades geradas com a realização do Mundial foram focos dos debates (9 de julho).

Passe Livre Estudantil: Debate com movimentos sociais e estudantis sobre a proposta de Passe Livre Estudantil Intermunicipal, agregando contribuições ao projeto do Governo do Estado que já vigora no RS (23 de julho).

Gestão de Informação e Controle Público no Enfrentamento à Corrupção:

Iniciativas para ampliar a transparência e enfrentar a corrupção nos órgãos públicos foram tratadas com a presença dos ministros da Justiça e da Controladoria-Geral da União. Foram assinados quatro convênios entre Estado e União para ampliar os instrumentos de controle público (31 de julho).

A segurança pública frente às novas manifestações: As ações das forças de segurança do RS nas manifestações públicas e locais de grande concentração e estádios de futebol foram discutidas entre os dirigentes dos órgãos estaduais de segurança e os movimentos sociais (7 de agosto).

### “Vozes das Ruas” reúne reflexões de conselheiros

Os integrantes do Conselho expressaram suas análises sobre as mobilizações por escrito, resultando no livro “Vozes das Ruas”. O livro é formado por 23 artigos e foi lançado na 59ª Feira do Livro de Porto Alegre. A publicação teve a parceria da Companhia Riograndense de Artes Gráficas (Corag). Versão PDF está disponível no site do CDES-RS.



“Conseguimos construir um grande diálogo com os estudantes através dos debates do Conselho, no qual veio como resultado o Passe Livre Estudantil. Vamos continuar debatendo e construindo a educação e o Brasil que queremos!”

**Letícia Moreira da Silva**  
Conselheiro  
do CDES-RS



# Passê Livre Estudantil é implementado no RS

O Passê Livre Estudantil está sendo implementado no Rio Grande do Sul. Com previsão de investimento anual de R\$ 16 milhões, o programa do Governo do Estado já tem cerca de 25 mil estudantes inscritos que utilizam ônibus intermunicipais. Uma das principais reivindicações das Manifestações de Junho, a proposta foi formulada com participação de movimentos sociais, através do Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã.

Para acessar o programa, o estudante deve ter renda familiar de até 1,5 salário mínimo regional (faixa 1: R\$ 868,00) per capita e residir em município diferente do seu local de estudos. Os alunos atendidos têm direito à isenção ou subsídio em duas passagens diárias, somente nos dias de aulas, exigindo-se comprovação de frequência nas respectivas instituições de ensino. O Passê Livre é gerenciado pela Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional (Metroplan), a partir de um sistema informatizado para evitar fraudes ou irregularidades.

O método de concessão está dividido em duas modalidades para atender tanto alunos que residem nos polos urbanos, como estudantes que moram em municípios do interior do estado. Destaca-se a vocação democrática e participativa do programa, que está sendo gerido com apoio dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes), participação da sociedade civil organizada e entidades estudantis.

O Passê Livre Estudantil foi anunciado em junho de 2013, durante seminário do Gabinete Digital que teve como tema as mobilizações de rua ocorridas em todo o país. Na ocasião, o chefe do Executivo expressou a intenção do Governo do Estado em envolver os próprios estudantes na formulação do programa. Em seguida, a proposta foi pré-formatada pela Casa Civil e levada ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES-RS), onde recebeu contribuições de entidades estudantis, movimentos sociais e lideranças juvenis.



**Leonardo Silveira**  
Conselheiro  
do CDES-RS

“Participamos da formulação da proposta do Passê Livre Estudantil, atendendo a uma das reivindicações dos jovens nas manifestações de junho.”





## Igualdade de gênero é pauta permanente no Conselho

“A questão de gênero sempre esteve presente nas discussões do CDES-RS. Avanços foram sugeridos e concretizados: o Observatório da Violência contra a Mulher, ampliação dos serviços na área da Segurança Pública, como o aumento significativo de Delegacias de Polícia Especializadas, Patrulhas Maria da Penha e Sala Lilás no IGP.”

**Delegada Nadine Anflor**  
Conselheira  
do CDES-RS



### Ações articuladas reduzem a violência no RS

O governo gaúcho criou a Secretaria de Políticas para as Mulheres em 2011, e constituiu a ‘Rede Lilás’, composta por delegacias, casas-abrigo, Defensoria

Pública, Ministério Público, juizados, postos de saúde, centros de perícia, centros de educação, reabilitação e responsabilização dos agressores e organismos de políticas para as mulheres.

Esta rede já mostra seus resultados. Todos os índices de violência contra a mulher reduziram no RS entre 2012 e 2013. Foram 10 feminicídios a menos (de 102 caiu para 92); 1.990 menos ameaças; 169 menos estupros; 1.181 menos lesões corporais de acordo com as estatísticas da Secretaria de Segurança Pública.

Uma das sugestões do Conselho foi o ‘Observatório da Violência Contra as Mulheres’, que qualifica a análise das estatísticas. Criação das Patrulha Maria da Penha; instalação do Fórum Pró-igualdade de Gênero e Raça/Etnia; assinado Pacto de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres; criadas quatro novas Delegacias Especializadas em 2013 e outras duas previstas para 2014. A Sala Lilás do IGP atendeu, apenas em um ano, 11.869 mulheres. Em 2014 está prevista a instalação de mais 14 salas.

# Investimentos em saúde alcançam índice histórico no RS

O maior percentual orçamentário para Saúde de toda a história da gestão pública do Estado foi alcançado no ano de 2013, conforme a recomendação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES-RS). Contabilizados os investimentos totais no setor, que incluem inativos, a aplicação chega a 12,3% da Receita Líquida de Impostos e Transferências (RLIT), totalizando R\$ 2,8 bilhões.

O repasse mínimo de 12% da Receita para o setor, conforme determina a emenda 29 da Constituição Federal, consiste em bandeira histórica dos defensores da Saúde Pública e vinha sendo sistematicamente cobrada pela sociedade civil organizada no RS. Em diversas ocasiões, por meio da Câmara Temática Saúde, o Conselho recomendou a aplicação desse percentual, em documentos formais entregues ao governador do Estado.

Outra medida que também atende a uma das recomendações dos integrantes do CDES-RS é a

elaboração do Plano Estadual de Saúde 2012-2015. Aprovado pelo Conselho Estadual de Saúde, o Plano estabelece uma estratégia composta por políticas de médio a longo prazo voltadas à qualificação e resolução de problemas estruturais da área no Rio Grande do Sul.

Acesso, financiamento, gestão e qualidade foram os eixos debatidos pelos conselheiros. A ampliação do papel gestor do Executivo estadual em relação ao Sistema Único de Saúde (SUS), o estabelecimento de um sistema estadual de regulação e o aumento gradual da capacidade de regulação por parte do Executivo gaúcho, utilizando novas verbas oriundas do próprio Estado e da União, também constituíram propostas. Ainda foram recomendados investimentos em tecnologia da informação (TI); ampliação do horário dos postos de saúde, atenção especial às populações vulnerabilizadas e a criação do Pacto Gaúcho pela Saúde.



**Dr. Fernando Lucchese**  
Conselheiro  
do CDES-RS

“A Câmara Temática da Saúde do Conselho, através de seus membros de cores político-partidárias das mais distintas, exerceu forte influência para a ampliação dos repasses orçamentários para a área da saúde no RS.”





## A busca de uma previdência pública com sustentabilidade

“Tivemos debates bastante tensos neste tema. Embora não se tenha obtido consenso em pontos centrais, o respeito mútuo que sempre imperou entre todos os interlocutores - associações corporativas, sociedade civil, governo - permitiu aprofundar o conhecimento do tema e inclusive introduzir melhoramentos na legislação.”

**Antônio Castro**  
Conselheiro  
do CDES-RS



O sistema previdenciário dos servidores públicos do RS foi um dos temas tratados pelo Conselho, na Câmara Temática Previdência Pública. O colegiado buscou encontrar meios de superar o déficit anual de cerca de R\$ 6 bilhões referente ao pagamento de aposentadorias e pensões que forçam o Estado a aportar 10 vezes mais que o valor pago pelo servidor.

O grupo obteve inúmeras convergências num tema de difícil solução em curto prazo. Todos entenderam que o passivo previdenciário tem razões históricas e estruturais que não podem ser cobradas apenas de uma geração, mas solucionado de forma gradual, constataram os conselheiros.

O governo propôs o debate ao CDES-RS e a Câmara foi instalada em 13 de abril de 2011. O colegiado atuou em duas fases: analisou o Plano de Sustentabilidade Financeira, enviado ao Legislativo; e na regulamentação do Regime Próprio de Previdência do Rio Grande do Sul (RPPS), que vigoram desde 15 de julho de 2012 e abrangem os novos funcionários públicos ingressos a partir desta data.

### Solução gradual

A primeira proposta construída nos debates, a partir de proposta do Executivo, separou os servidores em

dois grupos. O primeiro, daqueles que ingressassem no serviço público estadual, até a vigência da nova lei, os quais ficariam submetidos ao regime de repartição simples, com uma alíquota de 14%, com duas faixas de deduções. O outro grupo, dos servidores ingressantes após a vigência da nova Lei, vincular-se-iam ao regime de capitalização, através do Fundoprev, com uma alíquota de contribuição de 11%. Essas medidas foram aprovadas pelo Legislativo, e foram suspensas, liminarmente, pelo Judiciário, no que tange à cobrança de alíquotas.

Diante da decisão judicial, o Executivo enviou outro projeto, mantendo a criação do Fundoprev e unificando as alíquotas para o regime de capitalização e ao regime repartição simples. Através das Leis 14015 e 14016, de 22 de junho de 2012, ficou estabelecida a cobrança de 13,25% de contribuição dos servidores ao sistema previdenciário, cabendo ao Estado uma contribuição de igual valor no regime de capitalização e ao dobro no regime de repartição simples.

Em dezembro de 2012, foi apresentado ao poder executivo pela Câmara proposta de minuta de projeto de lei que regulamenta o Fundo de Capitalização, com 70 artigos, dos quais 44 obtiveram consenso entre os conselheiros.

# Salário Mínimo Regional é estratégia de desenvolvimento

A política de valorização do salário mínimo regional teve o Conselho como ambiente de diálogo para a sua implementação. Nos anos de 2011, 2012 e 2013, os índices de reajuste para o piso foram propostos pelo Executivo com base em amplo processo de negociação entre as centrais sindicais e as federações empresariais. O resultado alcançado em 2014 representa um piso regional 20% acima do salário mínimo nacional, no valor de R\$ 868,00 (faixa 1), contemplando cerca de 1,1 milhão de trabalhadores no Estado.

Por meio do CDES-RS, o Governo manteve seu compromisso de diálogo com os setores envolvidos. Líderes sindicais e dirigentes das entidades patronais manifestaram suas posições divergentes em diversas reuniões. Enquanto os representantes das centrais dos trabalhadores reivindicaram a valorização do salário mínimo regional, as federações empresariais se mantiveram contrárias à sua existência. Participaram representantes da CUT, Nova Central, UGT, Força Sindical, CTB e CGTB;

e da Federasul, Farsul, Fecomércio, FCDL e Fiergs. As formulações das duas partes foram encaminhadas ao governador.

Importante ferramenta de distribuição de renda, o piso integra a estratégia de desenvolvimento do Executivo, criando um círculo virtuoso para a economia gaúcha com o aumento do poder de compra dos trabalhadores. Para compensar o aumento das despesas das empresas, foi adotada uma série de medidas para fomentar o crescimento, como os incentivos na área de inovação, o fortalecimento das cadeias produtivas regionais, o não aumento de impostos e reestruturação do Fundopem.

Desde a criação do piso (2001), houve aumento real acumulado de 64%. No período de 2011 a 2014, o aumento real acumulado foi de 28,3%. Outros avanços também foram garantidos à classe trabalhadora, como a inclusão de novas faixas a categorias que não eram atendidas: técnicos de nível médio, vigilantes e empregados em garagens, estacionamentos, hotéis, bares e restaurantes.



**Claudir Nespolo**  
Conselheiro  
do CDES-RS

“Em que pese a brutal diferença entre os atores sociais e a predominância histórica do setor econômico, a aposta na construção do diálogo como instrumento para a solução de problemas é um fator determinante, democrático e inovador, sobretudo, em se tratando da gestão pública. É óbvio que o consenso pleno nem sempre foi possível. Aliás, essa não é a função desse espaço público. Afinal de contas, CDES-RS é composto por sujeitos coletivos portadores de interesses específicos, muitas vezes conflitantes.”





## Rádio e TV públicas mais fortes e criação do Conselho de Comunicação

“O CDES-RS promoveu debate importante sobre a democratização da comunicação, que resultou num projeto de lei que criará o Conselho Estadual de Comunicação, fundamental para a democracia.

Também constituiu um movimento de resgate da Fundação Piratini e suas emissoras públicas. A TVE e a rádio FM Cultura estão a demonstrar o acerto que foi mais essa ação do CDES-RS.”.

**Celso Schröder**  
Conselheiro do CDES-RS



A TVE e a rádio FM Cultura migraram para o sistema digital, tiveram ampliação do orçamento para custeio e realizaram novo concurso público ampliando seu quadro de servidores. Essas medidas adotadas pelo governo atendem a recomendações do Conselho de fortalecer a comunicação pública do Rio Grande do Sul.

O Conselho também recomendou ao governo a criação do Conselho Estadual de Comunicação Social do RS e formulou o projeto de lei que está pronto para ser enviado ao Legislativo.

Esses debates e contribuições para a comunicação pública foram construídos na Câmara Temática Cultura e Comunicação, instalada em 26 de maio de 2011 e encerrada no final de 2012.

Quatro eixos foram tratados nesse

colegiado: Políticas Públicas de Comunicação (Criação do Conselho Estadual de Comunicação); Sistema Público de Comunicação; Plano Estadual de Cultura; e Economia da Cultura.

O grupo ainda encaminhou quatro recomendações ao governador:

- Reestruturação e fortalecimento da Fundação Cultural Piratini;
- Garantia de recursos para permitir a migração da TVE para o sistema digital;
- Ampliação dos recursos orçamentários para a Secretaria Estadual da Cultura: medida já adotada a partir da inclusão de mais recursos no Plano Plurianual.
- Formulação da proposta de criação do Conselho Estadual de Comunicação Social.

# RS amplia investimentos em Ciência, Inovação e Tecnologia

A área de Ciência, Inovação e Desenvolvimento Tecnológico vive um novo momento no Rio Grande do Sul. O Governo do Estado ampliou em mais de 612% os investimentos no setor, como estratégia de indução do crescimento. Diversas recomendações do Conselho foram implementadas pelo Executivo, como a recuperação da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do RS (Fapergs), apoio aos parques e polos tecnológicos e a ampliação de recursos e isenções fiscais para estimular a inovação no território gaúcho.

As políticas públicas para o setor de Tecnologia da Informação (T.I.) foram desempenhadas pela Secretaria da Ciência, Inovação e Desenvolvimento Tecnológico (Scit), que contou com uma câmara temática específica no CDES-RS. O colegiado contribuiu para o aprimoramento das iniciativas que estavam sendo implementadas, assim como na sugestão de novas. Maior integração entre academia, iniciativa privada e governos para a construção de uma estratégia conjunta voltada ao setor foi uma das principais recomendações

dos integrantes do Conselho.

Ampliar investimentos na Fapergs de forma progressiva, com o objetivo de atingir o percentual constitucional de 1,5% até 2018, foi uma das propostas atendidas. Até o final de 2014, a Fapergs terá aplicado mais de R\$ 320 milhões em pesquisa científica desde 2011. Também recebeu volume inédito de recursos o programa RS Tecnópole, que articula universidades, setores produtivos e poder público em torno de uma cultura de inovação. Sua previsão orçamentária em 2014 é de R\$ 89 milhões, financiados via Proredes, Bird e BNDES.

Somente em 2014, foram investidos mais de R\$ 21 milhões no programa estadual de Polos Tecnológicos. Os Parques Tecnológicos abrigam 264 empresas e geram mais de 10 mil empregos diretos. O Executivo investiu cerca de R\$ 50 milhões com meta de triplicar o número de parques consolidados até o fim do ano. Ao menos 26 empresas inovadoras receberam incentivos fiscais pelo programa Pró-Inovação.



**Eduardo Rolim de Oliveira**  
Conselheiro  
do CDES-RS

“O CDES-RS teve, entre suas primeiras Câmaras Temáticas, a que discutiu o tema de Ciência, Inovação e Desenvolvimento Tecnológico, o que mostra que este tema foi uma das prioridades dos conselheiros. No primeiro mandato, ao final de 2012, aprovamos como recomendação que, até o final de 2018, o Estado do RS chegue ao patamar mínimo constitucional de 1,5% da receita corrente líquida para a Fapergs. Esse é um horizonte importante a ser seguido, por este e pelo próximo governo, o que atenderá o anseio histórico da Comunidade Científica gaúcha.”





## Legado da Copa é analisado pelo CDES-RS

“A Copa mobiliza a sociedade gaúcha para mostrar o nosso melhor. É um momento histórico e de grande impacto. Devemos aproveitar a oportunidade para avaliar e potencializar o que fica deste legado.”

**Underléia Bruscato**  
Conselheira  
do CDES-RS



O Conselho criou a Câmara Temática para promover o debate sobre o legado da Copa do Mundo 2014. Entre os objetivos do grupo estava o de acolher sugestões para potencializar o desenvolvimento do RS com inclusão social, a partir das oportunidades de investimento, intercâmbio e divulgação do Estado durante o evento.

Esta câmara foi sugerida pelos conselheiros a partir do entendimento de que a sociedade deveria estar engajada no processo preparatório à competição, para assegurar ganhos à população gaúcha. Nos debates realizados, os conselheiros conheceram e fizeram sugestões de ações ao Comitê Gestor da Copa 2014 (CGCopa 2014), vinculado à Secretaria do Esportes e do Lazer (SEL).

A necessidade de se obedecer a um padrão de dignidade nas remoções habitacionais necessárias

em razão de obras, envolvendo as comunidades no debate e na busca de soluções, e o respeito à salubridade dos trabalhadores envolvidos nas obras de reforma e de construção foram aspectos ressaltados pelos conselheiros.

Os integrantes da Câmara destacaram a necessidade de avanço na integração entre as polícias e o combate ao racismo e à xenofobia.

O envolvimento da comunidade em relação ao legado, garantindo desenvolvimento econômico com inclusão social, ações para a promoção do RS como destino turístico e de investimentos e o fomento a ações de empreendedorismo, projetos de turismo e linhas de crédito estão entre as contribuições que constam no Relatório de Concertação da Câmara Temática Copa 2014 do Conselho, entregue ao governador do Estado.

# Conselhão contribui para o crescimento do setor coureiro-calçadista

Base da economia de diversos municípios gaúchos e gerador de mais de 130 mil postos de trabalho, o setor coureiro-calçadista é uma das mais importantes cadeias produtivas gaúchas. O CDES-RS instalou, em 11 de maio de 2011, a Câmara Temática Cadeia Produtiva do Setor Coureiro-Calçadista, para elaborar medidas para restabelecer o desenvolvimento do setor. O governo anunciou benefícios a esse setor – um dos 22 setores considerados estratégicos pela Política Industrial do Estado – compensados pelo aumento dos negócios.

Fatores relacionados à guerra fiscal e ao câmbio causaram a migração de várias indústrias para outros estados e países, ocasionando a perda de pelo menos 40 mil postos de trabalho nos últimos dez anos. Apesar da concorrência internacional, o segmento tem demonstrado solidez.

## Medidas de apoio

Os conselheiros criaram três grupos de trabalho: prospecção das necessidades e medidas para capacitação de trabalhadores; inovação e agregação de valor; e equacionamento das políticas de competitividade. O trabalho terminou em 7 de julho de 2011 e resultou em recomendações ao governo estadual e federal.

O Executivo gaúcho anunciou apoio em junho de 2012, permitindo a redução da carga de ICMS para 3% sobre o faturamento incremental aos fabricantes locais. Alternativamente, ainda, visando propiciar maior competitividade aos produtos gaúchos, também concedeu benefício fiscal permitindo crédito fiscal presumido de 8,5% sobre o ICMS devido nas operações para qualquer Estado brasileiro.



**Roberto Argenta**  
Conselheiro  
do CDES-RS

“A indústria gaúcha de calçados teve importante apoio, articulado no âmbito do Conselhão, permitindo um equilíbrio de competitividade com os demais estados. A eficácia do benefício determinou uma recomposição das vendas, com forte destaque na participação das empresas gaúchas nas feiras regionais e nacionais.”





## Conselho Deliberativo Metropolitano foi formulado no Conselhão

“A aprovação do CDM constitui um novo nível de gestão pública, reunindo diferentes esferas de governo para beneficiar a população da Região Metropolitana. Um fórum inédito que era buscado há décadas. Este fato é pioneiro e pode representar um exemplo para o restante do Brasil. O Conselhão possibilitou a reunião da vontade e o acúmulo dos prefeitos com o que já existia de conhecimento técnico para a região.”

**Maria Alice Lahorgue**  
Conselheira  
do CDES-RS



O Conselho Deliberativo Metropolitano (CDM) foi discutido no CDES-RS em 2011. A constituição deste arranjo institucional foi amplamente debatida e concertada durante um conjunto de reuniões da Câmara Temática Desenvolvimento Metropolitano, criada por determinação do governador, a pedido de prefeitos da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA).

Instalado em março de 2012, o CDM reúne diferentes entes federativos que têm por atribuição definir as diretrizes e as ações de planejamento e gestão deste aglomerado populacional em áreas como saúde, mobilidade urbana, transporte público, habitação, entre outros. Foi criado também o Gabinete de Governança Metropolitana (GGM), ligado à Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional (Metroplan), que dá condições para seu funcionamento.

A criação do órgão é resultado dos consensos promovidos no CDES-RS. Conselheiros, prefeitos, vereadores, organizações municipais, especialistas

em gestão urbana, empreendedores e movimentos sociais aprofundaram os debates sobre qual seria o melhor formato da organização, voltada à gestão de temas comuns dos 32 municípios, visando ao desenvolvimento sustentável e integrado da área.

Os conselheiros também propuseram os eixos de uma agenda de desenvolvimento a serem tratados pelo CDM. Entre eles: desenvolvimento territorial, infraestrutura e proteção ambiental, serviços públicos, governança metropolitana e cidadania.

Com uma população estimada em 4 milhões de habitantes, a RMPA concentra 40% da população gaúcha e cerca de 50% do Produto Interno Bruto (PIB). A região é polo de serviços e indústria, tem os mais fortes carregamentos em viagens entre suas localidades e as mais densas redes de transportes. Os municípios mantêm fortes correlações entre si em empregos, rede urbana, infraestruturas de comunicações, serviços de saúde, frequência a universidades e centros de pesquisas.

# Região da Serra: reduzir desigualdades e garantir infraestrutura

A importância econômica da região da Serra Gaúcha e a força de sua base produtiva motivaram a instalação da Câmara Temática denominada Desenvolvimento da Região da Serra e Arranjos Produtivos Locais.

Instalado em 8 de abril de 2011 a pedido do governo, o grupo de conselheiros encerrou as atividades em 7 de julho de 2011. O colegiado apresentou ao Executivo o Relatório de Concertação contendo propostas e recomendações.

A câmara temática trabalhou e apresentou ao Executivo uma pauta com as principais medidas para reduzir as desigualdades entre os municípios serranos e fortalecer o crescimento sustentável. Dividiu o debate em cinco eixos temáticos principais: Educação e Desenvolvimento Tecnológico; Turismo, Meio Ambiente, Saúde e Habitação; Infraestrutura e Logística; Política de Fortalecimento dos Arranjos Produtivos

Locais; e Políticas de Competitividade Setorial.

O Governo do Estado foi à região várias vezes anunciar o atendimento de um grande número das sugestões. Em 2012, durante um Diálogos CDES, realizado em Farroupilha, o Executivo anunciou a extinção da praça de Pedágio no município ao final do contrato de concessão em 2013, além de um conjunto de obras para apoio ao setor produtivo urbano e rural, infraestrutura, educação e saúde, totalizando mais de R\$ 300 milhões.

Apoio aos Arranjos Produtivos Locais, fortalecimento da vitivinicultura, melhoria na qualidade da energia, ampliação do saneamento, cursos de capacitação para o turismo, grande volumes de recursos no Programa de Microcrédito, investimentos expressivos em saúde, especialmente no Hospital Geral, e recursos para agricultura familiar estão entre as ações do governo na região.



**Carlos Paviani**  
Conselheiro  
do CDES-RS

“O desenvolvimento de um Estado se faz quando há envolvimento da sociedade e de todos os setores, de forma crítica e participativa, nas discussões das necessidades, estabelecimento de prioridades e construção da visão de futuro. Isto tem sido possível no CDES-RS. Através da diversidade de seus participantes e no comprometimento dos membros do governo estadual com as definições obtidas, tanto a Serra Gaúcha como o próprio Rio Grande do Sul têm sido contemplados com soluções adequadas.”





“O II encontro da CESALC foi um momento extremamente importante para se ter uma visão de como os Conselhos atuam em outras partes do mundo.

Tive a alegria de participar com nossa experiência e conhecer as experiências de outros Conselhos da América Latina e do Caribe.

Fiquei muito motivada ao saber que o tema seria o combate à pobreza e exclusão social, pude sentir, no encontro, o esforço conjunto para se diminuir a distância entre ricos e pobres no nosso continente.”

**Irmã Lourdes**  
Conselheira  
do CDES-RS



## Conselhos crescem e formam redes para troca de experiências

O número de Conselho Econômicos e Sociais cresce e estimula uma série de encontros para a formação de redes que permitam o intercâmbio entre os colegiados. Cerca de 70 Conselhos dessa natureza já estão em funcionamento no mundo. Trocar experiências, debater o papel da sociedade civil no novo modelo econômico, social e ambiental de governança global e estimular espaços de pactuação social são os objetivos desses encontros.

Em 2012, foi constituída a Rede de Conselhos Econômico e Sociais da América Latina e Caribe (Cesalc), da qual o CDES-RS é um dos organizadores. A ideia de sua formação surgiu em Porto Alegre, durante o I Encontro Ibero-Americano de Conselhos, em dezembro de 2011, reunindo conselheiros de vários países da América Latina, Portugal e Espanha. Em outubro de 2012, ocorreu o II Encontro Ibero-Americano de Conselhos em Madri, na Espanha, onde se aprofundou a constituição da Cesalc.

No II Encontro da Cesalc, em abril

de 2014, em Buenos Aires (Argentina), as entidades membros estabeleceram como tema prioritário de debate para os próximos dois anos o combate à pobreza na América Latina e Caribe. Os participantes também concluíram que os conselhos integrantes devem contribuir para a formulação de políticas públicas de promoção da inclusão social, combate à pobreza e desenvolvimento sustentável.

Atualmente no Brasil, existem 25 CDES (um federal, 10 estaduais e 14 municipais). A Rede de CDES Brasileiros tem o objetivo de criar um ambiente de diálogo entre os órgãos, possibilitando o conhecimento das experiências e uma agenda comum de debates. Contribui ainda para a divulgação de suas propostas e resultados, além de estimular e dar suporte à constituição de novos colegiados.

O 1º Encontro Nacional de Conselhos ocorreu em novembro de 2012, em Salvador; o 2º Encontro, em Porto Alegre, em abril de 2013; e o 3º Encontro, em Brasília, em fevereiro de 2014.

# CDES-RS compõe Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã

O CDES-RS integra o Sistema de Participação Popular e Cidadã. Desde 2011, o governo estadual implementa um conjunto de ferramentas de participação para intensificar o processo democrático e o diálogo social. A Votação de Prioridades, o Gabinete Digital, os conselhos setoriais, as interiorizações e as caravanas de prestação de contas integram esta rede.

## PPA Participativo

O Plano Plurianual (PPA) para o período de 2012 a 2015, elaborado em 2011, reuniu seis mil lideranças e 350 instituições.

## Ciclo do Orçamento Participativo

Todos os anos, nos meses de maio, junho e julho, milhares de pessoas participam nas três primeiras etapas – audiências públicas regionais, assembleias municipais e microrregionais e fóruns regionais.

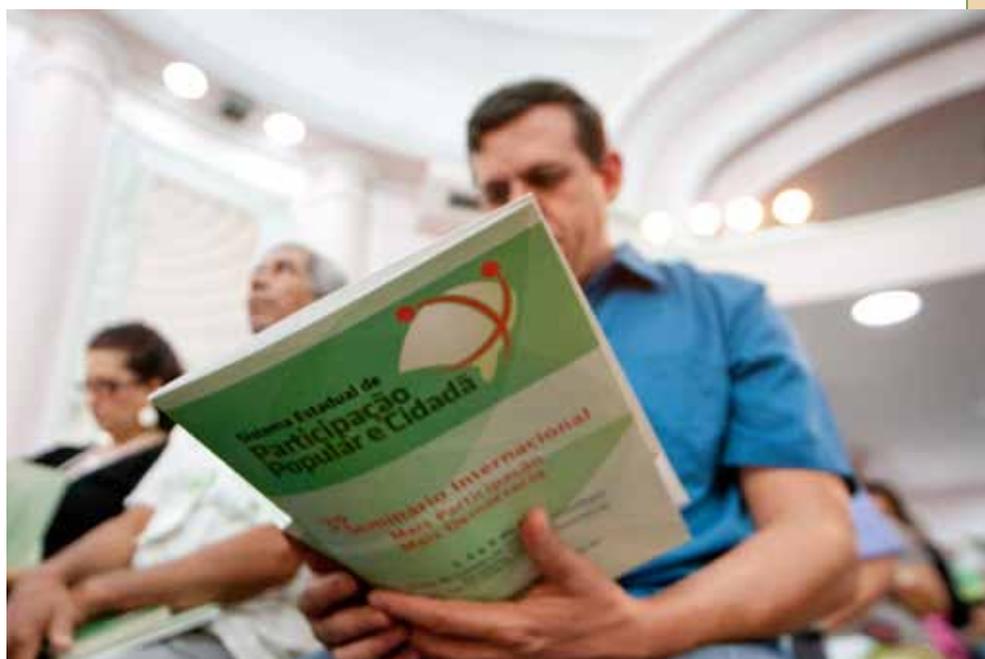
## Gabinete Digital

O Gabinete Digital é uma plataforma de participação e diálogo entre governo e sociedade via internet. Com a criação de ferramentas para a realização de audiências digitais e consultas públicas, milhares de pessoas foram ouvidas sobre os temas Saúde, Segurança Pública e Copa.



**Valdecir Folador**  
Conselheiro  
do CDES-RS

“O CDES-RS pode ser definido como um espaço democrático. É um local de debate entre sociedade e Governo do Estado, onde cada cidadão tem a oportunidade de manifestar-se. Através do Conselhão, o cidadão tem voz mais presente na tomada de decisões.”



## Interiorizações e os Encontros para o Desenvolvimento

As Interiorizações e os Encontros para o Desenvolvimento reúnem milhares de pessoas com a instalação do Governo em dezenas de cidades.

## Gabinete dos Prefeitos e Relações Federativas

Tem a missão de articular as prefeituras para se habilitarem em projetos, na captação de recursos, fortalecer as relações federativas e contribuir na formação e desenvolvimento da gestão municipal.

## Conselhos de Políticas Setoriais

Os Conselhos de Políticas Setoriais Estaduais estão sendo fortalecidos pelo governo estadual, criando condições de funcionamento e preparando representantes do governo nos conselhos para melhor atuarem nas políticas públicas. Ao longo do ano, ocorrem conferências estaduais, antecedidas de significativo número de conferências municipais. Também foi criado o Conselho dos Povos de Terreiro, a pedido do CDES-RS.



**Modelo gaúcho de democracia participativa é visto como inovador pela Organização das Nações Unidas (ONU). O sistema recebeu o 1º lugar no prêmio Participação Cidadã nos Processo de Decisões Públicas, em junho de 2013, concedido pelo programa de Mecanismos Inovadores, da ONU.**



# Os integrantes do Conselho

Conselheiras e conselheiros do CDES-RS – Gestão 2013/2014

## Representantes da sociedade civil



Alexandre Sikinowski Saltz



Alexandrino de Salles Ramos de Alencar



André B. Gerdau Johannpeter



Angela Charrua



Antonio Escosteguy Castro



Athos Roberto Albarnaz Cordeiro



Bolivar Baldisserotto Moura



Carlos Alexandre Netto



Carlos Caetano Bledorn Verri (Dunga)



Carlos Otávio Schneider



Carlos Raimundo Paviani



Carmem de Holanda



Cedenir de Oliveira



Celso Schröder



Clamir Balén



Cláudio Affonso Amoretti Bier



Cláudio Augustin



Cláudio José Allgayer



Claudir Antônio Nespolo



Cleonice Fabiane Back



Daiane dos Santos



Daniel Vieira Sebastiani



Diza Gonzaga



Eduardo Pazinato



Eduardo Rolim de Oliveira



Elton Roberto Weber



Eugênio Couto Terra



Ercy Pereira Torma



Fábio Bernardi



Fernando Antonio Lucchese

## Representantes da sociedade civil



Flávio Fligenspan



Frei Sérgio Görgen



Gedeão Silveira Pereira



Giba Assis Brasil



Gilberto Antonio Piccinini



Gildo Milman



Guiomar Vidor



Heitor José Muller



Hugo Marques Chimenes



Ivo Cansan



Jarbas Lima



Jorge Francisco da  
Fontoura



José Antonio Fernandes  
Martins



José Carlos Estefenon



Josecarla Signor



Josiane Rodrigues de  
Oliveira



Julio Ricardo Mottin



Lauro Beheregaray  
Delgado



Leonardo Monteiro  
Silveira



Leticia Moreira da Silva



Lícia Margarida Macêdo  
de Aguiar Peres



Loma Pereira



Lourdes Dill



Luciana Inês Gomes  
Miron



Luisa Geisler



Mara Feltes



Marcelo Bertoluci



Maria Alice Lahorgue



Maria Tujira da Silva  
Cardoso



Marina Reidel



Marta Rossi



Mauri José Vieira Cruz



Mercedes Maria  
Loguércio Cânepa



Mirian Barbosa



Nadine Tagliari Farias  
Anflor

## Representantes da sociedade civil



Nestor Freiberger



Neuza Canabarro



Ney José Lazzari



Orildes Maria Lottici



Osvaldo Voges



Paulo D'Arrigo Vellinho



Paulo Fernandes Tigre



Pedro Antonio Teixeira



Ricardo Russowsky



Roberto Argenta



Roberto de Moraes  
Maisonnave



Rosane Oliveira Duarte  
Zimmer



Rualdo Menegat



Sandra Lucia Lopes da  
Silva



Sérgio de Miranda



Sérgio Schneider



Telmo Borba Magadan



Ubiratan Batista Job



Underléa Miotto Bruscato



Valdecir Luis Folador



Valdir Andres



Valter Souza



Vergílio Frederico Perius



Vitor Augusto Koch



Walter Fabro

## Conselheiros que fizeram parte da Gestão

Ademar Schardong  
Antônio César Gonçalves  
Borges  
Ary Vanazzi  
Atilio Ibergoyen  
Cairo Fernando Reinhardt  
Carmen Camino  
Celso Ludwig  
Celso Woiciechowski  
César Luis Pacheco  
Chagas  
Cléo de Aquino Ferreira  
Débora Finochiaro  
Dom Gilio Felício  
Eduardo Linhares  
Fernando Campos Costa  
Franco Pallamolla

Georgina Buckup  
Gilberto Cardoso de  
Aguiar  
Irineu Boff  
Isaías Vedovato  
Jacques Alfonsin  
João Batista Xavier  
João Ricardo dos Santos  
Costa  
José Paulo Dorneles  
Cairoli  
Luis Augusto Fischer  
Luiz Fernando de Pinedo  
Marcelo Lemos Dornelles  
Maria Berenice Dias  
Maria Helena Weber  
Mariovane Weis

Milton Francisco Kempfer  
Nilson Luiz May  
Osmildo Pedro Bielecki  
Paulo Frizzo  
Paulo Roberto Barck  
Pio Dresch  
Raul Gastão Klein  
Ronaldo Bolognesi  
Ronei Alberto Lauxen  
Rui Polidoro Pinto  
Sandrali Bueno  
Simone Machado  
Fontoura  
Sirmar Antunes  
Vilmar Zanchin  
Werner Schünemann

## Representantes do Governo

Chefe da Casa Civil  
Secretário da Ciência, Inovação e Desenvolvimento  
Tecnológico  
Reitor da UERGS  
Secretário de Desenv. Rural, Pesca e Cooperativismo  
Secretário de Planejamento, Gestão e Participação  
Cidadã  
Comitê Gestor da Copa de 2014  
Secretário de Trabalho e Desenvolvimento Social  
Secretário de Agricultura, Pecuária e Agronegócio  
Sec. de Econ. Solidária e Apoio à Micro e Pequena  
Empresa  
Secretário de Desenvolvimento e Promoção do  
Investimento  
Secretário da Fazenda  
Secretário-geral de Governo

# Expediente

## Publicação do Governo do Estado do Rio Grande do Sul

**Secretaria Executiva do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (Secdes)**

Junho 2014

Governador

**Tarso Genro**

Vice-governador

**Beto Grill**

Secretário-executivo do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social

**Marcelo Danéris**

Secretário-adjunto

**Zelmute Marten**

Direção-Geral

**Ilza do Canto**

Coordenação das Câmaras Temáticas

**Nelson Spolaor**

Coordenação do Pleno do CDES-RS

**Maria Eunice Araújo**

Coordenação de Eventos

**Cristina Serrano**

Coordenação Administrativa

**Lauro Machado**

Coordenação Financeira

**José Reis**

Assessoria de Comunicação

**Stela Pastore**

Assessoria Jurídica

**Lúcia Helena Villar**

Assessoria Econômica

**Ana Lúcia Filho**

Assessoria de Câmaras Temáticas

**Lauro Belini**

**Reginete Bispo**

**Renê Ribeiro**

**Valeska Zorawski**

**Rodrigo Campos**

Equipe de apoio

**Almeris Menti Júnior**

**Ana Becker**

**Candice Parnow**

**Carina Trindade**

**Gustavo Sehnem**

**Karoline Cardoso**

**Luciane de Barros**

**Márcio Tavares**

**Reginaldo Nogueira**

**Ronald Roberto Doris da Silva**

**Túlio Casali**

Revista de balanço das atividades do CDES-RS – 2011/2014

Porto Alegre – Rio Grande do Sul – Brasil

**Edição e textos:** Alexandre Miorim e Stela Pastore

**Apoio:** Ricardo Miorelli

**Projeto gráfico:** Agência Escala

**Diagramação:** Kike Borges

**Impressão:** Calábria

**Tiragem:** 2 mil exemplares

**Fotos:** Secretaria de Comunicação:

Alexandre Miorim, Alina Souza, Bruna Cabrera, Caco Argemi, Camila Domingues, Camila Hermes, Caroline Bicchochi, Cláudio Fachel, Eduardo Seidl, Laura Moraes, Laura Guerra, Pedro Revillion

**Endereço da Secdes**

Centro Administrativo Fernando Ferrari

Avenida Borges de Medeiros, 1.501 – 21º andar

Porto Alegre – RS – Cep: 90119-900

Fone: + 55 51 3288-6728

Email: cdes-comunica@secdes.rs.gov.br

Twitter: @cdes\_rs

www.cdes.rs.gov.br





Promover a  
igualdade faz  
a diferença



**Governo  
do Rio Grande  
do Sul**

Secretaria Executiva do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social

**Secretaria Executiva do CDES-RS - Centro Administrativo do Estado**

Av. Borges de Medeiros, 1501 - 21º andar - Porto Alegre/RS  
CEP: 90119-900 - Fone: +55 (51) 3288.6776 - [cdes@secdes.rs.gov.br](mailto:cdes@secdes.rs.gov.br)

[www.cdes.rs.gov.br](http://www.cdes.rs.gov.br)