

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
CURSO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SOCIAL**

**Lisandra Gubiani Toth**

**Gabinete Digital no Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã  
(SISPARCI): uma análise das práticas de participação**

**Porto Alegre  
2014**

**Lisandra Gubiani Toth**

**Gabinete Digital no Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã  
(SISPARCI): uma análise das práticas de participação**

**Trabalho de conclusão de curso de graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Administração.**

**Orientador: Aragon Érico Dasso Júnior**

**Porto Alegre  
2014**

## **AGRADECIMENTOS**

Ao Governo Federal que através da UFRGS pude concluir o ensino superior com qualidade de educação e ótimos professores.

Ao professor Dr. Aragon Érico Dasso Júnior, por seu apoio ao decorrer do curso e seu apoio como Orientador, fazendo com que fosse possível a realização deste trabalho.

Principalmente a minha família, Gubiani Toth que sempre me deu total apoio a sempre estudar e lutar pelo meu futuro, pai, mãe, mano e mana, amo vocês.

A minha outra família, Gomes de Moura, por sempre me tratar como uma filha e sempre torcer por minha felicidade.

E especialmente ao meu amigo, marido, companheiro e eterno amor da minha vida Juliano que sempre acreditou em mim e que me apoia em todas as decisões, te amo para sempre.

## RESUMO

Este trabalho tem como tema a análise das práticas de participação do Gabinete Digital, este inserido no Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã (SISPARCI). O objetivo geral é analisar a experiência do Gabinete Digital, a partir das formas de inserção da cidadania nesse instrumento. Como objetivos específicos, o trabalho pretende: descrever a experiência do Gabinete Digital, no contexto do SISPARCI; verificar se o Gabinete Digital corresponde efetivamente a uma prática participativa; identificar o impacto da experiência do Gabinete Digital na Administração Pública do estado do Rio Grande do Sul. Os resultados desta pesquisa demonstram que há um déficit democrático nos mecanismos de interface com a cidadania do Gabinete Digital, ao passo que não há uma efetiva participação dos cidadãos.

**Palavras-chave:** Gabinete Digital; SISPARCI; Participação; Democracia.

## **ABSTRACT**

This work has covered the analysis of the Digital Office participatory practice , this inserted in the State System of Popular Participation and Citizen ( SISPARCI ) . The overall objective is to analyze the experience of the Digital Office , from the forms of insertion of citizenship therein . The specific objectives , the work aims to : describe the experience of Digital Office , in the context of SISPARCI ; verify that the Digital Office effectively corresponds to a participatory practice ; identify the impact of the Digital Office of experience in public administration state of Rio Grande do Sul. The results have shown that there is a democratic deficit in the interface mechanisms with the citizenship of Digital Office, while there is no effective citizen participation.

**Keywords:** Digital Office; SISPARCI ; Participation; Democracy.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>6</b>
<b>2</b>	<b>DEMOCRACIA.....</b>	<b>8</b>
2.1	DEMOCRACIA HEGEMÔNICA.....	8
2.2	DEMOCRACIA CONTRA HEGEMÔNICA.....	13
2.3	CIDADANIA E SOCIEDADE CIVIL.....	16
2.4	PARTICIPAÇÃO.....	22
2.5	PARTICIPAÇÃO DIGITAL.....	28
2.6	CONCLUSÃO DO CAPÍTULO 2.....	32
<b>3</b>	<b>GABINETE DIGITAL NO CONTEXTO DO SISPARCI .....</b>	<b>35</b>
3.1	O REGIME DEMOCRÁTICO NO BRASIL.....	35
3.2	SISPARCI.....	39
3.2.1	Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã .....	40
3.2.2	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social.....	42
3.2.3	Plano Plurianual – PPA Participativo.....	44
3.2.4	Ciclo Orçamentário Anual.....	45
3.2.5	Diálogos para o Desenvolvimento .....	48
3.2.6	Gabinete Digital .....	48
3.3	CONCLUSÃO DO CAPÍTULO 3.....	53
<b>4</b>	<b>ANÁLISE DO GABINETE DIGITAL.....</b>	<b>55</b>
4.1	METODOLOGIA.....	55
4.2	ANÁLISE DOS MECANISMOS DO GABINETE DIGITAL.....	56
4.2.1	Governador Pergunta.....	56
4.2.2	Governador Escuta .....	59
4.2.3	Governador Responde .....	61
4.3	QUESTÃO CORPORATIVA.....	63
4.4	PREMIAÇÃO.....	64
4.5	GABINETE DIGITAL E O SISPARCI.....	65
4.6	GOVERNO ELETRÔNICO.....	66
4.7	A AUSÊNCIA DO ELEMENTO VINCULANTE .....	67
4.8	CONCLUSÃO DO CAPÍTULO 4.....	67
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>69</b>
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>71</b>
	<b>APÊNDICE.....</b>	<b>75</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Uma gestão pública democrática deve permitir a participação do cidadão na gestão e no controle da Administração Pública e, que ele entenda as informações divulgadas. Para uma efetiva participação social é necessário que a Administração Pública institua canais de participação diretamente com os cidadãos.

Nesse contexto, o objetivo geral desse trabalho é analisar a experiência do Gabinete Digital, a partir das formas de inserção da cidadania nesse instrumento.

Como objetivos específicos, o trabalho pretende: a) descrever a experiência do Gabinete Digital, no contexto do SISPARCI; b) verificar se o Gabinete Digital corresponde efetivamente a uma prática participativa e c) identificar o impacto da experiência do Gabinete Digital na Administração Pública do estado do Rio Grande do Sul.

O problema de pesquisa deste trabalho é: o Gabinete Digital representa um efetivo mecanismo de participação cidadã?

A hipótese que orienta esta pesquisa é que o Gabinete Digital possui um déficit democrático nos mecanismos de interface com a cidadania, ao passo que não há uma efetiva participação dos cidadãos.

Justifica-se a realização deste trabalho, primeiro, pela importância atual dos temas da participação e da representação no contexto político brasileiro.

Em segundo lugar, justifica-se a pesquisa porque o Gabinete Digital é um mecanismo inserido dentro do Sistema de Participação do estado do Rio Grande do Sul, denominado de SISPARCI, o qual vem servindo de modelo para outros estados.

O método empregado no trabalho é o hipotético-dedutivo, com uma abordagem qualitativa. A pesquisa utilizada foi de tipo exploratório. As técnicas de pesquisa selecionadas foram a pesquisa bibliográfica, documental, assim como a realização de duas entrevistas, uma com o Coordenador do SISPARCI e outra com um servidor técnico do Sistema.

A estrutura do trabalho está constituída, além desta Introdução, por mais três capítulos, ademais das Considerações Finais.

O primeiro capítulo trata da democracia e das suas correntes predominantes, englobando a democracia hegemônica e a democracia contra hegemônica, além da reflexão sobre conceitos como cidadania e sociedade civil. Posteriormente, são

apresentados os conceitos de participação e participação digital, finalizando o capítulo com uma síntese dos conceitos estudados.

O terceiro capítulo engloba o SISPARCI e o Gabinete Digital, iniciando com um breve histórico do regime democrático no Brasil e, posteriormente, apresentando uma descrição do Sistema Estadual de Participação Cidadã do RS, dando ênfase ao papel desempenhado pela Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã (SEPLAG) e pelos instrumentos que compõem o Sistema: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social; o Plano Plurianual; o Orçamento Anual; Diálogos para o Desenvolvimento; e o próprio Gabinete Digital.

O quarto capítulo dedica-se à análise do Gabinete Digital e inicia com a exposição de como os procedimentos metodológicos foram desenvolvidos. Após, há a análise dos mecanismos que compõem o Gabinete Digital: Governador Pergunta, Governador Escuta e o Governador Responde. Finalmente, algumas temáticas específicas no tocante à análise são objeto de detalhamento.

Finaliza-se o trabalho com uma revisão dos principais resultados da pesquisa, assim como uma breve exposição dos limites do trabalho.



## 2 DEMOCRACIA

Este capítulo destina-se à análise descritiva dos conceitos teóricos sobre a democracia e sobre os mecanismos de interface com a cidadania.

Em um primeiro momento apresenta-se a corrente hegemônica de democracia, centrada na representação política. Posteriormente, há a democracia contra hegemônica que tem como principal característica a participação cidadã. Em seguida, uma análise da cidadania e da sociedade civil. No terceiro momento o conceito de participação cidadã seguido do conceito de participação digital. Para finalizar o capítulo uma conclusão dos conceitos teóricos estudados.

### 2.1 DEMOCRACIA HEGEMÔNICA

No século XX, o debate acerca da democracia envolvia a concepção liberal e a concepção republicana. A teoria democrática, hegemônica no pós-guerra, supõe que existe uma contradição entre a governabilidade democrática e a participação política (AVRITZER, 1999, p. 18). Uma característica-chave que Dahl (2005, p.25) considera na democracia “é a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais”.

A concepção de democracia hegemônica está ligada a representação política e pode ser utilizados sinônimos que expressam o mesmo como: democracia liberal, democracia indireta, democracia representativa e a democracia hegemônica.

A concepção republicana de democracia trás consigo duas contradições: a contradição entre a participação e o aumento da complexidade administrativa e a contradição entre a participação e a representação (AVRITZER, 1999, p. 21).

Sobre a democracia Schumpeter (1961, p.291) afirma:

A democracia é um método político, isto é, um certo tipo de arranjo institucional para chegar a uma decisão política (legislativa ou administrativa) e, por isso mesmo, incapaz de ser um fim em si mesmo, sem relação com as decisões que produzirá em determinadas condições

históricas. E justamente este deve ser o ponto de partida para qualquer tentativa de definição.

Segundo Avritzer (1999), sobre o surgimento de uma teoria restrita da democracia afirma “o assim chamado elitismo democrático, segundo o qual a democracia, para ser praticada, necessita restringir a soberania das massas a um procedimento para a seleção de governantes” (AVRITZER, 1999, p. 18).

Schumpeter, em sua análise, conclui que o método democrático é o arranjo institucional para se chegar a certas decisões políticas que realizam o bem comum, que cabe ao próprio povo decidir, através da eleição de indivíduos que se reúnem para cumprir essa vontade (SCHUMPETER, 1961, p.305). O autor ainda completa:

[...] a dignidade humana, a satisfação de ver que, de maneira geral, os assuntos políticos se desenrolam de acordo com as expectativas da pessoa, a coordenação da política com a opinião pública, a confiança e a cooperação do cidadão com o governo, a dependência deste último do respeito e do apoio do homem das ruas — tudo isso e muito mais, que tantos de nós consideram a própria essência da democracia, é satisfatoriamente abrangido pela ideia do governo aprovada pelo povo. E uma vez que é evidente que, com exceção do caso da democracia direta, o povo, como povo, não pode jamais governar ou dirigir realmente, a justificativa desta definição parece completa (SCHUMPETER, 1961, p. 296).

Avritzer afirma que “para o elitismo democrático, a manutenção da democracia está diretamente vinculada à restrição de soberania e à transferência da racionalidade das elites para o sistema político como um todo (AVRITZER, 1999, p. 18)”.

Muito mais conveniente seria consultar o cidadão apenas sobre as decisões mais importantes e resolver as outras questões por intermédio de um comitê por ele nomeado, ou seja, uma assembleia ou parlamento, cujos membros seriam eleitos por votação popular, onde esse comitê ou conjunto de delgados, não representará o povo no sentido legal, mas o fará numa acepção técnica que representará, refletirá ou dará voz à vontade do eleitorado (SCHUMPETER, 1961, p.306).

Dahl (2005, p. 26) lista três condições necessárias à democracia, ainda que não sejam suficiente, que parte do pressuposto que para um governo continuar responsivo durante certo tempo, às preferências de seus cidadãos, considerados politicamente iguais, todos os cidadãos plenos devem ter oportunidades plenas:

1. De formular suas preferências.

2. De expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo através da ação individual e da coletiva.
3. De ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, ou seja, consideradas sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte da preferência.

Schumpeter defende que não há nenhuma dificuldade com a democracia, exceto, a maneira de fazê-la funcionar e que não há, para começar, um bem comum inequivocamente determinado que o povo aceite ou que possa aceitar por força de argumentação racional. Para diferentes indivíduos e grupos, o bem comum provavelmente significará coisas muito diversas (SCHUMPETER, 1961, p.306).

Schumpeter (1961, p. 310) afirma que:

“... mesmo se as opiniões e desejos do cidadão isolado fossem uma condição perfeitamente independente e definida que pudesse ser usada no processo democrático, e se todos, agissem nela baseados com racionalidade e rapidez ideais, não se seguiria necessariamente produzidas por esse processo, baseado na matéria-prima dessas vontades individuais, representariam coisa alguma que, convincentemente, pudesse ser chamada de vontade do povo. E não é apenas possível, mas, em todos os casos em que as vontades estão muito divididas, muito provável que as decisões políticas produzidas não sejam aquilo que o povo deseja realmente(SCHUMPETER, 1961,p.310).

A diferença que existe entre as democracias antiga e moderna não é somente de dimensões geográficas e demográficas exigindo soluções completamente diferentes, mas também uma diferença de objetivos e valores (SARTORI, 1994, p. 36).

A dificuldade da teoria clássica da democracia se concentra na escolha dos representantes que se encarregam da execução; onde essa seleção de representantes é secundária diante do objetivo principal do sistema democrático que é o direito do eleitorado de decidir sobre os assuntos políticos (SCHUMPETER, 1961, p.327). Sendo as eleições o único momento em que a soberania popular será exercida; assim o autor define: “o método democrático é um sistema institucional, para a tomada de decisões políticas, no qual um indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor” (SCHUMPETER, 1961, p.328).

Quando se declara que existem dois tipos de democracia, um que é baseado no exercício direto do poder político e o outro que é baseado no controle e limitação do poder, a discussão é sobre qual a solução moderna de larga escala para um problema que os antigos não resolveram (SARTORI, 1994, p.37).

Quando a expressão “democracia representativa” é utilizada, significa genericamente que as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira são tomadas não diretamente por aqueles que fazem parte, mas por pessoas que são eleitas para esta finalidade (BOBBIO, 1986, p.44). Um estado representativo é aquele que as principais deliberações políticas são tomadas por representantes eleitos (BOBBIO, 1986, p.44).

Sartori (1994) explica que “todas as nossas democracias são indiretas, isto é, são democracias representativas onde somos governados por representantes, não por nós mesmos (SARTORI, 1994, p.37)”.

Houve uma mudança importante na noção de representação a partir da Revolução Francesa, com o valor universal da cidadania, ou seja, todos sem exclusões deveriam ser considerados cidadãos; um dos resultados foi a afirmação dos direitos iguais dos cidadãos e do acesso igual de todos ao poder, por intermédio da figura de um representante (SALLES, 2010, p.37).

Sobre a diferença entre a democracia direta e indireta, Sartori diz que:

“a diferença entre democracia direta e indireta é radical, de qualquer maneira. Nessa justaposição, a democracia direta permite a participação contínua do povo no exercício direto do poder, ao passo que a democracia indireta consiste, em grande parte, num sistema de limitação e controle do poder (SARTORI, 1994, p.37)”.

Atualmente nas democracias, existem os que governam e os que são governados; há ainda o Estado, de um lado, e os cidadãos, do outro; há os que lidam com a política profissionalmente e os que se esquecem dela, exceto em raros intervalos (SARTORI, 1994, p.37). Nem todo estado representativo pode ser considerado democrático, visto que ele é representativo; e é igualmente verdade que nem todo estado representativo foi historicamente uma democracia (BOBBIO, 1986, p.45).

Sobre participação e representação, Sartori (1994) afirma:

Em princípio, pode-se afirmar perfeitamente que aquele que exerce o poder deve estar em melhor situação que aquele que o delega a terceiros, e que um sistema baseado na participação é mais seguro ou mais gratificante que um sistema baseado na representação (SARTORI, 1994, p.37-38).

Bobbio (1986, p.47) cita duas características da democracia representativa que conhecemos especificamente características do representante:

- a) na medida em que goza da confiança do corpo eleitoral, uma vez eleito não é mais responsável perante os próprios eleitores e seu mandato, portanto, não é revogável;
- b) não é responsável diretamente perante os seus eleitores exatamente porque convocado a tutelar os interesses gerais da sociedade civil e não os interesses particulares desta ou daquela categoria.

A democracia baseada na participação direta revelou-se muito frágil; os sistemas indiretos de governo têm vantagens que estamos, excessivamente, inclinados a subestimar e que segundo Sartori (1994, p. 38) considera:

Em primeiro lugar, um processo de tomada de decisões políticas constituído de múltiplos estágios e filtros contém, exatamente em virtude de ser indireto, precauções e restrições que a forma direta não tem.  
Em segundo lugar, a democracia direta implica política de soma zero, ao passo que a democracia indireta permite a política de soma positiva.  
Em terceiro lugar, na democracia antiga, a guerra entre ricos e pobres era inevitável, desenvolvendo-se, como de fato ocorreu, a partir de um desequilíbrio funcional do sistema, ao passo que a política como guerra de hoje não é inevitável, pois um desequilíbrio desses não pode se manter.

Uma democracia que seja baseada na democracia pessoal só se torna possível em certas condições, onde a democracia representativa se torna a única possível, e quanto maior o número de pessoas envolvidas, tanto menos efetiva é a sua participação (SARTORI, 1994, p.40-41).

Entre a democracia representativa pura e a democracia direta pura não existe, como acreditam os fautores da democracia direta, um salto qualitativo, como se entre uma e outra existisse um divisor de águas e como se a paisagem mudasse completamente tão logo passássemos de uma margem à outra (BOBBIO, 1986, p.52). Não existe somente uma democracia representativa possível e apenas uma democracia direta possível, pois é difícil de dizer ontem uma termina e a outra começa (BOBBIO, 1986, p.52).

Para que exista democracia direta no sentido próprio da palavra, isto é, no sentido em que direto quer dizer que o indivíduo participa ele mesmo nas deliberações que lhe dizem respeito, é preciso que entre os indivíduos deliberantes e a deliberação que lhes diz respeito não exista nenhum intermediário. (BOBBIO, 1986, p. 51).

Quando um sistema democrático é “caracterizado pela existência de representantes que sejam substituíveis é, na medida em que prevê representantes,

uma forma de democracia representativa, mas aproxima-se da democracia direta na medida em que admite essa substituição (BOBBIO, 1986, p. 52)”.

Que a democracia direta não seja suficiente torna-se claro quando se considera que os institutos de democracia direta no sentido próprio da palavra são dois: a assembleia dos cidadãos deliberantes sem intermediários e o referendun. Nenhum sistema complexo como é o de um estado moderno pode funcionar apenas com um ou com outro, e nem mesmo com ambos conjuntamente (BOBBIO, 1986, p.52-53).

Falar do processo de democratização, erroneamente muitas vezes se diz que é a passagem da democracia representativa para a democracia direta como que na passagem da democracia política para o campo da sociedade civil, em suas várias articulações; assim não existe um novo tipo de democracia, mas a ocupação de novos espaços, que eram dominados por organizações do tipo burocráticos ou hierárquicos (BOBBIO, 1986, p. 54-54).

## 2.2 DEMOCRACIA CONTRA HEGEMÔNICA

Nas correntes críticas sobre a democracia, costuma predominar a aceitação da democracia representativa como esta, não podendo ser superada; mas, se considerar que o cenário mudaria de maneira substancial e que conseguíssemos superar a democracia representativa da noção de representação política (VITULLO, 2009, p. 286-287).

Há uma crise de representação comum em muitos países, onde a globalização, por exemplo, ocasionou uma relativização do poder das autoridades nacionais (SALLES, 2010, p.38).

A concepção contra hegemônica se relaciona à participação cidadã e pode ser utilizados sinônimos que expressam o mesmo sentido como: democracia grega, democracia direta, democracia participativa, democracia não hegemônica ou contra hegemônica.

Quando por democracia entendemos sua indicação literal que é o poder popular ou o governo do povo, devemos deixar claro que não existe um capitalismo

que seja governado pelo poder popular no qual o desejo das pessoas seja privilegiado ao ganho e acumulação do capital (WOOD, 2007, p. 418).

O capitalismo é estruturalmente antitético em relação a democracia, em princípio, pela razão histórica mais óbvia: não existiu nunca uma sociedade capitalista na qual não tenha sido atribuído a riqueza um acesso privilegiado ao poder. Capitalismo e democracia são incompatíveis também, e principalmente, porque a existência do capitalismo depende da sujeição aos ditames da acumulação capitalista e as “leis” do mercado das condições de vida mais básicas e dos requisitos de reprodução social mais elementares, e esta é uma condição irreduzível (WOOD, 2007, p. 418).

O ponto central da definição da democracia, onde o *demos*, como poder popular que esteve visivelmente ausente, é segundo Wood (2007, p. 419) “limitar o poder arbitrário do Estado a fim de proteger o indivíduo e a sociedade civil das intervenções indevidas de este”. Assim, Wood (2007) defende que o poder não se encontra no povo, e sim nos seus direitos passivos, focalizando meramente o poder político, deixando de lado as relações sociais e apelando ao mesmo tempo para uma cidadania passiva em que o cidadão é efetivamente despolitizado.

A democracia contém de forma explícita ou implícita, conforme defendem várias doutrinas, uma definição de “boa sociedade” que vai desenrolar no socialismo (BORON, 1995, p. 66).

A grande dificuldade, segundo Vitullo (2009, p. 287) é que a “democracia representativa” é uma fórmula política criada pelo liberalismo e que tem como finalidade anular a noção de auto-governo popular. Boron (1995) defende que a democracia sempre é encontrada entrelaçada numa estrutura de dominação classista, que impõe limites rígidos as potencialidades de representatividade e, às possibilidades de existir autogoverno da sociedade civil (BORON, 1995, p. 69).

A democracia, enquanto governo do povo através do máximo de participação de todo o povo, ainda possa ser um ideal, sérias dúvidas, postas em evidência em nome da ciência social, parecem ter se levantado quanto à possibilidade de se colocar esse ideal em prática (PATEMAN, 1992, p.10-11).

Na antiga democracia ateniense os camponeses e outros produtores participavam do poder político que existia, assim o poder de exploração dos ricos ou classes apropriadoras era drasticamente debilitada; a democracia era econômica ao mesmo tempo em que era política (WOOD, 2007, p. 423).

Destarte, é óbvio que a democracia nas sociedades capitalistas significa algo muito diferente do que foi originalmente – não simplesmente porque o significado da palavra mudou mas sim porque também o fez o mapa social em sua totalidade. As relações sociais, a natureza do poder político e sua relação com o poder econômico, e a forma da propriedade mudaram (WOOD, 2007, p. 423).

A ideia de que a democracia pode ser concebida como uma simples questão de procedimentos e de seleção de lideranças permite que exploremos quais as novas noções que deveriam ser incorporadas na abordagem dos processos de redemocratização; levantando questões vinculadas com a legitimidade e com a adesão popular que suscita o regime democrático (VITULLO, 2006, p. 350).

Dividir as funções que são consideradas “políticas” entre a classe e o Estado não significa que o poder de o capitalismo venha a ser difundido na sociedade civil ao ponto do Estado perder seu papel específico e privilegiado como sede de poder, e nem que o Estado passe a ser tudo; essa divisão de trabalho entre classe e Estado significa não que o poder será diluído, mas ao contrário “que o Estado, que representa o momento coercitivo da dominação de classe no capitalismo, é o ponto decisivo de concentração de todo o poder na sociedade” (WOOD, 2003, p.49).

A democracia participativa não substitui a democracia representativa conforme afirma Gadotti (2014), é preciso que o Estado seja mais participativo para radicalizar a democracia; para isso, as organizações e os movimentos sociais tem um papel muito importante:

“a democracia representativa, a democracia eleitoral, tal como existe, é incapaz de sustentar a democracia como sistema, senão articulada com uma forte participação cidadã e, portanto, com uma democracia participativa que amplie o debate sobre as prioridades e urgências da agenda social e econômica dos cidadãos e cidadãs” (GADOTTI, 2014, p.7 *apud* CELIBERTI, 2005, p.56).

A representação permite construir espaços de auto-preservação nas situações de conflitos, ela também permite que haja uma negociação continuada, o estabelecimento de opiniões e nas decisões encadeadas, o que evita um eterno começar da estaca zero; em um processo que não se encerra com cada votação ou com cada decisão onde as ideias ganham mais força do que a simples contabilização de cabeças permite as trocas, as compensações e a reciprocidade (VITULLO, 2009, p. 290).



A democracia representativa conforme Gadotti (2014) não dá conta da diversidade da composição social e econômica dos cidadãos no Brasil, eles não se sentem representados e acabam perdendo o interesse na política, o que acarreta em ausência da vida cívica e dos espaços de participação e formação política do país (GADOTTI, 2014, p.7).

### 2.3 CIDADANIA E SOCIEDADE CIVIL

No Brasil, a construção da democracia ganhou ímpeto após o fim da ditadura militar, em 1985, onde uma das marcas que políticos, jornalistas, intelectuais, líderes sindicais, dirigentes de associações, simples cidadãos adotaram foi a palavra cidadania (CARVALHO, 2002, p. 7).

Se hoje pode-se falar de processo de democratização, Bobbio (1986, p.54):

[...] processo de democratização, ele consiste não tanto, como erroneamente muitas vezes se diz, na passagem da democracia representativa para a democracia direta quanto na passagem da democracia política em sentido estrito para a democracia social, ou melhor, consiste na extensão do poder ascendente, que até agora havia ocupado quase exclusivamente o campo da grande sociedade política (e das pequenas, minúsculas, em geral politicamente irrelevantes associações voluntárias), para o campo da sociedade civil nas suas várias articulações, da escola à fábrica [...].

Com a democratização das instituições, a crença que existia era que traria rapidamente a felicidade nacional, pois se pensava que o fato de ter reconquistado o direito de eleger nossos prefeitos, governadores e presidente da República seria uma garantia de liberdade, de participação, de segurança, de desenvolvimento, de emprego e de justiça social (CARVALHO, 2002, p.7).

Com os problemas que se seguiram centrais na nossa sociedade como a violência, o desemprego, o analfabetismo, a qualidade dos serviços de saúde e educação, e principalmente as grandes desigualdades sociais e econômicas que

continuaram sem solução trouxeram como consequência um desgaste e perda de confiança nos mecanismos e agentes do sistema democrático<sup>1</sup> (CARVALHO, 2002, p. 8).

A cidadania é um status concedido aos que são membros integrais de uma comunidade, todos eles têm iguais respeito aos direitos e obrigações pertinentes; seu crescimento coincide com o desenvolvimento do capitalismo, que é o sistema não de igualdade, mas de desigualdades (MARSHALL, 1976, p.76).

Segundo Dagnino (1994) a nova cidadania tem como ponto de partida a concepção de um direito a ter direitos, não se limitando a conquistas legais ou ao acesso a direitos previamente definidos, ou à implementação efetiva de direitos abstratos e formais, e inclui fortemente a invenção/criação de novos direitos, que emergem de lutas específicas e da sua prática concreta; não se vincula a uma estratégia das classes dominantes e do Estado para a incorporação política progressiva dos setores excluídos, com vistas a uma maior integração social, ou como condição jurídica e política indispensável à instalação do capitalismo.

A cidadania, literalmente, caiu na boca do povo. Mais ainda, ela substituiu o próprio povo na retórica política. Não se diz mais "o povo quer isto ou aquilo", diz-se "a cidadania quer". Cidadania virou gente. No auge do entusiasmo cívico, chamamos a Constituição de 1988 de Constituição Cidadã (CARVALHO, 2002, p.7).

A constituição de sujeitos sociais ativos, que definem o que consideram ser os seus direitos e lutando pelo seu reconhecimento é uma estratégia da nova cidadania defendida por Dagnino (1994), sendo uma cidadania "de baixo para cima" e enquanto uma proposta de sociabilidade, na conquista dos direitos civis, políticos e sociais. Na concepção liberal, tem que transcender o foco privilegiado da relação com o Estado, ou entre o Estado e o indivíduo, para incluir fortemente a relação com a sociedade civil.

Não existe decisão política que não seja condicionada, até determinada por o que acontece na sociedade civil, pois uma vez que foi conquistada a democracia política, nota-se que essa esfera é muito mais ampla (BOBBIO, 1986, p.54).

---

<sup>1</sup> Eleições, os partidos políticos, o Congresso Nacional e os políticos.

Durante a ditadura, o termo Estado denotava a dominação autoritária, e o termo Sociedade Civil como fonte, como um conjunto das forças democráticas de resistência (ARTURI, 2011). Essa era uma visão simplificadora e muito conveniente para a época, mas insuficiente para descrever a situação atual, onde já se comemora mais de duas décadas de regime democrático que sobreviveu a uma série de provocações<sup>2</sup>.

Segundo afirma Nogueira (2003), a sociedade civil serve para que se faça uma oposição ao capitalismo e para que as estratégias de convivência com o mercado sejam delineadas, para que os programas democráticos radicais legitimem propostas de reforma gerencial no campo das políticas públicas. Os questionamentos sobre o excessivo poder governamental ou as interferências e regulamentações feitas pelo aparelho de Estado são feitos em nome da sociedade civil.

O apelo da figura conceitual da sociedade civil serve tanto para que se defenda a autonomia dos cidadãos, como para que se justifique os programas de ajuste e desestatização, nos quais a sociedade civil é chamada para compartilhar os encargos até então eminentemente estatais.

Nogueira (1985, p.186) utiliza o pressuposto de que:

“... em Gramsci, sociedade civil é um conceito, complexo e sofisticado, com o qual se pode entender a realidade contemporânea. Mas é também um projeto político, abrangente e igualmente sofisticado, com o qual se pode tentar transformar a realidade”.

Gramsci pensava numa sociedade civil que se poderia chamar de político-estatal, de modo a acentuar que, nela, a política comanda: luta social e luta institucional caminham juntas, articulando-se a partir de uma estratégia de poder e hegemonia. Enquanto estratégia política, supor que o reconhecimento formal de direitos pelo Estado encerra a luta pela cidadania é um equívoco que subestima

---

<sup>2</sup> Crise econômica aguda; impeachment de um presidente da República; revisão constitucional, que incluía plebiscito sobre forma de governo; e a eleição de dois candidatos de esquerda à presidência da República (ARTURI, p.164, 2001).

tanto o espaço da sociedade civil como arena política, como o enraizamento do autoritarismo social (NOGUEIRA, 1985, p.186).

O debate sobre a sociedade civil evoluiu por uma via predominante: “a tradição associada a Gramsci permaneceu vendo a sociedade civil como “parte orgânica” do Estado, como âmbito dotado de especificidade, mas somente compreensível se integrado a uma *totalidade histórico-social* (NOGUEIRA, 1985)”.

A carga de negatividade atribuída ao Estado nas análises que aconteceram durante a Ditadura foi transferida pelo senso comum, para o sistema político com um todo<sup>3</sup>. O termo sociedade significa o “lugar dos movimentos democráticos, mas também dos conservadores e autoritários, à direita e à esquerda do espectro político” (ARTURI, 2001, p.164).

A imagem de sociedade civil como um palco de lutas políticas e desempenhos hegemônicos, transitou para uma imagem que converte a sociedade civil ou em recurso gerencial<sup>4</sup> ou em fator de reconstrução ética e dialógica da vida social; ingressou numa fase de perspectiva liberal-democrática (NOGUEIRA, 1985).

A recomposição e a larga difusão do conceito de sociedade civil tiveram quatro vertentes principais segundo Nogueira (1985). A primeira é a complexificação, a diferenciação e a fragmentação das sociedades contemporâneas que ficaram mais diversificadas e individualizadas. A segunda, o social ganhou maior transparência e maior autonomia relativa diante do político e as sociedades entraram mais em contato umas com as outras e passaram a assimilar influxos culturais mais padronizados, ameaçando a autonomia e originalidade das culturas nacionais. Em terceiro, a difusão do conceito também se impulsionou pela crise da democracia representativa e pelas transformações socioculturais associadas à globalização, o que tornou a política mais “espetacular”, mais midiática e bem menos controle pelos operadores políticos tradicionais. Os meios de comunicação, principalmente pela televisão, transformou o modo de como se produz consenso, como se formam culturas e orientações de sentidos, de como se constroem

---

<sup>3</sup> Instituições, partidos, lideranças políticas, do governo e da oposição (ARTURI, p.164, 2011).

<sup>4</sup> Um arranjo societal destinado a viabilizar tipos específicos de políticas públicas (NOGUEIRA, p.187, 1985).

hegemonias. De espaço dedicado à articulação política dos interesses de classe – de terreno para a afirmação de projetos de hegemonia –, a sociedade civil se reduziu a um acampamento de movimentos. Ganhou-se em termos de organização dos interesses e mesmo de ativação democrática, mas perdeu-se em termos de unidade política (NOGUEIRA, 2003, p.188). Em quarto lugar, a expansão da cultura democrática em geral e da cultura participativa em particular.

Ao longo dos anos 1980, o esgotamento e a sucessiva crise terminal dos regimes ditatoriais na América do Sul, bem como a derrocada do sistema socialista do Leste europeu, em ambos os casos – que são bem específicos e não podem ser reduzidos a meras variantes de processos de descompressão política –, o movimento pela democratização fez-se junto com uma crise do Estado e dos padrões societais que eram vigentes. A expressão sociedade civil ficou, assim, colada à “terceira esfera”, e para ela foi transferida toda a potência da ação democrática mais ou menos radical, da luta por direitos e da constituição de uma esfera pública não integrada ao estatal e assentada no livre associativismo dos cidadãos (NOGUEIRA, 2003, p.188).

Com o crescimento da democracia participativa Nogueira (1985, p. 189), a sociedade civil passou a ser vista como:

[...] sociedade civil como esfera plural de interesses que, mediante progressivas ações associativas meritórias, daria curso a uma "vontade geral" quase redentora, a um "programa que busque representar os valores e interesses da autonomia social perante o Estado moderno e a economia capitalista, sem cair em um novo tradicionalismo" (Cohen e Arato, 2000, p. 54). Para isso, a imagem criada pela esquerda liberal-democrática também foi levada a destruir o vínculo orgânico entre a sociedade e o Estado (peça-chave da operação teórica que chega até Gramsci) e a hierarquizar axiologicamente essas duas instâncias, de modo a "negativizar" o Estado e "positivizar" a sociedade civil. Fixou-se assim um conceito de sociedade civil visto como "momento oposto ao Estado, sem qualquer liame ou intercâmbio conformativo que não seja dado *a posteriori*, isto é, apenas como decorrência de seu confronto" (Lavallo, 1999, p. 131).

A sociedade civil para Gramsci era político-estatal, onde a “fórmula Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia couraçada de coerção (Gramsci, 2000, p.244 *apud* NOGUEIRA, 1985, p. 191)”.

Segundo Carvalho (2002) a cidadania se desdobra em direitos civis, políticos e sociais; um cidadão pleno seria aquele que fosse titular dos três direitos, cidadãos

incompletos seriam os que possuísem apenas alguns dos direitos e os que não se beneficiassem de nenhum dos direitos seriam não-cidadãos. Marshall (1967) também divide o conceito de cidadania em três partes, os quais o chama de elementos: civil, político e social.

Sobre os direitos civis, Carvalho (2002, p.9) descreve:

Direitos civis são os direitos fundamentais à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei. Eles se desdobram na garantia de ir e vir, de escolher o trabalho, de manifestar o pensamento, de organizar-se, de ter respeitada a inviolabilidade do lar e da correspondência, de não ser preso a não ser pela autoridade competente e de acordo com as leis, de não ser condenado sem processo legal regular. São direitos cuja garantia se baseia na existência de uma justiça independente, eficiente, barata e acessível a todos. São eles que garantem as relações civilizadas entre as pessoas e a própria existência da sociedade civil surgida com o desenvolvimento do capitalismo. Sua pedra de toque é a liberdade individual.

Sobre os direitos políticos, Carvalho (2002, p.9-10) :

É possível haver direitos civis sem direitos políticos. Estes se referem à participação do cidadão no governo da sociedade. Seu exercício é limitado a parcela da população e consiste na capacidade de fazer demonstrações políticas, de organizar partidos, de votar, de ser votado. Em geral, quando se fala de direitos políticos, é do direito do voto que se está falando. Se pode haver direitos civis sem direitos políticos, o contrário não é viável. Sem os direitos civis, sobretudo a liberdade de opinião e organização, os direitos políticos, sobretudo o voto, podem existir formalmente mas ficam esvaziados de conteúdo e servem antes para justificar governos do que para representar cidadãos. Os direitos políticos têm como instituição principal os partidos e um parlamento livre e representativo. São eles que conferem legitimidade à organização política da sociedade. Sua essência é a ideia de autogoverno.

Ainda conceituando, Carvalho (2002, p.10) define os direitos sociais como:

[...] os direitos sociais garantem a participação na riqueza coletiva. Eles incluem o direito à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde, à aposentadoria. A garantia de sua vigência depende da existência de uma eficiente máquina administrativa do Poder Executivo. Em tese eles podem existir sem os direitos civis e certamente sem os direitos políticos. Podem mesmo ser usados em substituição aos direitos políticos. Mas, na ausência de direitos civis e políticos, seu conteúdo e alcance tendem a ser arbitrários. Os direitos sociais permitem às sociedades politicamente organizadas reduzir os excessos de desigualdade produzidos pelo capitalismo e garantir um mínimo de bem-estar para todos. A ideia central em que se baseiam é a da justiça social.

Marshall defende que a educação das crianças está diretamente relacionada com a cidadania, e quando o Estado garante que todas as crianças serão educadas,

esta é uma das exigências e da natureza da cidadania, tornando-se a educação um pré-requisito necessário da liberdade civil (MARSHALL, 1967, p.73).

## 2.4 PARTICIPAÇÃO

No Brasil, a categoria chamada de participação apresenta algumas características interessantes, o ideal participativo construído a partir da década de 1960 trouxe inúmeros significados segundo Lavallo (2011, p.34). A autora destaca que a primeira instância, “a participação era, por definição, popular”, e que o ideário participativo como participação popular não era remetida às eleições, nem às instituições do governo representativo, e tampouco era liberal no sentido de um direito que contempla o livre envolvimento dos cidadãos, de toda a população com maioria independentemente da sua inserção nas classes sociais.

Na ditadura, as eleições e os direitos políticos foram seriamente comprometidos, desestimulando a participação política entre um amplo atores sociais pró-democratização (sociedade civil) e os atores do regime ou do status quo (estado) (LAVALLE, 2011, p.34). Logo após a autora comenta da estreita conexão com o peso da teologia da libertação na construção do ideário participativo, onde “participar” significava apostar na agência das camadas populares, ou, “conforme os termos da época, tornar o povo ator da sua própria história e, por conseguinte, portavoz dos seus próprios interesses” (LAVALLE, 2011, p.34).

Para um número grande de pessoas, democracia não é apenas um método de governo onde existem eleições; para elas democracia é um estado de espírito em um modo de relacionamento entre as pessoas; democracia é um estado de participação (BORDENAVE, 1983, p.8).

Segundo Arnstein (2002) a participação é a redistribuição do poder que permite que os cidadãos sem-nada, que são excluídos dos processos políticos e econômicos, a serem ativamente incluídos no futuro. A participação é segundo a autora a estratégia pela qual os sem-nada se integram ao processo de decisão acerca de quais as informações serão aprovadas, de que modo os recursos públicos

serão alocados; resumidamente, a participação constitui o meio pelo qual os sem-nada podem promover reformas sociais significantes que lhes permitam compartilhar dos benefícios da sociedade.

A participação quando exercida de forma coletiva pode contribuir para a difusão de ideias, quando as lideranças coletivas não atendem aos interesses dominantes em detrimento da vontade popular (FIGUEIREDO; SANTOS, 2014, p. 13).

A participação das pessoas acontece em suas famílias, em sua comunidade, no trabalho e na luta política; os países participam nos foros internacionais onde as decisões afetam o destino de muitas pessoas (BORDENAVE, 1983, p.11).

Conclui-se que a participação tem duas bases complementares: uma base afetiva – participamos porque sentimos prazer em fazer coisas com outros – e uma base instrumental – participamos porque fazer coisas com os outros é mais eficaz e eficiente que fazê-las sozinhos (BORDENAVE, 1983, p.16).

Participação política é o envolvimento dos cidadãos em diferentes atividades da vida política, desde as mais simples, como as conversas com amigos e familiares sobre os acontecimentos políticos, até as mais complexas como participar do governo, mobilizar pessoas para protestar ou associar-se em grupos e movimentos para reivindicar seus direitos (AVELAR; CINTRA, 2004, p. 223). Essa participação emergiu junto com o Estado de soberania popular, com os movimentos revolucionários europeus dos séculos XVIII e XIX, num fenômeno que rompeu com a regra secular da correspondência entre posição social e política dos indivíduos (AVELAR; CINTRA, 2004, p. 224).

A participação política é resumida em três grandes vias ou canais de participação conforme classifica Avelar e Cintra (2004, p. 225-226):

**Canal eleitoral:** abrange todo tipo de participação eleitoral e partidária; compreende as atividades nos partidos que são instituições especializadas de ligação entre a sociedade e o Estado. Com a excessiva ênfase, como o cerne das atividades de participação, oculta os meios pelos quais os segmentos que não são da elite se organizam e se manifestam particularmente nos países que as elites tradicionais sabem como fazer a manipulação do sufrágio universal a seu favor, seja pelos vínculos clientelísticos, pela coerção ou pela violência.



**Canais corporativos:** são de instâncias intermediárias de organização de categorias e associações de classes; tem a ver com a representação de interesses privados no sistema estatal. Os segmentos que praticam são de categorias reconhecidas, e aprovadas (quando não são criadas) pelo Estado e que exercem o monopólio de representação dentro das respectivas categorias.

**Canal organizacional:** consiste nas formas não-institucionalizadas de organização coletiva com os movimentos sociais e subculturas políticas; sendo exemplo os movimentos sociais, que se articulam para objetivos de médio e longo prazo. Seus membros são chamados de *militantes* que se unem em redes de relações informais, que compartilham crenças, que geralmente contestam os valores correntes de uma sociedade, e sua eficácia depende da densidade da rede social produzida, o que depende do esforço de cooperação entre seus membros e da identificação com os interesses em comum.

Participação social, segundo define Gadotti (2014) acontece nos espaços e mecanismos em que tem os mecanismos de controle social como, por exemplo, conferências, conselhos, ouvidorias, audiências públicas etc. São nesses espaços e formas que há a organização e atuação da Participação Social, onde a sociedade civil organizada é fundamental para que haja controle, fiscalização, acompanhamento e a implementação das políticas públicas e também para o diálogo entre os governos e a sociedade civil (GADOTTI, 2014, p.2).

A participação social consiste, em canais institucionais de participação na gestão governamental, com a presença de novos sujeitos coletivos nos processos decisórios, não se confundindo com os movimentos sociais que permanecem autônomos em relação ao Estado (ASSIS; VILLA, 2003, p. 378).

No Brasil, a participação social está em aprimoramento com o surgimento de formas de interação entre o governo e o cidadão, onde por meios de instrumentos participativos é desenvolvidas atividades que tem o objetivo de interagir com as decisões dos gestores com as necessidades sociais, resultando no desenvolvimento da democracia participativa (FIGUEIREDO; SANTOS, 2014, p. 13).

A participação no perfil de transição, antes popular torna-se popular; os atores antes engajados com a participação popular passaram a elaborar um novo discurso em termos de participação popular, e os atores sociais se diversificaram com a

multiplicação das organizações não governamentais (ONGs) (LAVALLE, 2011, p.35).

Arnstein (2002) argumenta que a participação sem redistribuição de poder permite àqueles que têm poder de decisão argumentar que todos os lados foram ouvidos, mas na verdade só beneficiar apenas alguns, essa participação vazia mantém o status quo.

A participação, do ponto de vista dos planejadores democráticos, garante o controle das autoridades por parte da população; e quando a população participa da fiscalização dos serviços públicos, tendem a melhorar em qualidade e oportunidades (BORDENAVE, 1983, p.13).

Arnstein (2002) utilizou uma tipologia definida de Escada de Participação Cidadã (Quadro 1), onde cada degrau corresponde à amplitude do poder que a população tem em decidir sobre as ações e/ou programas. Segundo a autora, nos primeiros dois degraus (Manipulação e Terapia) não existe participação. Os degraus de números três, quatro e cinco (Informação, Consulta e pacificação) sugerem níveis de concessão mínima de poder. Do sexto ao oitavo degrau (Parceria, delegação de Poder e Controle Cidadão) há um poder cidadão.

### Quadro 1: Escada de Participação Cidadã

8. Controle Cidadão	Os cidadãos passam a gerir um programa público ou uma organização. Assumindo a responsabilidade pela definição das ações e os aspectos gerenciais, sendo capaz de negociar as condições.
7. Delegação de poder	As negociações entre cidadãos e técnicos do setor público também podem resultar em cidadãos assumindo poder deliberativo em um determinado plano ou programa. Os conselhos deliberativos do Programa Cidades-Modelo, que delegaram poder decisório a instâncias nas quais os cidadãos têm maioria dos votos e atribuições claramente definidas.
6. Parceria	Há efetivamente uma redistribuição de poder através da negociação entre os cidadãos e os tomadores de decisão através de conselhos paritários, comitês de planejamento e mecanismos de solução de conflitos.
5. Pacificação	Os cidadãos passam a ter uma certa influência, mesmo que o acesso ao poder seja limitado. Os comitês permitem aos cidadãos aconselhar e planejar indefinidamente, mas mantêm nas mãos dos tomadores de decisão o direito de decidir sobre a legitimidade e a viabilidade das sugestões apresentadas pelos cidadãos.
4. Consulta	Pesquisas de opinião, assembleias e audiências públicas não oferecem nenhuma garantia de que as preocupações e ideias dos cidadãos serão levadas em consideração. A participação da população é vista por números estatísticos, de quantas pessoas foram nas reuniões ou de quantas pessoas foram entrevistadas. Os cidadãos "participam da participação".
3. Informação	Informar cidadãos de seus direitos, responsabilidades e opções, mas muitas vezes a ênfase está em um único sentido: dos técnicos para o cidadão. As pessoas têm pouca possibilidade de influenciar o programa que foi definido para "seu benefício".
2. Terapia	Os administradores são especialistas em psicologias, de assistentes sociais a psiquiatras que partem do pressuposto que a falta de poder é sinônimo de distúrbio mental. Exemplos acontecem em conjunto de habitação populares onde grupos de moradores são instruídos para a realização de campanhas de controle de violência ou de limpeza do bairro, fazendo com que temas importantes sejam esquecidos.
1. Manipulação	Representa a distorção da participação em um instrumento de relações públicas dos grupos com poder de decisão como, por exemplo, os Conselhos.

Fonte: Arnstein (2002).

Uma participação popular e a descentralização das decisões mostram-se como caminhos mais adequados para que os problemas mais graves e complexos dos países em desenvolvimento sejam enfrentados (BORDENAVE, 1983, p.14).

A participação Popular corresponde às formas autônomas e mais independentes de organização e de atuação política que são das classes populares e trabalhadoras e que são constituídas por movimentos sociais, associações de moradores, lutas sindicais etc (GADOTTI, 2014 p.3).

Bordenave (1983) classifica a participação em graus e níveis, onde o menor grau é o de informação e o mais alto grau é o da autogestão.

**Quadro 2: Graus e níveis de participação**

7. Autogestão	O grupo determina seus objetivos, escolhe seus meios e estabelece os controles pertinentes, sem referência a uma autoridade externa. Desaparece a diferença entre administradores e administrados.
6. Delegação	Os administrados têm autonomia e certos campos ou jurisdições antes reservados aos administradores. A administração que define os limites que os administrados terão poder de decisão.
5. Co-gestão	A administração da organização é compartilhada mediante mecanismos de co-decisão e colegialidade. Comitês, conselhos ou outras formas colegiadas são usadas para tomar decisões.
4. Elaboração/Recomendação	Os subordinados elaboram propostas e recomendam medidas que a administração aceita ou rejeita, mas sempre te a obrigação de justificar sua posição.
3. Consulta Obrigatória	Os subordinados devem ser consultados em certas ocasiões, mas a decisão final pertence aos diretores.
2. Consulta Facultativa	A administração pode, se quiser e quando quiser, consultar os subordinados, solicitando críticas, sugestões ou dados para resolver algum problema.
1. Informação	Os dirigentes informam os membros da organização sobre as decisões já tomadas.

Fonte: Bordenave (1983).

Uma importante questão da participação que Bordenave (1983) é qual a importância que as decisões que os membros têm acesso, se serão decisões importantes ou nem tanto. Para isso o autor elaborou níveis de participação, conforme sua importância, do mais alto ao mais baixo.

- Nível 1 – Formulação da doutrina e da política da instituição.
- Nível 2 – Determinação de objetivos e estabelecimentos de estratégias.
- Nível 3 – Elaboração de planos, programas e projetos.
- Nível 4 – Alocação de recursos e administração de operações.
- Nível 5 – Execução das ações.
- Nível 6 – Avaliação dos resultados.

Há uma disposição de permitir a participação dos membros das instituições nos níveis 5 e 6, já nos níveis de formulação de política e de planejamento,a

participação fica restrita a uns poucos “burocratas”, “tecnocratas” ou “lideranças” (BORDENAVE, 1983, p.34).

Bordenaves (1983) afirma que a democracia participativa é que promove a subida da população a níveis cada vez mais elevados, acabando com a divisão de funções entre os que planejam e o que decidem.

Quando o governo controla a participação do povo, mas não é controlado pelo povo, é sinal de que ainda falta muito para se chegar à sociedade participativa (BORDENAVE, 1983, p.36).

Junto à participação, a transparência é muito importante, pois a transparência permite que o cidadão acompanhe todos os passos da gestão pública, analisando os procedimentos e atos dos seus representantes e favorece o crescimento da cidadania, deixando evidentes as informações anteriormente veladas nos arquivos públicos (FIGUEIREDO; SANTOS, 2014, p. 5).

As principais ferramentas de controle social são: Conselhos de Política Pública, observatório social, orçamento participativo, audiência pública e ouvidoria. Nesse trabalho será analisado o Sistema de Participação que envolve conselhos, ciclo orçamentário e gabinete digital, que servem de controle social da população e do controle da gestão pública.

## 2.5 PARTICIPAÇÃO DIGITAL

As Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) têm sido adotadas para a operação e a realização dos processos e trâmites internos da administração pública, quanto para a prestação de serviços e aberturas de canais de comunicação com a sociedade como o Gabinete Digital que será abordado neste trabalho que chama-se governo eletrônico (*e-governo*) e atualmente chamado de *governo digital* (POSSAMAI, 2011, p.5).

Uma maneira de alterar o quadro de insatisfação dos cidadãos frente aos seus representantes, e o desinteresse em participar da política é o uso de TICs como uma forma de alterar esse quadro. Outro motivo é a comodidade que a web

oferece, atraindo cada vez mais jovens a participar (AGGIO; SAMPAIO, 2013, pg.20).

Possamai (2001) conceitua o governo digital:

O governo digital é entendido como “contínua otimização na oferta de serviços, na participação cidadã e na governança, mediante a transformação das relações internas e externas ao Estado a partir do uso das tecnologias, da Internet e das novas mídias” (POSSAMAI, 2011, p. 11 *apud* GARTNER GROUP, 2000).

A partir do conceito de governo digital, desprendem-se três grandes domínios que são conforme Possamai (2011, p. 12) descreve:

**e-serviços:** prestação total ou parcial de serviços públicos através de meio eletrônicos ou digitais, como página na web, SMS, quiosques eletrônicos, aplicativos de smartphones, de tablets ou de TV digital, entre outros.

**e-participação (e-democracia):** criação de mecanismos, ferramentas e canais eletrônicos ou digitais, com a finalidade de ampliar a transparência das atividades governamentais e prestar conta à sociedade, assim como para possibilitar a participação dos cidadãos nos processos de elaboração de políticas públicas e na avaliação dos serviços, sejam eles eletrônicos ou não. Criação de espaços de discussão e deliberação entre eles consultas eletrônicas, voto eletrônico e audiências públicas transmitidas por videoconferência, entre outros mecanismos. As redes sociais (Facebook, Twitter) também prestam serviços de informações e consulta à população acerca de temas da agenda pública.

**e-administração:** utilização das tecnologias da informação e conhecimento para apoiar a realização de processos e trâmites internos que sustentam as áreas finalísticas da administração, como as intranets e extranets, sistemas de informação, certificados e assinaturas digitais, entre outras ferramentas de apoio à gestão e À tomada de decisão.

**Quadro 3: Domínios analíticos do governo digital**

	<b>Tipo</b>	<b>Definição</b>	<b>Ferramentas</b>
<b>Domínios analíticos do governo digital</b>	e-serviços	Prestação de serviços públicos através de meios eletrônicos ou digitais. Pode ser <i>parcial</i> (prestação de informações sobre serviços realizados presencialmente, por exemplo) até a realização <i>completa</i> da transação.	Páginas eletrônicas oficiais, redes sociais virtuais (para informações e notícias), serviços via telefone celular (SMS ou aplicativos de smartphone), quiosques eletrônicos, aplicativos de tablets ou de TV digital, etc.
	e-participação	Mecanismos eletrônicos ou digitais com vistas à promoção da transparência e da prestação de contas, bem como à participação dos cidadãos nos processos de elaboração de políticas públicas e na avaliação da qualidade dos serviços (eletrônicos ou não).	Publicação de dados e informações governamentais em sítios eletrônicos, portais de transparência, redes sociais, entre outros. Espaços de discussão e deliberação <i>online</i> , como 'webforuns', blogs, consultas eletrônicas, voto eletrônico, comunidades virtuais, etc.
	e-administração	Utilização de TIC para armazenar e compartilhar dados, informações, comunicações, no intuito de facilitar e otimizar a realização de processos e trâmites internos e apoiar a gestão e a tomada de decisão da administração.	Utilização de intranets e extranets, sistemas de informação, certificados e assinaturas digitais, entre outros.

Fonte: Possamai (2011, p. 14)

Numa visão de desburocratização, o governo eletrônico traria novas possibilidades de reformulação da democracia representativa, como por exemplo, a oportunidade de um cidadão comum, ou até mesmo organizações da sociedade civil, pautarem a agenda do governante, terem acesso a dados mais profundos da Administração Pública e fortalecerem a realização do controle social da população sobre o governo (GALLI, 2013, p.38).

A democracia digital é entendida pela disponibilização de ferramentas eletrônicas e digitais com vistas a responder, de uma forma inovadoras, às demandas por democratização e modernização do Estado democrático-liberal (POSSAMAI, 2011, p.39).

A partir disso podemos pensar a democracia digital como ferramenta para inovação política que se dá a partir de duas questões principais: (a) efetivação de um canal de mobilização da cidadania (pensada a partir de novos conceitos) e; (b) ampliação não só do controle social, mas também e, sobretudo, da ampliação do conhecimento da população sobre formas de acesso aos direitos e o controle do cidadão (e não do Estado) sobre sua condição de beneficiário de um serviço (BUENO, 2013, p.76)

No entanto, a democracia não se restringe à participação política, uma vez que ela é apenas um dos diversos valores que contribuem para sua vitalidade (AGGIO; SAMPAIO, 2013, pg.21).

As Iniciativas de Democracia Digital contemplam princípios, práticas e valores tão importantes quanto ou mesmo moderadores das qualidades da participação onde é tão valioso quanto aproximar os cidadãos de processos de tomada de decisão e muni-los de informações relevantes, qualificadas e compreensíveis, de modo a promover o maior nível possível de transparência do Estado a fim de tornar a participação civil esclarecida, qualificada e, conseqüentemente, eficiente (AGGIO; SAMPAIO, 2013, pg.23).

Este conceito pode ser compreendido de acordo com os níveis de interação entre os governantes e os cidadãos, desde um contato mais simples, onde apenas se automatizam os serviços que o governo presta a população, até níveis mais profundos, em que se entende o Estado como uma instituição que deve estar em sintonia com o desenvolvimento tecnológico e abrir novas possibilidades na sua burocracia para uma gestão mais ativa, menos onerosa financeiramente e mais democrática (GALLI, 2013, p.37).

Conforme Aggio e Sampaio (2013, p.27-28) em iniciativas de Democracia Digital, a participação pode se materializar de cinco modos distintos, que cumprem funções singulares e produzem cada uma, efeitos específicos.

(a) A participação via voto (e-voting), que consiste em convocar os cidadãos a escolherem, dentre opções pré-formuladas pelo proponente da iniciativa, aquela que julgam ser prioritária, dentre as outras alternativas, e que deve ser executada pelo governo ou órgão governamental competente. Um exemplo é o Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte, que em suas três edições convidaram os cidadãos a votarem nas obras a serem realizadas pela cidade, dentre um número de opções definidas pelo Executivo Municipal.

(b) O modo de participação via deliberação (e-deliberation) se dá, basicamente, a partir da oferta de espaços e oportunidades para que cidadãos realizem trocas argumentativas entre si ou com representantes acerca de algum tema de concernência pública. Os efeitos democráticos que derivam de iniciativas desse tipo podem variar de acordo com o propósito sugerido: as discussões travadas podem servir tanto ao esclarecimento de questões públicas e reflexões sobre elas por parte dos participantes, até a influência nos processos de tomada de decisão no interior do Estado. O portal e-Democracia da Câmara dos Deputados tem utilizado esse modelo com sucesso, que já foi capaz de alterar inúmeros projetos de lei da casa.



(c) As petições online (e-petitioning), tão caras a tradição política do Reino Unido, consistem na organização de abaixo-assinados que reivindicam alguma ação por parte do poder público, tanto no âmbito do Executivo quanto do Legislativo. O parlamento inglês mantém, há anos, um sistema que permite que cidadãos formulem petições de acordo com as normas exigidas e, depois de recolhidas, o número mínimo de assinaturas exigido, as submetam online.

(d) E-decision making consiste na inserção direta dos cidadãos na formulação de decisões políticas. Mais importante do que as vias pelas quais essa participação se dá, o fundamental é que os cidadãos tenham o poder de agendar questões e tomarem decisões sem restrições ou condicionamentos formais prévios, como no caso do e-voting ou a e-petition, que ou submetem os sujeitos a escolha de opções selecionadas previamente, no caso do primeiro, ou, no caso da segunda, condicionam as reivindicações ao crivo dos representantes que decidem por aceitá-las ou rejeitá-las.

(e) Finalmente, a consulta online ou e-consultation, se define pela convocação – como o nome sugere – dos cidadãos a consultas realizadas por órgãos ou agentes do Estado sobre um tema julgado de relevância pelo poder público. Como qualquer procedimento de consulta, não é explícito os efeitos que as contribuições dadas pelos cidadãos podem surtir na esfera de decisão pública. Os exemplos mais bem sucedidos no Brasil se utilizaram de ferramentas web 2.0 e realçaram o caráter colaborativo da consulta na construção do Marco Civil da Internet e na nova Lei dos Direitos Autorais.

Apesar de algumas iniciativas de mecanismos de interação com a cidadania do Gabinete Digital apresentarem fases de e-voting (ex. Governador Responde e Governador Pergunta), fundamentalmente, todas as iniciativas se enquadram na última categoria. São ferramentas, essencialmente, consultivas na medida em que consistem em convocar os cidadãos a opinarem, reivindicarem demandas, ou formularem questões, em geral, a partir de um eixo temático preestabelecido. Não há clareza nas regras ou procedimentos sobre como tais contribuições serão usadas. Ou sequer se serão usadas (AGGIO; SAMPAIO, 2013, pg.28).

## 2.6 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO 2

Numa democracia contra hegemônica, o cidadão vota em seus escolhidos, sem intermediários, o que faz dele um modelo que seja aplicável a pequenas populações e territórios pequenos. A democracia hegemônica é a mais utilizada em governos democráticos, onde se escolhe representantes e somente ele tem direito de votar nos assuntos de interesse de todos.

Abaixo, um quadro sintetizando os principais pontos das concepções da democracia hegemônica e contra hegemônica.

**Quadro 4: Síntese das Concepções de Democracia**

	Hegemônica	Contra Hegemônica
Denominações	democracia liberal, democracia indireta, democracia formal, democracia burguesa, democracia representativa	democracia grega, democracia direta, democracia material, democracia popular, democracia participativa
Elemento central	Representação política	Participação cidadã
Mecanismos de interação com a cidadania	O voto é o único instrumento vinculante. O Estado é governado por mecanismos de representação.	O voto é mais um mecanismo de tomada de decisão com participação popular. A cidadania participa de forma vinculante, individualmente ou via instâncias da sociedade civil.
Modelo de Estado	Estado Liberal.	Estado Socialista.
Modo de Produção Capitalista	Compatível.	Incompatível.
Visão	Vista como única forma de democracia possível em uma sociedade complexa ("pensamento único").	Vista como uma alternativa a ser utilizada apenas em âmbito local (pequenas populações e territórios).

Fonte: Elaborado pela autora.

A participação permite que a população tenha uma maior participação nos processos decisórios, podendo fiscalizar os serviços públicos. Participação social acontece nos espaços em que existem mecanismos de controle social, como nos conselhos, ouvidorias, audiências públicas e etc.

A sociedade civil é muito importante para que os interesses e valores dos cidadãos sejam representados perante o Estado moderno, sendo que a cidadania se desdobra nos direitos em que um cidadão pleno tem.

A participação e a pseudoparticipação estão sintetizadas a seguir:

### Quadro 5: Síntese da Pseudoparticipação e Participação

Pseudoparticipação	Participação
A tomada de decisão inclui o cidadão de forma consultiva.	A tomada de decisão inclui o cidadão de forma vinculante.
A consulta é requisito formal.	A tomada de decisão deve ser antecedida por deliberação (discussão prévia).
Controle Social e Transparência são os “tetos”	Controle Social e Transparência contribuem para os mecanismos de participação.

Fonte: Elaborado pela autora.

Como há diferenças importantes entre a participação efetiva e a pseudoparticipação, que muitas vezes é confundida e até considerada como que os cidadãos estejam participando. Uma participação deve incluir os cidadãos de forma vinculante nas decisões, onde aconteçam discussões com participação da sociedade civil, havendo controle social e transparência nos mecanismos de participação.

### 3 GABINETE DIGITAL NO CONTEXTO DO SISPARCI

Neste capítulo, a ideia do SISPARCI na transição da ditadura militar para um regime democrático, exige uma nova perspectiva do ponto de vista da presença da sociedade civil. Os atores da sociedade civil num regime democrático começam a exigir um maior espaço de participação. O SISPARCI dentro do contexto vinte e cinco anos depois do início da democracia pós-ditadura, está sendo criados sistemas de participação.

Num primeiro momento, há uma reflexão teórica sobre a transição da ditadura militar para a consolidação do regime democrático no Brasil.

Num segundo momento a descrição do SISPARCI e os instrumentos que são: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, o Plano Plurianual, o Orçamento Anual, Diálogos para o Desenvolvimento e o Gabinete Digital.

#### 3.1 O REGIME DEMOCRÁTICO NO BRASIL

Arturi (2001) afirma que os principais constrangimentos à consolidação do regime democrático no Brasil, no enfoque “micropolítico”, parte do pressuposto de que a transição de um regime autoritário à democracia é um processo que se deve ao sucesso de variáveis implementadas com um alto grau de voluntarismo e um controle do processo político pelas presidências Geisel e Figueiredo que devido às pressões e à mobilização crescente da oposição e dos amplos setores sociais que exigiam a democratização efetiva e imediata do país.

O autor considera, como hipótese complementar:

[...] que a longa duração e a evolução gradual da fase de liberalização política, assim como a utilização da competição eleitoral como recurso institucional privilegiado da transição, criaram no mundo político brasileiro uma percepção de “normalização” do processo conduzido sob o controle e segundo as regras impostas unilateralmente pelos detentores do poder (ARTURI, 2001, p. 12).

Atores políticos e indivíduos não têm suas ações exclusivamente em “função apenas dos seus interesses, identificados racionalmente, mas também são guiados por ideologias, valores e por motivações “simbólicas” (ARTURI, 2001, p. 14)”. Assim, a legitimação se torna um fator muito importante para que os regimes democráticos se tornem estáveis, dificultando o exercício do poder autoritário. Assim, a interação entre as estruturas econômicas, social e política pré-existente e a estratégia que os atores políticos utilizam permite que sejam realizados arranjos institucionais e comportamentais que condicionam as possibilidades de uma consolidação democrática (ARTURI, 2001).

Um processo de democratização que esteja totalmente finalizado envolve genericamente três etapas, o qual a longa e gradual transição no Brasil permite distinguir com clareza esses períodos (BERMEO, 1992, p. 273 *apud* ARTURI, 2001, p. 16):

1) início da dissolução do regime autoritário: vai de março de 1974 a março de 1985, e abrange os dois últimos governos militares, as presidências dos generais Geisel (1974-1979) e Figueiredo (1979-1985);

2) a criação da democracia: desenvolve-se durante o governo civil de José Sarney (1985-1990);

3) consolidação do novo regime: é uma espécie de segunda transição, ela inicia-se com a presidência de Fernando Collor de Mello em março de 1990 (eleito por sufrágio universal e afastado do poder por um processo de impeachment em dezembro de 1992), e encontra-se ainda em andamento.

Esse processo de democratização brasileiro tem sob suas características centrais o fato de ter se desenvolvido através de negociações sob forte controle dos dirigentes autoritários (ARTURI, 2001).

Na presidência do General Geisel (1974 – 1979), a existência do apoio político significativo ao regime, a fragilidade da oposição frente aos recursos coercitivos do governo e a *virtù* dos dirigentes autoritários permitiram que fossem muito bem sucedidos na implantação e no controle do projeto de democratização outorgada (ARTURI, 2001).

O General Figueiredo assumiu a presidência em março de 1979 e escolheu a democracia como o objetivo final da “abertura política” que iria promover no seu

governo; mas a ausência da legislação autoritária do AI-5, a recessão econômica e o surgimento de movimentos sociais, como o “novo sindicalismo”, aceleraram fortemente o processo político, tornando a tentativa da condução pelo governo cada vez mais problemática.

Em abril de 1984, com a rejeição do projeto de emenda constitucional que implantaria o movimento pelas eleições diretas para Presidente da República, que mobilizou milhares de pessoas, e segundo Arturi (2001):

Nesse momento, emergiu uma crítica aos limites da democracia política e/ou às chances de sua consolidação na ausência de profundas reformas econômicas e sociais. Esses questionamentos centram-se quer nas limitações propriamente políticas do regime democrático – “delegativas”, cidadania de baixa intensidade (O’DONNELL, 1993), “low democracy” (GILL & ROCAMORA, 1992), “liberalismo democrático” (NUN, 1994) – quer definindo a democracia através de variáveis socialmente substantivas, isto é, como um tipo de sociedade específica (“democracia social”, “democracia popular” etc.) (ARTURI, 2001, p.20).

Muitos fatores foram problemáticos para a consolidação da democracia no Brasil como “os fatores econômicos e sociais, a enorme desigualdade de renda e a ausência de reformas sociais prometidas pela antiga oposição ao autoritarismo fazem que a maioria da população associe a ineficácia das sucessivas políticas governamentais à vigência do regime democrático” (ARTURI, 2001). Em suma, o autor afirma que a consolidação da democracia no Brasil ainda é apenas uma “possibilidade alvissareira”:

Com efeito, os reflexos desta situação podem ser aferidos por medidas atitudinais a respeito do desempenho da democracia no Brasil, como os dados do Latinobarômetro que, em 2004, revelavam que somente 28% dos entrevistados brasileiros estavam satisfeitos com a democracia, enquanto apenas 41% consideravam esta forma de governo superior a qualquer outra (sendo que este percentual atingia 78% no caso do Uruguai). Este índice para o Brasil havia caído 9% em relação a 1996 (ARTURI, p.164, 2011).

Uma agenda de pesquisa da democracia é um conjunto de fatores problemáticos para que a consolidação do regime democrático e os pontos principais são, segundo Arturi (2001, p.170-172),:

**Institucionais:** Protelamento de uma reforma política que fortaleça o sistema partidário<sup>5</sup> o que agrava o desempenho e a imagem das instituições e lideranças políticas; a corrupção recorrente só aumenta o distanciamento da sociedade civil e a política.

**Experiências participativas:** É importante estudar mais as experiências políticas democráticas alternativas, como aquelas dos orçamentos participativos, diversas formas de conselhos. Estes experimentos institucionalizados no Brasil podem servir de complemento aos mecanismos políticos típicos das democracias representativas e atrair para a arena pública uma parcela da população desencantada com as práticas políticas tradicionais.

**Cultura política:** Buscar a compreensão do processo pelo qual os atores políticos e sociais estruturam suas crenças e representações a respeito da política (BAQUERO, 2011; MOISÉS, 1995). No Brasil, a adesão à democracia por boa parte da população é ainda frágil, o que dificulta sua consolidação. É necessário, portanto, aprofundar e expandir os estudos sobre a cultura política nacional, área que se encontra, atualmente, subrepresentada na literatura especializada no país.

**Direitos civis e direitos humanos:** Na inefetividade<sup>6</sup> do Estado de Direito democrático para boa parte da população, explicitada pela violência generalizada e pela falência da segurança pública, que reside, em nosso entender, a maior ameaça à consolidação do regime democrático no país. O'Donnell utiliza-se do conceito de democracia *iliberal* para descrever a situação na qual “*se respeitam os direitos participativos e democráticos da poliarquia, mas se viola o componente liberal da democracia. [...] Esta bifurcação constitui o reverso da moeda da complexa mescla de componentes democráticos e autoritários nestes estados*” (O'DONNELL, 1993, p. 173 *apud* ARTURI, 2011).

**Segurança Pública:** O problema crucial do tema em análise é a tensão, sempre existente nos regimes democráticos, entre as funções coercitivas das organizações de segurança pública e as liberdades e direitos civis dos cidadãos, bem como entre as necessidades do segredo das funções de inteligência e os controles democráticos de suas atividades (*accountability*) (CEPIK, 2005). Especialmente nos países da terceira onda de democratizações, seus atuais órgãos de inteligência e de segurança interna são, frequentemente, herdeiros daqueles que operavam durante as ditaduras, vinculados à repressão política.

**Conjuntura internacional:** A Guerra Antiterror, por sua vez, provocou a erosão da distinção entre inimigo externo e interno, o *continuum* entre crime comuns e crimes políticos e/ou terroristas, a militarização da segurança pública, bem como a terceirização e justificação da tortura até mesmo nas velhas democracias avançadas. As incertezas da política internacional e potenciais conflitos regionais nos trazem fumos de uma Guerra Fria, diferente da de outrora, mas não menos problemática para a manutenção da democracia nos países periféricos.

---

<sup>5</sup> 186 parlamentares federais, entre 608 titulares e suplentes, mudaram de partido na legislatura 2003-2007 (ARTURI, 2001).

<sup>6</sup> Inefetividade e violência que atinge primordialmente os mais pobres, com a proliferação de milícias e indícios de execuções sumárias no combate ao crime.

A democracia é um regime no qual todos os cidadãos que são adultos têm os seus direitos políticos, o que significa dizer, onde existe o sufrágio universal (BOBBIO, 1986, p.64).

### 3.2 SISPARCI

É nesse contexto de abertura democrática, de consolidação da democracia que o Brasil começa a pressionar uma nova modelagem de relação da sociedade civil com a Administração Pública, e neste contexto começam a surgir sistemas de participação, como o Sistema Nacional de Participação Social de nível federal e no caso específico do Rio Grande do Sul o Sistema Estadual de Participação Cidadã.

O Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã (SISPARCI) foi criado para unir os instrumentos de participação que já existiam e incluir novos, para atuarem de forma sistêmica na elaboração, monitoramento e avaliação das políticas públicas desenvolvidas no Estado do Rio Grande do Sul.

Ele foi criado pelo DECRETO N° 49.765 de 30 de OUTUBRO de 2012 e conforme o Art. 2º suas diretrizes são as seguintes:

Art. 2º São Diretrizes do Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã a:

- I - participação direta do cidadão, de forma presencial ou digital, na elaboração, monitoramento e avaliação das políticas públicas desenvolvidas no Estado do Rio Grande do Sul;
- II – transversalidade na execução das políticas públicas desenvolvidas no Estado do Rio Grande do Sul;
- III – articulação entre a democracia participativa e a democracia representativa;
- IV – realização de reuniões plenárias públicas de participação aberta à população;
- V – manifestação da vontade popular pelo voto direto e universal;
- VI – presença estruturada da Administração Pública Estadual nas regiões do Estado do Rio Grande do Sul;
- VII – busca de maior eficiência e eficácia na execução das políticas públicas desenvolvidas no Estado do Rio Grande do Sul; e
- VIII – promoção de diálogo qualificado e sistemático com a sociedade.



Conforme descrito em seu artigo 2º, o SISPARCI tem como diretriz a articulação entre a democracia participativa, direta com a democracia representativa, indireta, através da realização de plenárias aberta aos cidadãos e manifestação das vontades pelo voto. As mobilizações em atividades presenciais são parte essencial da rotina de trabalho do Gabinete Digital, é nelas que as parcerias com os movimentos e organizações da sociedade civil potencializam a participação digital, pois aproxima o governo com as demandas reais da população.

Um sistema de participação deve ser sofisticado e multifacetado, além de priorizar o compartilhamento e reconhecer as diversas formas de participação, combinando participação presencial e virtual (SCHMIDT, 2013).

Conforme o Art. 3º do Decreto de sua criação, os objetivos do Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã são:

Art. 3º São objetivos do Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã:  
I - propiciar um novo modelo de relação Estado - Sociedade, com a participação de todos os cidadãos;  
II - qualificar os processos participativos;  
III - articular os diferentes agentes da sociedade e mecanismos de participação existentes no Estado do Rio Grande do Sul;  
IV - permitir uma melhor interação do cidadão no processo decisório, na melhoria do serviço público, na formulação, implementação, controle e avaliação das políticas públicas do Estado do Rio Grande do Sul;  
V - valorizar o planejamento, levando em conta as modernas tecnologias da informação e comunicação; e  
VI - consolidar o componente participação nos processos de formulação, implementação, controle e avaliação das políticas públicas no Estado do Rio Grande do Sul.

### **3.2.1 Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã**

A Secretaria do Sistema será exercida pela Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã (SEPLAG), conforme parágrafo único do Art.1º do decreto de criação do SISPARCI.

De acordo com o Decreto nº49.624 de 2012 que dispõe sobre a SEPLAG

Art. 1º A Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã - SEPLAG, nos termos do art. 24 da Lei nº 13.601, de 1º de janeiro de 2011, atuará dentro das seguintes áreas de competência:

I - coordenar a elaboração e exercer o monitoramento dos Planos Regionais de Desenvolvimento, do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária anual;

II - promover estudos e pesquisas socioeconômicos;

III - fortalecer a capacidade regulatória do Estado;

IV - coordenar as relações do Governo com a comunidade, estimulando a participação popular nas atividades de discussão, elaboração e execução do orçamento e das políticas públicas, promovendo as relações comunitárias dos diversos órgãos do Governo;

V - apoiar o planejamento de ações do Governo, incluindo:

a) a instituição de metas e indicadores;

b) a promoção de mecanismos de avaliação de resultados na Administração Pública Estadual; e

c) a captação de recursos para o financiamento de políticas públicas.

VI - produzir e analisar estatísticas e dados;

VII - formular e coordenar a execução das políticas relativas ao planejamento territorial, à geografia e à cartografia do Estado; e VIII - promover o adequado ordenamento na geração, armazenamento, acesso, compartilhamento, disseminação e uso dos dados espaciais.

Dentro da estrutura básica da SEPLAG, está o Departamento de Participação Cidadã, órgão este que tem as seguintes competências:

Art. 8º Compete ao Departamento de Participação Cidadã:

I - coordenar relações de participação da Administração Pública Estadual com a comunidade;

II - coordenar o Sistema Estadual de Participação Popular Cidadã;

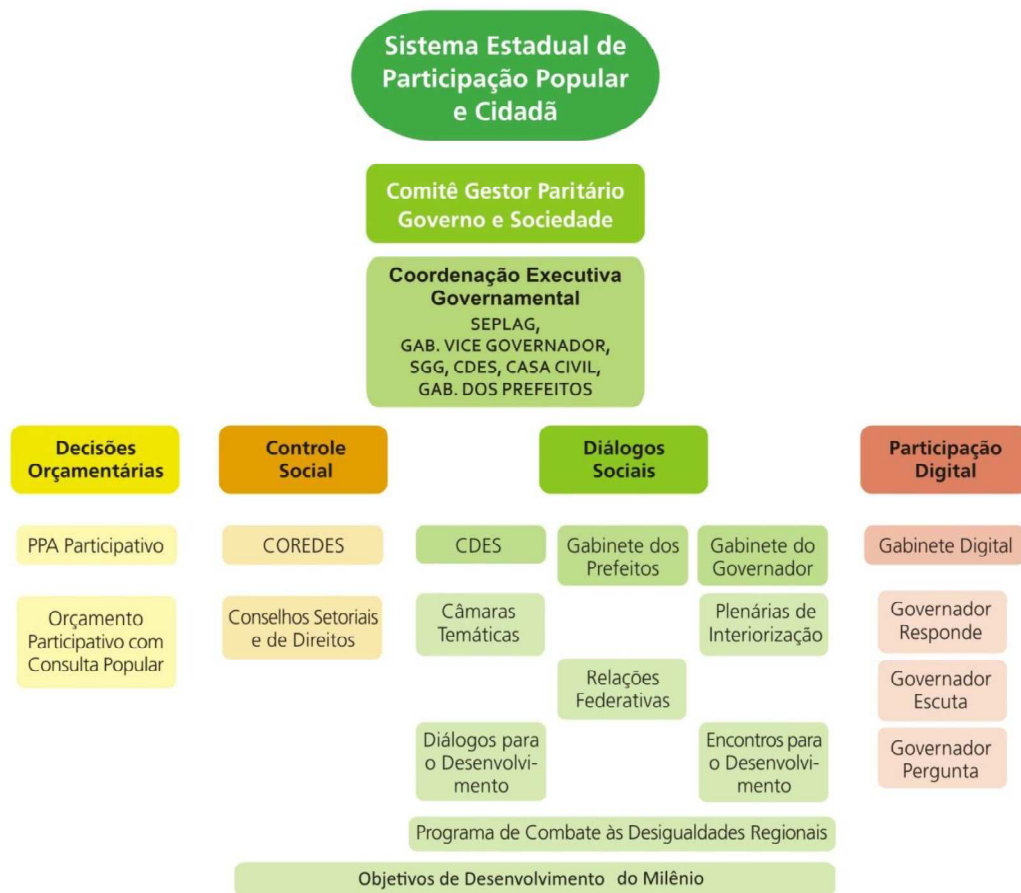
III - coordenar a participação popular nas atividades de discussão, elaboração e execução das peças orçamentárias e das políticas públicas;

IV - estimular as relações comunitárias dos diversos órgãos da Administração Pública Estadual;

V - desenvolver e implementar instrumentos democráticos de participação; e

VI - executar outras atividades correlatas ou que lhe venham a ser atribuídas pelo Secretário de Estado.

**Figura 1 – O Desenho do Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã**



Fonte: SISPARCI.

O SISPARCI tem como instrumentos: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, o Plano Plurianual, o Orçamento Anual, Diálogos para o Desenvolvimento e o Gabinete Digital.

### 3.2.2 Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social

O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), é um espaço público não-estatal que tem o papel de analisar, debater e propor diretrizes para promover o desenvolvimento econômico e social do Estado do Rio Grande do Sul. É

órgão consultivo do governador e integra o Sistema Estadual de Participação Cidadã. Busca intensificar o diálogo e a concertação, fortalecendo a democracia no Estado. Tem em sua constituição a pluralidade da sociedade gaúcha, num ambiente de reflexão, trânsito de ideias, reconhecimento das diferenças na busca de consensos.

O CDES possui diversas instâncias de funcionamento: o Pleno, o Comitê Gestor, as Câmaras Temáticas e os Diálogos.

As Câmaras Temáticas são regidas pela Lei 13.656 de 07 de janeiro de 2011, com normas estabelecidas no Regimento Interno do CDES e no Guia Básico de procedimentos. Podem ser propostas pelos conselheiros, pelo presidente do CDES e pelo Secretário Executivo e aprovadas em reunião do Pleno. São compostas por conselheiros e representantes da Administração Pública Estadual direta e indireta, além de especialistas convidados. Têm como objetivos a realização de estudos, discussões e a adoção de posições sobre os temas definidos; sugerir e propor ações e minutas de Cartas de Concertação a serem aprovadas no Pleno do Conselho. Podem ser extintas quando preenchidos os fins a que se destinam. Podem funcionar simultaneamente até 12 Câmaras Temáticas. Cada uma tem um assessor coordenador responsável por subsidiar os conselheiros e organizar o trabalho. Têm a função de realizar estudos, debater e adotar posições sobre os temas definidos, submetendo-as ao Pleno do CDES. Realizam reuniões mensais, intercaladas com outras atividades.

O Comitê Gestor é composto pelo Secretário Executivo do CDES e por Conselheiros designados pelo Plenário. Os integrantes têm a atribuição de representar o Plenário do Conselho em eventos e viagens; colaborar no encaminhamento pela Secretaria Executiva das deliberações do Plenário; e contribuir na elaboração de pautas e temas para reuniões ordinárias e extraordinárias. A cada reunião do Pleno do Conselho um novo Comitê é indicado.

A presidência do Conselho é exercida pelo Governador, e a Secretaria Executiva garante as condições para a realização de suas atividades. O Pleno é a instância máxima do CDES, 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. É composto pelo Secretário-Executivo e cerca de dez conselheiros em sistema de revezamento. 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 Executivo estadual. São criadas a pedido do Governo ou dos conselheiros, com tempo de duração variável.

O mandato dos conselheiros é de dois anos, com possibilidade de recondução por mais um mandato o qual realizam trabalho voluntário. É composto por noventa integrantes de diferentes segmentos da sociedade e doze integrantes do Governo: Secretário Geral de Governo, da Fazenda, do Planejamento, Secretaria de Desenvolvimento e Promoção do Investimento, Gestão e Participação Cidadã, do Trabalho e do Desenvolvimento Social, da Ciência, Inovação e Desenvolvimento Tecnológico, Economia Solidária e Apoio à Micro e Pequena Empresa, Secretário-Chefe da Casa Civil, da Agricultura, Pecuária e Agronegócio, de Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo, o reitor da Universidade Estadual e o Comitê Gestor da Copa 2014.

### **3.2.3 Plano Plurianual – PPA Participativo**

É um plano governamental que estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas do Governo para um período de quatro anos. A elaboração do PPA, de forma regionalizada, é uma exigência, tanto da Constituição Federal de 1988 (Artigo 165) como da Constituição do Rio Grande do Sul (Artigo 149). O PPA é estruturado em programas e ações e, após as fases de elaboração e de validação participativas, é transformado em Lei, aprovada pela Assembleia Legislativa do Estado. Na construção do PPA é considerado a construção de um Diálogo com a sociedade gaúcha, o Plano de Governo, os Conselhos Setoriais, os Conselhos Regionais de Desenvolvimento e os Estudos do Planejamento.

O PPA do Rio Grande do Sul 2012-2015 foi elaborado a partir de uma base estratégica fundamentada em quatro grandes desafios propostos pelo Governo:

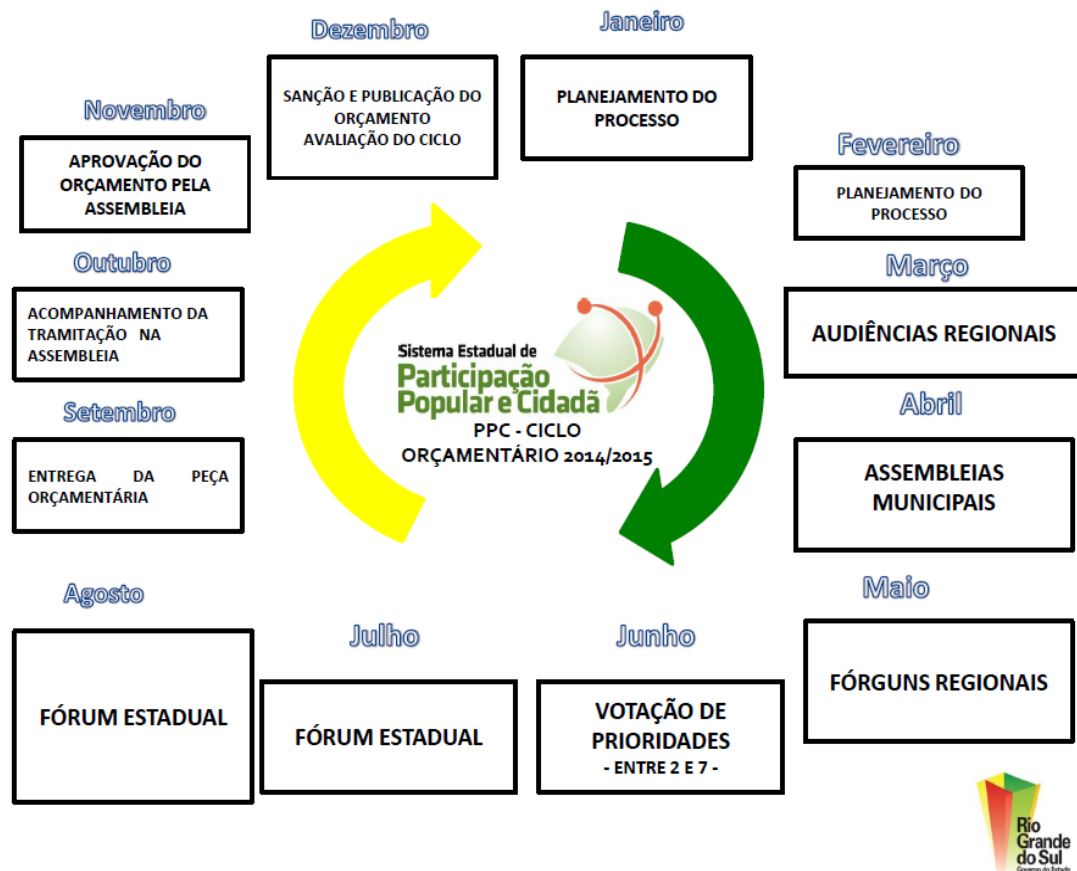
*Econômico*: Alcançar o crescimento do investimento, do emprego e da renda; *Regional*: Promover o desenvolvimento regional; *Social*: Elevar a qualidade de vida e erradicar a pobreza extrema; e *Democrático*: Aprimorar a cidadania e os valores republicanos.

### **3.2.4 Ciclo Orçamentário Anual**

O Ciclo inicia com a realização de Audiências Públicas regionais nas nove regiões funcionais do RS. Depois, seguem-se as Assembleias Municipais e os Fóruns Regionais nas 28 Regiões dos COREDES. Nessas instâncias são selecionadas as demandas (projetos) regionais que serão incluídas nas cédulas de votação, e feita uma eleição dos delegados regionais.

Anualmente, até o mês de setembro, todas as Demandas e Prioridades regionais são votadas e inseridas no Orçamento Anual, que é encaminhado para a Assembleia Legislativa apreciar e votar.

**Figura 2 - Ciclo Orçamentário 2014/2015**



Fonte: SCHMIDT, 2013.

Sobre a votação, o Regimento Interno dispõe:

Art. 14 A votação em urnas se dará a partir das 7 (sete) horas até às 18 (dezoito) horas, podendo, a critério da Coordenação Municipal, ser ampliado até o limite de 23 (vinte e três) horas e, a votação através da internet estará disponível ininterruptamente das sete horas do dia dois de junho até às 23h59min, do dia quatro de junho.

Art. 15 As cédulas deverão ser rubricadas por um dos membros responsáveis pela seção eleitoral.

Art. 16 O título de eleitor e/ou a Identidade são documentos que comprovam a habilitação para participar do processo.

§ 1º Estão habilitados os cidadãos maiores de 16 anos.

§ 2º Todos os eleitores assinarão lista de presença com indicação do número do título eleitoral e/ou do documento de Identidade.

§3º O cidadão poderá votar somente uma única vez, sob pena de ser submetido às penalidades da lei.

Art. 17 Em cada Seção, após o encerramento da votação, dever-se-á:

l) lavrar ata, a ser assinada pelo presidente da Seção e pelos Mesários, onde serão registrados os horários de abertura e fechamento da urna, o número de votantes e os eventuais incidentes ocorridos durante o processo de votação, incluindo-se as listas de presença;

II) lacrar as urnas, sendo-lhes apostas ao lacre as rubricas dos membros da Seção Eleitoral presentes;

III) encaminhar as urnas, atas e listas de votantes, à Coordenação Municipal.

Parágrafo único. Serão considerados nulos os resultados das Seções cujas urnas apresentarem indícios de violação do lacre.

#### Sobre a votação pela internet:

Art. 18 A Companhia de Processamento de Dados do Estado do Rio Grande do Sul – PROCERGS – disponibilizará uma página na internet possibilitando o voto por meio eletrônico:

I) nos dias da votação pela internet o eleitor poderá votar, com o número do seu título de eleitor e carteira de identidade;

II) nos dias de votação poderão ser disponibilizados, em local público, computadores com acesso à internet;

III) a Coordenação Estadual, com o apoio da PROCERGS, fará o controle do voto eletrônico.

Parágrafo único. Para a consulta ao título eleitoral, a página referida no inciso I conterá um link direcionado ao site do TRE.

#### Da apuração dos votos:

Art. 19 As Coordenações Municipais deverão definir e divulgar os locais onde serão procedidas as apurações dos resultados, designando os responsáveis pelo recebimento e pela guarda das urnas no período que precede a apuração.

Art. 20 A apuração ocorrerá em local público, antecipadamente divulgado, devendo ser iniciada até, no máximo, vinte e quatro horas após o encerramento da Votação de Prioridades.

§ 1º Caberá à Coordenação Municipal definir o procedimento referente à apuração;

§ 2º Para auxiliar as atividades das juntas apuradoras, poderão ser constituídas mesas escrutinadoras de votos, formadas por, no mínimo, dois integrantes.

#### Dos resultados da votação:

Art. 21 Os resultados das seções serão anulados quando houver discrepância de mais de 2% entre o número de votos contidos na urna e o número de votantes cujas assinaturas constem da lista de votação.

Art. 22 Os resultados da apuração de cada Seção serão registrados em ata específica, na qual deverão constar quaisquer incidentes ocorridos durante o processo de apuração e que deverá ser assinada por todos os membros da mesa escrutinadora.

§ 1º O critério de apuração será o de voto universal.

§ 2º As demandas, do primeiro campo da cédula que obtiverem maior número de votos, dentro do valor disponível para cada região, serão consideradas eleitas, resguardadas as diretrizes aprovadas na Audiência Pública, ou Fórum Regional.

§ 3º No segundo campo da cédula as prioridades estratégicas serão hierarquizadas pela votação para fins de debate da matriz orçamentária no Fórum Estadual da PPC.



§ 4º O resultado da apuração deverá ser registrado em Ata e informado à Coordenação Estadual de Participação Popular e Cidadã, até sete dias após a sua realização, respeitado o valor total do projeto discriminado na cédula de votação, sendo permitido o ajuste de valor somente na última ação eleita, para fins de fechamento de valores.

### **3.2.5 Diálogos para o Desenvolvimento**

Os Diálogos para o Desenvolvimento acontecem por indicação do Governador ou pelo Pleno do CDES, eles são programados sempre que é detectado um problema específico, relacionado a uma cadeia produtiva, por exemplo.

É organizada uma reunião para tratar de um determinado tema, sempre em busca de soluções onde participam os principais envolvidos, sejam representantes dos Governos, do Estado e/ou da Sociedade Civil.

### **3.2.6 Gabinete Digital**

Foi concebido como uma experiência pioneira de participação cidadã, e foi constituído como um espaço de debate permanente de diálogo e debate direto entre o governo e a sociedade através dos meios digitais (internet) e que integra o SISPARCI.

Criado em maio de 2011, é um canal de participação e diálogo entre a sociedade civil e o Governo do Estado do Rio Grande do Sul, permitindo que os cidadãos influenciem na gestão pública e exerçam maior controle social sobre o Estado através de mecanismos inovadores relacionados às novas tecnologias de informação e comunicação.

Na prática, o Gabinete Digital realiza processos consultivos pela Internet, incentiva dinâmicas colaborativas de construção de políticas públicas e monitoramento das mesmas, explora novas linguagens para aproximar o cidadão do Estado, promove a troca de experiências no campo da participação em rede com

outras esferas e instâncias da Administração Pública, e investe no desenvolvimento de tecnologias livres e abertas.

Para concepção do projeto foi realizada uma ampla pesquisa sobre iniciativas semelhantes que já existiam no Brasil e no exterior. Exemplos de democracia digital em países como Alemanha e Estados Unidos inspiraram a criação de um conjunto único de ferramentas e metodologias para a construção colaborativa de políticas públicas.

Vinculado à Secretária-Geral de Governo, tem o objetivo de incorporar novas ferramentas de participação, oferecendo diferentes oportunidades ao cidadão de influenciar a gestão pública e exercer maior controle social sobre o Estado.

Além de ter se tornado objeto de estudo de acadêmicos e universidades nacionais e internacionais, experiências colocadas em prática pelo Gabinete Digital começam a ser replicadas por governos de outros estados e países. O Gabinete Digital também incentiva o estabelecimento de uma rede para o desenvolvimento de estudos e pesquisas em participação, cultura digital, propriedade intelectual e democracia.

A ideia do Gabinete Digital é que os cidadãos participem mais das decisões políticas, que sua participação não fique restrita somente as urnas eleitorais. A população através do site pode fiscalizar o andamento de obras que estão acontecendo no estado, gerando assim uma transparência e mais acessibilidade a consulta dos cidadãos.

Conforme material institucional disponibilizado no sítio oficial, o governador lança um questionamento à sociedade sobre temas de grande importância para o Estado e a população tem um prazo para enviar contribuições através do site do Gabinete Digital. As propostas recebidas são sistematizadas e disponibilizadas para a votação no portal. No final do processo, os autores das contribuições mais priorizadas na votação participam de um encontro presencial com o Governador do estado debatendo os encaminhamentos das propostas levantadas.

A primeira edição aconteceu entre novembro e dezembro de 2011 e teve como tema o atendimento na saúde pública. A ferramenta recebeu mais de 1,3 mil propostas e 120 mil votos. Cerca de 60 mil pessoas foram mobilizadas em

atividades presenciais no processo. As 50 propostas priorizadas na votação geraram encaminhamentos da Secretaria Estadual da Saúde.

Os canais abertos pelo Gabinete Digital já propiciaram importantes resultados como a geração de políticas públicas e definição de ações pelo Governo do Rio Grande do Sul através de vários formatos: “Governo Pergunta”, “Governo Escuta” e “Governo Responde” (SCHMIDT, 2013).

### **3.2.6.1 Governador Pergunta**

O Governador Pergunta é onde o governador lança uma pergunta e, por meio do Gabinete Digital, a sociedade responde sobre temas de grande importância para o Estado e a população tem um prazo para enviar contribuições através do site. As propostas recebidas são sistematizadas e disponibilizadas para a votação no portal. No final do processo, os autores das contribuições mais priorizadas na votação participam de um debatendo os encaminhamentos das propostas levantadas.

A metodologia utilizada nas consultas do Governador Pergunta chama-se wikisurvey. A ferramenta "*All Our Ideias*", desenvolvida na Universidade de Princeton com o intuito de trabalhar da melhor maneira com a cultura de participação em rede, tem como principal característica a capacidade de articular votação e coleta de opiniões de maneira conjugada. A votação em pares permite que somente duas propostas sejam avaliadas a cada interação na ferramenta, sorteadas de forma aleatória entre todas as opções disponíveis. A cada voto, uma proposta é priorizada em detrimento da outra, somando pontos em uma escala que pode variar de 0 a 100.

A pontuação traduz a probabilidade de cada ideia vencer um embate aleatório na disputa de pares. Não há limite no número de votos por usuário já que a possibilidade de provocar desvios e manipular o resultado é reduzida em face do sorteio aleatório. Se o participante não concordar com as duas propostas sorteadas ou não souber responder, ele pode pular para um próximo par, sem prejuízo. As ideias que vencem o maior número turnos tomam o topo da lista, refletindo a média da opinião pública engajada no processo. A plataforma já foi utilizada em mais de

3,5 mil consultas em todo o mundo. No Rio Grande do Sul, as duas consultas do "Governador Pergunta" foram, à época, as maiores já realizadas por via digital no país.

Para ampliar as possibilidades de participação para além do virtual, vans equipadas com tablets visitam locais de grande circulação na Região Metropolitana e no interior do estado, viabilizando o engajamento de cidadãos que não haviam tomado conhecimento da consulta e potencializando seu alcance.

Foram realizadas duas edições do Governador Pergunta, em 2011 e 2012, e uma terceira foi aplicada utilizando a mesma metodologia sobre o tema da Reforma Política em 2013.

A primeira edição aconteceu entre nove de novembro e nove de dezembro de 2011 e teve como tema o atendimento na saúde pública. Essa edição teve 50 propostas priorizadas das 1.338 propostas que foram enviadas em consulta pública, por um período 30 dias, que teve como objetivo coletar junto a população informações e subsídios para a criação de políticas públicas.

### **3.2.6.2 Governador Escuta**

O Governador Escuta são audiências públicas transmitidas via Internet com a participação do público e de especialistas, acompanhadas por uma área de contribuição on-line no portal, por onde perguntas e considerações podem ser enviadas e respondidas imediatamente. É a incorporação do componente online às tradicionais audiências públicas, com transmissão ao vivo e interatividade entre os espectadores, especialistas e agentes públicos. Os eventos incidem diretamente na tomada de decisões do governo a partir do que foi discutido e abordado.

Em 15 iterações, as edições do Governo Escuta somaram mais de 700 mil participações em debates de grande interesse público, como bullying nas escolas, o modelo de pedágios adotado pelo Rio Grande do Sul, a liberdade na sociedade digital, Reforma Política, Jornadas de Junho e o projeto de lei que buscava vetar estrangeirismos em documentos públicos no âmbito do Estado.

A metodologia do Governo Escuta teve grande destaque durante as manifestações de 2013, nas quais o governo gaúcho apoiou-se no Gabinete Digital para promover diálogos diretos com os movimentos e atores sociais que protagonizaram os protestos. Em três edições do Governo Escuta foram abordados temas pautados pela sociedade, como a prática de bullying nas escolas e o polêmico projeto de lei de estrangeirismo, aprovado pela Assembleia Legislativa do RS.

### **3.2.6.3 Governador Responde**

Foi a primeira ferramenta lançada pelo Gabinete Digital, ainda no ano de criação, em 2011. O Governador Responde é o local onde qualquer cidadão pode enviar um questionamento que gostariam de ver respondidas pelo Governo através de uma área específica do portal dentro de temas pré-definidos ou por secretários de Estado indicados em vídeo. As perguntas enviadas ficam disponíveis para votação e os autores podem fazer campanhas nas redes sociais e e-mail. A pergunta mais votada em cada mês entre todos os temas é respondida diretamente pelo Governador em vídeo. As demais questões bem votadas também são respondidas em texto pela equipe do Gabinete Digital.

Em 2011 foram seis edições que abordaram temas importantes como Segurança Pública, Copa do Mundo e software livre. Ao todo, a ferramenta recebeu mais de 500 perguntas e superou os 15 mil votos.

A Agenda Colaborativa é um instrumento que a cada mês o Governo do Estado transfere sua capital, por um dia, para uma cidade do interior do Rio Grande do Sul. O objetivo é se aproximar das comunidades e conhecer as necessidades e demandas específicas de cada região. Com a ferramenta de Agenda Colaborativa a comunidade pode também sugerir temas e assuntos a serem discutidos no evento. As propostas são sistematizadas e encaminhadas ao Governador que contempla as temáticas de maior interesse.

Em 2011 foram quatro agendas que o Gabinete Digital acompanhou e recebeu diversas propostas. As cidades visitadas foram Bagé, Santana do

Livramento, Esteio e Taquara que mobilizaram ações envolvendo diversas secretarias. Esta ferramenta também funciona como um espaço de agregação de notícias e material audiovisual dos resultados e encaminhamentos gerados de cada visita ao interior do Estado.

Em 2014, o Governador Responde foi adaptado para integrar a séries de consultas e audiências que constituíram o programa Diálogos na Copa.

#### **3.2.6.4 De olho nas obras**

Com a ferramenta De Olho na Obra, os cidadãos podem acompanhar a evolução dos projetos, dialogar com gestores acerca dos detalhes técnicos e contribuir para o monitoramento enviando imagens e vídeos dos canteiros de obras espalhados por todo o Rio Grande do Sul.

Os usuários também podem escolher uma obra e acompanhar o andamento das obras do seu interesse, recebendo as atualizações regularmente na sua conta de e-mail ou rede social de preferência. Em cada obra é possível ver a previsão de conclusão, o valor global investido, as empresas responsáveis pela construção e a secretaria responsável, assim como visualização em mapa da localização da obra.

É possível fiscalizar as obras, enviando fotos, dúvidas e comentários. O retorno da população é incorporado e discutido na sistemática interna de monitoramento, de onde saem as respostas para a comunidade. Mensalmente, o governador participa pessoalmente da interface, com bate-papos ao vivo e anúncios relevantes sobre os projetos mais acessados. Periodicamente as obras são atualizadas com novas informações sobre andamento, previsão de conclusão.

### **3.3 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO 3**

Este capítulo iniciou com uma contextualização de como se deu a transição da ditadura militar para o regime democrático no Brasil, importante para entender

como o processo democrático iniciou e como esse novo contexto começou a exigir um maior espaço de participação da sociedade civil e dos cidadãos.

A descrição do SISPARCI e dos instrumentos que o compõe foram descritos, para ajudar na análise do próximo capítulo. Percebe-se que a grande novidade introduzida pelo SISPARCI é a ideia de Sistema. Tal inovação diferencia-se de outras experiências de “participação” surgidas de forma isolada, após a Constituição de 1988.

## 4 ANÁLISE DO GABINETE DIGITAL

Este capítulo destina-se à análise do Gabinete Digital, e como ele está inserido nas práticas de cidadania.

Em um primeiro momento apresenta-se a descrição da metodologia utilizada para a realização deste trabalho. Em seguida, faz-se uma análise dos mecanismos que existem no Gabinete Digital. Em um terceiro momento, questões específicas são objeto de apreciação.

### 4.1 METODOLOGIA

Sobre a metodologia deste trabalho, a pesquisa enquadra-se como hipotético-dedutiva e de abordagem qualitativa, caracterizada pela não utilização de instrumentos estatísticos (ZANELLA, 2009). É qualitativa pela utilização da forma básica de interpretação e atribuição de significados aos fenômenos estudados, na qual o ambiente natural é a fonte direta para coleta de dados e o pesquisador é o instrumento-chave, não existindo a necessidade de aplicação de métodos estatísticos para a sua comprovação (LIMA e SANTOS, 2009).

Em relação aos objetivos, a pesquisa é classificada como de tipo exploratória. Segundo Gil (2007, p.41), “tem como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses”.

As técnicas utilizadas para a coleta de dados foi a pesquisa bibliográfica, documental e entrevista. Conforme Gil (2007, p. 68), a pesquisa bibliográfica “se fundamenta a partir do conhecimento disponível em fontes bibliográficas, principalmente livros e artigos científicos. Sobre a pesquisa documental, Gil (2007, p. 68) afirma que “semelhante à pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental se



utiliza de fontes documentais, isto é fontes de dados secundários”<sup>7</sup>. A entrevista é a técnica que envolve duas pessoas “face a face” em que uma formula questões e a outra pessoa responde (GIL, 2007, p.115).

A unidade de análise deste trabalho foi o Sistema de Participação Cidadã (SISPARCI) do Rio Grande do Sul, mais precisamente o Gabinete Digital, a fim de analisar como se dá a participação popular neste instrumento.

A coleta de dados para a análise foi realizada inicialmente por pesquisa documental e bibliográfica sobre. Após foram realizadas duas entrevistas, uma com o coordenador e outra com um servidor técnico do SISPARCI.

## 4.2 ANÁLISE DOS MECANISMOS DO GABINETE DIGITAL

A seguir, apresenta-se uma análise dos mecanismos do Gabinete Digital, iniciando pelo Governador Pergunta, logo após o Governador Escuta e finalizando com o Governador Responde que mesmo aparentemente diferentes entre si, têm a mesma finalidade.

### 4.2.1 Governador Pergunta

O Governador Pergunta segue uma linha de consulta aos cidadãos, visto que o governador é quem faz uma indagação para a população acerca de um tema ou uma questão específica. Os efeitos dessa ferramenta não são tão precisos, pois não se tem noção de quanto e como poderá influenciar as formulações e políticas.

---

<sup>7</sup> Dados secundários são os dados que já foram coletados, tabulados, ordenados, sistematizados e, algumas vezes já analisados (ZANELLA, 2009, p.83).

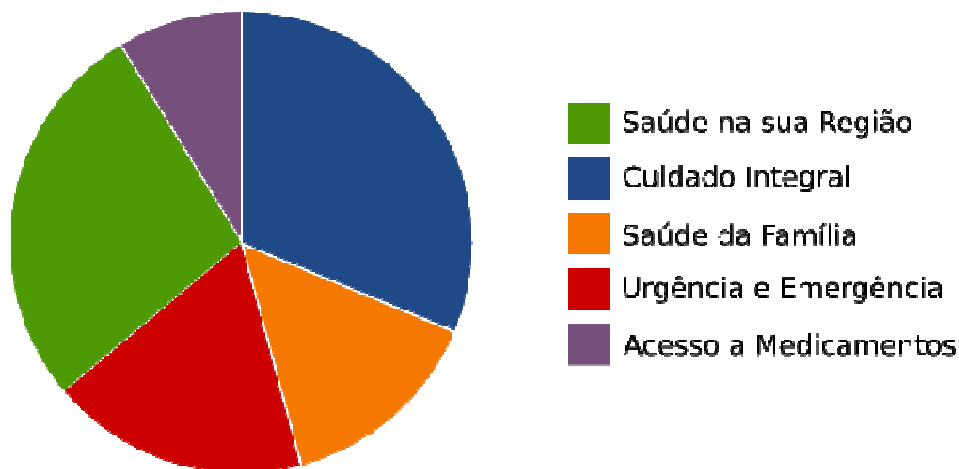
O Governo Pergunta é onde o governador lança um questionamento a sociedade sobre temas de grande importância para o Estado e a população tem um prazo para enviar contribuições através do site. As propostas recebidas são sistematizadas e disponibilizadas para a votação no portal. No final do processo, os autores das contribuições mais priorizadas na votação participam de um debate e os encaminhamentos das propostas levantadas.

A primeira edição aconteceu entre nove de novembro e nove de dezembro de 2011 e teve como tema o atendimento na saúde pública. Essa edição teve 50 propostas priorizadas das 1.338 propostas que foram enviadas em consulta pública que durou 30 dias que teve como objetivo coletar junto a população informações e subsídios para a criação de políticas públicas.

O processo de participação digital foi dividido em quatro etapas. No primeiro momento o Governador fez o seguinte questionamento à população: “Como podemos melhorar o atendimento na saúde pública” que foi lançado com transmissão ao vivo pela internet e contou com a presença do Secretário Estadual da Saúde do Rio Grande do Sul.

As propostas recebidas foram distribuídas nas seguintes áreas:

- 31% Cuidado Integral – 440 propostas
- 27% Saúde na sua Região – 384 propostas
- 18% Urgência e Emergência – 253 propostas
- 15% Saúde da Família – 205 propostas
- 9% Acesso a Medicamentos – 123 propostas



Fonte: Gabinete Digital

A terceira fase foi a votação das propostas recebidas divididas em áreas, que ocorreu do dia vinte oito de novembro e foi até dez de dezembro de 2011 e que permitiu que os participantes se colocassem no papel dos gestores de saúde, visto que decidiram as prioridades em cada área, onde foi necessário a escolha entre as ações mais urgentes e prioritárias para a saúde do Rio Grande do Sul. Para facilitar o acesso, foram instalados computadores em oito espaços públicos da capital e em sete Telecentros no interior do Estado, alcançando o número de acesso ao site do Gabinete Digital em 25 mil visitas durante o período do Governador Pergunta; é utilizado também veículos equipados com tablets para coletar as contribuições de todo o estado.

Na última etapa os autores das 50 propostas que foram mais votadas foram recebidos pelo Governador, e essas propostas foram encaminhadas para a Secretaria Estadual da Saúde, totalizando 60 mil pessoas envolvidas em todos os processos.

**Tabela 1**

	2011	2012	2013
Propostas recebidas	1.338	2.000	2.840
Pessoas Envolvidas	60 mil	100 mil	180 mil
Votos	122 mil	240 mil	181.759
Propostas Priorizadas	50	10	10

Fonte: Gabinete Digital.

A segunda edição ocorreu de nove de outubro à nove de novembro de 2012 com o questionamento: “Como Governo e Sociedade podem, juntos, promover a paz no trânsito?” submetendo à consulta pública o Plano Estadual de Segurança no trânsito par a década de 2011 – 2020.

Foram recebidas 2.111 propostas que foram agrupadas em cerca de 600 propostas que entraram para votação. Essas propostas selecionadas foram divididas em cinco temas: Educação, Segurança Viária, Comunicação, Legislação e Saúde e receberam 240.516 votos, superando os da primeira edição. O resultado foram dez propostas escolhidas, duas de cada área, que foram adotadas como prioridade pelo Governo.

Analisando os dados das propostas dos anos de 2011 e de 2012, podemos visualizar que aconteceu uma maior participação de propostas enviadas, pessoas envolvidas e votos; o que significa que logo após sua criação houve um aumento de participação nessas etapas de votação. Pode ter sido ocasionado pela ampla divulgação da ferramenta pelo Governo, facilitando o acesso móvel em cidades menores com postos de votações.

Já na edição que ocorreu no ano de 2013, que ocorreu durante dezesseis dias e mais de 180 mil votos e o tema foi sobre a Reforma política, ampliando muito mais participantes no processo.

#### **4.2.2 Governador Escuta**

O Governador Escuta, em suas primeiras audiências abordou mais os temas sobre assuntos que já estavam em pauta na sociedade, como o bullying, lei do estrangeirismo, por exemplo.

Tabela 2

Data	Audiências realizadas	Assunto
Mai/2011	Bullying	Debater a prática de bullying nas escolas públicas com especialistas da sociedade civil e do poder público.
Mai/2011	Lei do Estrangeirismo	Debate sobre a lei que veta o uso de palavras estrangeiras no Rio Grande do Sul.
Jun/2011	Debate sobre Software Livre	Cultura digital, democracia e governos no século XXI.
Jun/2012	A Liberdade na Sociedade Digital	Encontro do Governador do Rio Grande do Sul, Tarso Genro com o criador do movimento software livre, Richard Stallman.
Mar/2013	Lançamento do Sistema Estadual de Cultura	Apresentação dos detalhes sobre a Consulta Pública sobre o Plano Estadual de Cultura.
Mar/2013	Novo modelo de pedágios	Discussão sobre a criação da Empresa Gaúcha de Rodovias e a administração das estradas.
Abril/2013	Segurança dos taxistas	Governo recebeu taxistas de Porto Alegre e apresentou medidas de combate à violência contra a categoria.
Jun/2013	Jornadas de Junho: O que dizem as ruas?	Fernando Costa (Defesa Pública da Alegria) e Fernanda Quevedo (Fora do Eixo), participantes do 7º Governo Escuta que debateu os protestos ao redor do Brasil, falam da experiência de debate direto com o Governador através do Gabinete Digital.
Jun/2013	Reforma política	Encerramento da consulta pública
Agos/2013	Representação e Renovação da Democracia	Abertura de seminário.
Out/2013	Saúde	Saúde pública no Brasil e no Rio Grande do Sul.
Nov/2013	Rede Lilás	Debate sobre a construção do papel da mulher na sociedade e lançamento da campanha 16 Dias de Ativismo pelo Fim da Violência contra a Mulher.
Jan/2014	Almoço com blogueiros e ativistas digitais	Almoço com participantes às vésperas do Conexões Globais.
Mar/2014	A copa que queremos	Primeira de uma série de diálogos sobre a Copa do Mundo, junto aos movimentos sociais e da sociedade civil.
Abr/2014	#ArenaNETMundial	A cidade de São Paulo abrigou discussões fundamentais para garantir uma internet livre, colaborativa, democrática e plural.
Mai/2014	Diálogos com a Juventude	Divulgar as oportunidades de formação e qualificação existentes para a rede pública de Ensino e comunidade escolar.
Mai/2014	Diálogos em Rede no #Fis15	Roda de conversa para avaliação e discussão sobre as políticas digitais e iniciativas voltadas à participação de governos de diferentes partes do Brasil.
Jun/2014	Diálogos #CopaRS	Prestar contas sobre a atuação e investimentos do Governo na Copa.
Jun/2014	Resultado da Votação de Prioridades	Prioridades para o orçamento 2015.
Ago/2014	Diálogos CDES-RS: o legado da Copa	Resultados e consequências da realização da Copa do Mundo 2014 ara o Rio Grande do Sul.

Fonte: Gabinete Digital

Fazendo uma análise das questões que foram priorizadas percebe-se que inicialmente as questões que eram debatidas eram as pautas da sociedade no momento que eram discutidas na sociedade. Essa seleção de assuntos para a audiência foram bastante diversificados, incluindo a consulta pública que ocorreu no ano de 2013 sobre reforma política.

Com as manifestações de junho de 2013, houve também audiências sobre o assunto da copa do mundo que eram pautas no Brasil todo, e era importante que o governo não ignorasse essa pauta tão importante e histórica que aconteceu.

### **4.2.3 Governador Responde**

O Governador Responde é o local onde qualquer cidadão pode enviar um questionamento ao Governador através de uma área específica do portal dentro de temas pré-definidos. As perguntas enviadas ficam disponíveis para votação e os autores podem fazer campanhas nas redes sociais e e-mail. A pergunta mais votada em cada mês entre todos os temas é respondida diretamente pelo Governador em vídeo. Em 2011 foram seis edições que abordaram temas importantes como Segurança Pública, Copa do Mundo e software livre. Ao todo, a ferramenta recebeu mais de 500 perguntas e superou os 15 mil votos.

Por ser a pergunta respondida, entre as que foram selecionadas, estimula a sociedade civil, a se mobilizarem para que suas iniciativas sejam respondidas, isso gera uma iniciativa de que os indivíduos ou grupos que estão interessados na pergunta se organizem para conseguirem maior votação possível.

As perguntas que são votadas, embora o governador responda as mais votadas, há um sistema de classificação dessas respostas em temas, o que leva a uma impessoalidade.

**Tabela 3**

Data	Assunto escolhido	Votos
Jun/2011	Desvinculação dos Bombeiros da Brigada Militar	1793
Jun/2011	Nomeação de Agentes Fiscais do Tesouro	2105
Jun/2011	Software livre no Governo RS	33
Ago/2011	Reajuste para Técnicos Científicos do Estado	2653
Set/2011	Ações para a Copa do Mundo de 2014	595
Out/2011	Déficit de policiais civis	1630
Mar/2012	Vencimento do funcionalismo estadual	3455
Mar/2012	Pagamento de auxílio moradia aos membros do Ministério Público	4710
Mar/2012	Pagamento do Procred do Banco de Desenvolvimento do Estado (Badesul)	320
Abr/12	Concurso de Agente Fiscal do Tesouro do Estado da Secretaria da Fazenda.	1731
Abr/2012	Duplicação da RS-118	54
Jun/12	Assédio Moral no serviço público	724
Ago/12	Negociação coletiva dos servidores públicos	1140
Ago/12	Programa Nota Fiscal Gaúcha	20
Jun/12	Encerramento do Diálogos na Copa	

Fonte: Gabinete Digital.

A pergunta mais votada no primeiro Governador Responde foi sobre a desvinculação dos Bombeiros das Polícias Militares, criando o corpo de Bombeiros Militares. Em março de 2014 o governador Tarso entregou à Presidência da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul uma proposta de Emenda Constitucional efetivando o compromisso assumido com os cidadãos, influenciando diretamente numa decisão política. Pois o cenário que aconteceu, era de greves e manifestações do Corpo de Bombeiros que ocorreu em todo o Brasil, organizado pela categoria e demais interessados nessa causa.

Após a análise de alguns vídeos sobre as edições, é possível notar que há mais um esclarecimento e prestação de contas pelo governador do que propriamente uma resposta para a questão indagada.

Assim pode-se notar que mesmo sendo uma iniciativa que preza por uma maior participação direta dos cidadãos nos processos decisórios que ocorrem no governo, o Governador Responde funciona mais para uma ferramenta de transparência e controle por parte da sociedade civil para o Estado.

Outro ponto que se observa é que após a publicação no mês de agosto de 2012, finalizando o ano com um evento de encerramento que falava sobre a copa, o Governador Responde passou por uma reestruturação técnica e metodológica, e deveria retornar em 2013, mas até o momento da realização deste trabalho a ferramenta ainda não retornou.

Quando uma ferramenta que tem como objetivo ser um canal de fácil participação dos cidadãos funcionou por dois anos, demonstrando bons resultados em números, além de premiações e hoje não está mais funcionando, pois há um espaço virtual para encaminhamento de perguntas, mas nenhuma delas ainda foram respondidas, gera uma descrença em parte da sociedade civil que é uma ferramenta que seja útil para que haja uma maior participação.

#### 4.3 QUESTÃO CORPORATIVA

Das perguntas respondidas no Governador Responde, a maioria é de questões relacionadas ao funcionalismo público, onde os funcionários e servidores do Estado, organizados em sindicatos e associações votam numa mesma questão.

A primeira edição teve como pergunta a questão da autonomia administrativa do corpo dos Bombeiros, o qual mobilizou os servidores da Associação dos Bombeiros do Estado do Rio Grande do Sul (ABERGS). Essa questão estava há mais de uma década e através da mobilização dos servidores na votação da pergunta no Governador Responde, esse tema foi inserido na agenda de discussões do governador. No mesmo mês, o governador se reuniu para a preparação de um grupo de trabalho para discussão para que as propostas fossem encaminhadas e acolhida as preocupações legítimas para a reestruturação do corpo de bombeiros.

Sobre a pergunta de Julho de 2011 sobre nomeação de aprovados para a Secretaria da Fazenda e a pergunta foi uma pergunta mandada por um aprovado no concurso de Fiscal do Tesouro, o que demonstra que houve uma mobilização de pessoas que foram aprovadas e se reuniram para que fosse recebido alguma resposta das nomeações.

Já no mês de abril de 2012, a pergunta mais votada foi enviada pelo Sindicato dos Auditores do Estado do Controle Interno do Rio Grande do Sul (Sindicirgs) que tratava sobre a realização de concurso público para a carreira de Auditor de Estado da Contadoria e Auditoria-Geral do Estado.



Esses dados sobre as perguntas respondidas do Governador Responde fazem refletir sobre o motivo pelo qual muitas perguntas vêm de questões corporativas, que envolvem algum sindicato ou associação de funcionários e servidores do Estado. Os cidadãos tiveram uma pequena participação, o que podemos identificar que pode haver uma maior publicação dessa ferramenta para os veículos de comunicação em que o Estado vincula o Gabinete Digital.

Avelar e Cintra classificam os canais corporativos como sendo instâncias intermediárias de organizações de categorias e associações de classe para defender os interesses no âmbito fechado dos governos e sistema estatal (AVELAR; CINTRA, 2004, p. 225).

A questão corporativa significa que as pessoas que participam do Gabinete Digital, conforme análise das questões selecionadas que pertencem a categorias reconhecidas, quando não criada pelo Estado e que exercem um monopólio dentro das categorias correspondentes.

É interessante averiguar como a comunicação está sendo feita para os cidadãos, se a vinculação se dá através de veículos oficiais dos governos e por isso uma maior participação corporativista ou se há um maior interesse que as respostas sejam de interesse também do próprio Estado.

Esses canais corporativos são a representação de interesses privados no sistema estatal, onde essas ações são vistas como positivas para a elite, pois partem de grupos e associações, que são, no geral contrários aos conflitos, e que não tem pretensão a modificação dos valores que fundamentam o sistema de interesses dominante (AVELAR; CINTRA, 2004, p. 226).

#### 4.4 PREMIAÇÃO

O Gabinete já recebeu muitos prêmios, o que faz com que seja reconhecido nacional e internacionalmente, o que faz com que seja modelo para que outros governos, estados e países copiem seu modelo.

Um dos prêmios que foram recebidos foi o Prêmio Bank Beneficiary Feedback Awards, concedido pelo Instituto do Banco Mundial. Quando se recebe um prêmio de grande reconhecimento internacional isso demonstra que o que estão fazendo está correto e que serve de modelo para uma participação cidadã, o que pode dificultar uma análise mais crítica dos governantes para que essas ferramentas sejam aperfeiçoadas, pois há um grande prestígio atrás de grandes prêmios.

Em março de 2013, a revista inglesa The Economist citou o Gabinete Digital como uma das iniciativas mais bem sucedidas de participação digital em andamento no globo; uma premiação de grande prestígio pode acomodar os mecanismos de participação existentes, o que pode fazer com que não busquem alternativas de uma maior inserção dos cidadãos numa efetiva participação, e não numa pseudoparticipação existente.

Quando um programa começa a ganhar muitos prêmios, o cuidado que deve ser tomado é que se torna um programa que não emancipa os cidadãos, o indivíduo fica fora de manter um controle social.

#### 4.5 GABINETE DIGITAL E O SISPARCI

O SISPARCI é instituído como um sistema de participação em que o Gabinete Digital faz parte. Mas na prática ainda não existe um sistema, isso é um desafio que os governantes devem ir atrás, onde o desafio é conseguir que o Art.1º de criação do SISPARCI seja cumprido, onde diz:

Art. 1º Fica instituído o Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã – SISPARCI, formado por um conjunto de instrumentos de participação, que atuarão de forma sistêmica na elaboração, monitoramento e avaliação das políticas públicas desenvolvidas no Estado do Rio Grande do Sul.

O que foi colocado como o primeiro artigo no seu decreto de criação, ainda não tem efeito, pois para que atuem sistematicamente, pois os processos entre cada mecanismo do sistema não atuam juntos.

Um exemplo disso é que o Gabinete Digital foi criado antes do SISPARCI, pois não foram criadas ferramentas novas com a criação do Sistema de Participação e sim foram agrupadas num decreto todas as instâncias que já existiam, o que não gerou processos participativos novos, só os agrupou num conjunto de normas.

#### 4.6 GOVERNO ELETRÔNICO

Os níveis de interação entre os governantes e os cidadãos são aproximados com um governo eletrônico, onde há a oportunidade de que as informações relevantes sejam repassadas a todos os cidadãos, tornando os atos do Estado mais transparentes a população.

O governo tem muita responsabilidade para que as informações cheguem ao maior número de pessoas, para que a participação civil seja muito mais esclarecida e qualificada, tornando os processos de prestação de contas aos cidadãos mais fáceis, o que garante que a sociedade civil possa monitorar e cobrar as condutas e decisões que os agentes dos governos tomam em relação às contas públicas.

Ao passo que os cidadãos usem as ferramentas digitais como uma forma de disseminação das suas ideias e trocas de experiências, a presença do Estado nesse ambiente digital faz com que aconteça uma aproximação.

Pelo motivo do gabinete digital ser todo virtual, há uma exclusão de uma parcela da população que não tem acesso a internet. Há uma priorização de jovens que são os que mais são incluídos virtualmente, o que leva a definir que pautas serão decididas nas ferramentas do Gabinete Digital, pois as pessoas de maior idade e com menor acesso a internet não ficam sabendo das questões que serão debatidas e as perguntas que estão a ser escolhidas para que sejam debatidas.

Essa questão da seleção de participantes, por ser um instrumento prioritariamente só realizado na internet, traz o debate de que mesmo sendo uma ferramenta que acrescenta uma maior participação das pessoas, ainda não é uma participação de todos.

Portanto, é possível afirmar também, que parte das pessoas que hoje participam muitas vezes não são militantes ou cidadãos engajados na política pública. Uma grande parte são cidadãos que, se não tivessem essas possibilidades de participação virtual não estariam participando. Mesmo que ainda exista uma grande parcela da população que não participa porque não tem acesso a internet, muitos participam hoje exclusivamente por ela, incluindo mais pessoas nesse processo de inclusão.

#### 4.7 A AUSÊNCIA DO ELEMENTO VINCULANTE

A concretização dos mecanismos de participação encontra muitas dificuldades para que sejam colocadas em práticas, pois a representação é vista pela maioria das pessoas como a única maneira que existe para que a democracia exista. Muitas ferramentas que vão ao contrário disso, são muitas vezes vista como um risco à real democracia que existe.

Os mecanismos existentes no Gabinete Digital seguem um modelo hegemônico de democracia e está longe de ser um mecanismo de participação onde presta muito mais eventualmente a servir como um mecanismo de transparência e eventualmente em ser um mecanismo de controle social.

Um modelo democrático hegemônico é contrário a uma forma vinculante de participação cidadã, o que requer que o cidadão seja ativo, o que é necessário para que se consiga que exista uma real participação dos cidadãos nas decisões e que elas influenciem as políticas públicas e decisões que o Estado precisa.

#### 4.8 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO 4

O Gabinete Digital é um instrumento que faz com que o Estado consiga ser mais participativo com os cidadãos, faz com que eles se sintam parte das decisões,

já que na democracia representativa os cidadãos acabam não se sentindo parte das decisões, perdendo o interesse pela política, o que ocasiona uma ausência nos espaços de participação.

A cidadania é um conceito que faz com que os sujeitos sejam mais socialmente ativos nas conquistas dos direitos políticos, civis e sociais (DAGNINO, 1994).

A participação social está aprimorando as formas de interação entre governo e cidadãos e, através do Gabinete Digital eles podem participar das ferramentas disponibilizadas, que são fundamentalmente iniciativas consultivas, pois convocam os cidadãos a opinarem, formularem questões a partir de eixos temáticos já estabelecidos. Esse modelo consultivo, não há regras de como as contribuições recebidas serão usadas, e nem se serão efetivamente usadas.

O Gabinete Digital vem a cada ano crescendo, os cidadãos estão participando mais dos instrumentos de participação que o governo disponibiliza, sendo de extrema importância para que seja a cada dia mais divulgado. Uma descrição mais explicativa se faz necessário em cada ferramenta que o Gabinete Digital disponibiliza, informando como as propostas escolhidas/votadas/respondidas são levadas adiante para a formulação de políticas públicas, fazendo que a população se sinta estimulada mais a participar e identificar onde e como sua participação nesse processo é importante no processo, o quanto ele faz parte do processo.

O Governador Responde é uma ferramenta que possibilita que o governo responda as dúvidas dos cidadãos, o que gera uma maior transparência da gestão pública. O Governador Pergunta é onde o governo indaga os cidadãos sobre temas que estão em pauta na sociedade civil.

Já o Governador Escuta, acontece ao vivo e podem ser assistida por qualquer pessoa com acesso a internet. As questões são sempre com temas que a sociedade civil trás, como as edições que aconteceram acerca do tema da Copa do Mundo no Brasil em 2014, o que gerou diálogos sobre a Copa do Mundo.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A participação é um tema que demanda bastante cuidado conceitual, pois a maioria dos instrumentos pretensamente participativos são na verdade instrumentos de controle social e/ou de transparência, caracterizando assim, o fenômeno da pseudoparticipação.

No contexto brasileiro, o modelo democrático existente é o hegemônico, havendo clara predominância da representação política, e o voto é o único instrumento vinculante, onde os cidadãos escolhem seus representantes. Já a democracia contra hegemônica há uma efetiva participação, pois o voto, nesse caso, é um elemento de mecanismo de tomada de decisão, onde a participação popular existe.

A participação insere a população nos processos decisórios, podendo fazer a fiscalização dos serviços públicos. A sociedade civil é importante para que os cidadãos tenham seus interesses e valores atendidos e defendidos perante o Estado, tornando a cidadania os direitos que os cidadãos têm direito.

Há uma confusão nos conceitos de participação e pseudoparticipação, onde há diferenças importantes. Na participação a tomada de decisões inclui o cidadão de forma vinculante, esta deve ser precedida por deliberação, por uma discussão prévia com a participação da sociedade civil, e onde um controle social e transparência contribuem para os mecanismos de participação. Na pseudoparticipação a tomada de decisão só inclui o cidadão de forma consultiva, sendo a consulta um requisito formal; e o controle e a transparência são somente os “tetos” da pseudoparticipação.

O contexto de como se deu a transição da ditadura militar para o regime democrático explanado nesse trabalho, ajuda a entender como o processo democrático iniciou e como iniciou uma maior exigência de um maior espaço de participação da sociedade civil e dos cidadãos.

O Gabinete Digital é uma forma institucionalizada, em que o Estado organiza e controla. Há um controle social por parte dos cidadãos, pois a participação deles nos mecanismos existentes, não traz a certeza de que serão realmente atendidas,

que serão colocadas em pauta para questões do orçamento anual ou planejamento estratégico, por exemplo. A participação dos cidadãos no gabinete digital é fundamentalmente consultiva, visto que convocam os cidadãos a darem suas opiniões e formularem questões a partir de assuntos escolhidos já estabelecidos, sendo esse modelo de participação uma forma de que não se há regras de como as contribuições recebidas serão utilizadas pelo governo e nem se serão efetivamente utilizadas.

Como limitação desta pesquisa, destaca-se a necessidade de uma análise mais detalhada sobre o que acontece com as propostas selecionadas pelo Gabinete Digital, como essas questões são levadas à frente para discussões.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGGIO, Camilo; SAMPAIO, Rafael Cardoso. **Democracia Digital e Participação: Os modelos de consulta e os desafios do Gabinete Digital**. In: Gabinete Digital, análise de uma experiência. Porto Alegre : Companhia Riograndense de Artes Gráfica (CORAG), 2013.

ARNSTEIN, Sherry R. Uma escada da participação cidadã. In: **Revista da Associação Brasileira para o Fortalecimento da Participação – PARTICIPE**. Porto Alegre/Santa Cruz do Sul. Janeiro 2002. Vol.2, N° .2, p.4-13.

ARTURI, Carlos Schmidt. O debate teórico sobre mudança de regime político: o caso brasileiro. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, n.17, p.11-31, Nov.2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n17/a02n17.pdf>>. Acesso em: 09 abril 2014.

\_\_\_\_\_. O regime democrático no Brasil: notas para uma agenda de pesquisa. **Revista Debates**. Porto Alegre, v.5, p.163-176, jan.-jun. 2011.

ASSIS, Marluce Maria Araújo; VILLA, Scatena, Tereza Cristina. O Controle Social e a Democratização da Informação: Um processo em construção. **Revista Latino-Americana de Enfermagem [online]**, v. 11, n. 3, p. 376-382, 2003.

AVELAR, Lúcia e CINTRA, Antônio Octávio (org.). **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. Fundação Konrad-Adenauer Stiftung. São Paulo: Fundação Unesp Ed., 2004.

AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática, esfera pública e participação local. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 1, n. 2, p. 18-41, jul./dez. de 1999.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BORDERNAVE, Juan E. Diaz. **O que é participação**. 6° ed. São Paulo: Brasiliense, 1983.

BORÓN, Atílio. A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. In: SADER, Emir e GENTILI, Pablo (Orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1995, p. 63-118.

\_\_\_\_\_. **Capitalismo e democracia**. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Buenos Aires, 2007.



BUENO, Marina. **Ferramentas digitais e participação social: educação (para a) ou mobilização da cidadania?**In: Gabinete Digital, análise de uma experiência. Porto Alegre : Companhia Riograndense de Artes Gráfica (CORAG), 2013.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil. O longo caminho.** 3° Ed. Rio de Janeiro, 2002.

CRESRS. CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. RIO GRANDE DO SUL. **Conselho.** Disponível em: <<http://www.cdes.rs.gov.br/conselho>>. Acesso em: 04 abril 2014.

DAGNINO, Evelina. Os Movimentos Sociais e a Emergência de uma Nova Cidadania. In: **DAGNINO, Evelina (org). Anos 90 – Política e sociedade no Brasil.** São Paulo: Editora Brasiliense, p. 103-115, 1994.

DAHL, Robert A. **Poliarquia: Participação e Oposição.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

FIGUEIREDO, Vanuza da Silva; SANTOS, Waldir Ladeira. Transparência e controle social na administração pública. **Revista de Contabilidade e Controladoria**, v. 6, n. 1, 2014.

GABINETE DIGITAL. RIO GRANDE DO SUL. **Democracia em rede.** Disponível em: <<http://gabinetedigital.rs.gov.br/sobre>>. Acesso em: 07 abril 2014.

\_\_\_\_\_. **Notícias.** Consulta pública. Disponível em: <http://gabinetedigital.rs.gov.br/post/com-255-751-votantes-governo-gaucho-realiza-a-maior-consulta-publica-da-internet-no-brasil/>. Acesso em: 15 junho 2014.

GADOTTI, Moacir. **Gestão democrática com participação popular no planejamento e na organização da educação nacional.** Disponível em: <[http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/artigogadotti\\_final.pdf](http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/artigogadotti_final.pdf)> Acesso em: 10 ago 2014.

GALLI, Gabriel. **Comunicação Pública e governo Eletrônico: uma análise do Gabinete Digital do Governo do estado do Rio grande do Sul.** In: Gabinete Digital, análise de uma experiência. Porto Alegre : Companhia Riograndense de Artes Gráfica (CORAG), 2013.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

LAVALLE, Adrián Gurza. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação/ organizador: Roberto Rocha C. Pires. Brasília: Ipea, 2011. v. 7.

LIMA, Mariomar Sales; SANTOS, Ana Maria Lima dos. Avaliação de desempenho da gestão pública baseada nos indicadores econômico-financeiros: um estudo de casos

múltiplos em entidades federais indiretas do município de Manaus. **Gestão e Sociedade**, v. 3, n. 5, p. 140-166, 2009.

MARSHALL, T.H. **Cidadania, classe social e status** Rio de Janeiro, 1967.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Sociedade civil, entre o político-estatal e o universo gerencial. **Revista brasileira de ciências sociais**, vol.18, nº52, junho 2003. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69092003000200010](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092003000200010)>. Acesso em: 10 abril 2014.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

POSSAMAI, Ana Júlia. Democratização do Estado na era digital: **e-participação no ciclo de políticas públicas**. Mestrado em Ciência Política – Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 49.765 de 30 de outubro de 2012**. Disponível em: <[http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid\\_IdNorma=58558&Texto=&Origem=>](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid_IdNorma=58558&Texto=&Origem=>)>. Acesso em: 30 set 2014.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 49.624 de 27 de setembro de 2012**. Disponível em: <[www.seplag.rs.gov.br/upload/1364930284\\_Decreto%2049.264-2012.pdf](http://www.seplag.rs.gov.br/upload/1364930284_Decreto%2049.264-2012.pdf)>. Acesso em: 30 out 2014.

SALLES, Helena da Motta. **Gestão Democrática e Participativa**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração: CAPES: UAB, 2010.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada**. São Paulo: Ática, 1994. 2v. As questões clássicas.

SCHMIDT, Davi Luiz. **Gestão pública e participação social**. Fórum Consad e Conseplan, Canela, RS, 21 e 22 de novembro de 2013.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. 1. ed. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SISPARCI. SISTEMA ESTADUAL DE PARTICIPAÇÃO POPULAR E CIDADÃ. RIO GRANDE DO SUL. **Ciclo orçamentário 2014/2015. Caderno de Diretrizes**. Disponível em: <<http://www.portaldaparticipacao.rs.gov.br/documentos-sistema>>. Acesso em: 10 set 2014.

\_\_\_\_\_. **Como participar**. Disponível em: <<http://www.portaldaparticipacao.rs.gov.br/instancias-da-participacao>>. Acesso em: 01 agos 2014.

VITULLO, Gabriel Eduardo. As teorias da democratização frente às democracias latino-americanas realmente existentes. **Opinião pública**, Campinas, vol 12, nº12. Novembro, 2006, p.348-377.

\_\_\_\_\_. Representação política e democracia representativa são expressões inseparáveis? Elementos para uma teoria democrática pós-representativa e pós-liberal. **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº2. Brasília, julho-dezembro, 2009, p. 271-301.

WOOD, Elen Meiksins. **Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico**. São Paulo: Boitempo, 2003.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia de estudo e de pesquisa em administração**. CAPES: UAB, 2009. 164p.

## APÊNDICE

Roteiro de entrevista realizada com o coordenador e com um servidor técnico que trabalham no SISPARCI.

1. Qual a origem do SISPARCI? Como se deu a ideia da sua criação?
2. Por que o SISPARCI é um sistema?
3. Quais as “práticas” (instâncias) de participação que existem no SISPARCI? Elas foram criadas com o Decreto... ou já existiam antes?
4. Quais as “práticas” de participação que existem no Gabinete Digital?
5. Qual é a importância do Gabinete Digital para os cidadãos?
6. Há uma participação dos cidadãos? Eles são ouvidos e podem falar?
7. Quais os instrumentos utilizados que inserem a cidadania nesse instrumento?
8. Como que o governador faz uso das ferramentas: “Governador Pergunta”, “Governador Escuta” e “Governador Responde”? Quais as expectativas em relação à participação da população nesses canais de participação?
9. Como as demandas são escolhidas?
10. Como essas demandas são priorizadas quando chegam à Assembleia Legislativa do Estado?
11. Sobre os resultados do Gabinete Digital qual é o maior destaque que já obteve?
12. Qual foi o impacto da experiência do Gabinete Digital na Administração Pública?
13. Sobre o Sistema de Participação Cidadã, qual o instrumento que julga que mais cumpre com seus objetivos?
14. Quais são os maiores beneficiados do SISPARCI? E do Gabinete Digital?
15. Quais são os recursos humanos envolvidos na realização do SISPARCI? E do Gabinete Digital?
16. Quais são os recursos orçamentários envolvidos na realização do SISPARCI? E do Gabinete Digital?
17. Quais é a estrutura administrativa (órgãos públicos) envolvida na realização do SISPARCI? E do Gabinete Digital?