

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL**  
**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO**  
**CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL –**  
**modalidade à distância**

**Cláucia Piccoli Faganello**

**ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO SISPARCI NO ESTADO DO RIO GRANDE**  
**DO SUL**

**Porto Alegre**

**2015**

Cláucia Piccoli Faganello

**Análise da implementação do SISPARCI no Estado do Rio Grande do Sul**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal-modalidade a distância da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito para a obtenção do título de especialista.

Orientador: Prof. Dr. Aragon Érico Dasso  
Júnior

**Porto Alegre**

**2015**

Cláucia Piccoli Faganello

**Análise da implementação do SISPARCI no Estado  
do Rio Grande do Sul**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentada ao Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal – modalidade a distância da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito para a obtenção do título de especialista.

Aprovado em 13 de junho de 2015.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Sueli Goulart

Prof. Rafael Kruter Flores

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço aos meus pais Livino e Carmen, ao Davi e ao meu irmão Alexandre, pelo apoio, afeto e paciência que tiveram comigo em todos os momentos em que deixei de estar com eles para a realização de pesquisas, trabalhos, participação de chats e eventos.

Minha gratidão ao Prof. Aragon Érico Dasso Júnior por me orientar e me apresentar a Administração Pública, ser um grande exemplo de professor e ter sempre me encorajado a seguir pesquisando sobre temas relevantes à nossa sociedade. Agradeço também pela oportunidade de participar do Gedap – Grupo de Pesquisa em Estado, Democracia e Administração Pública, onde muito aprendi e sigo aprendendo.

Meu muito obrigado também a todos os professores e funcionários da Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul pelo trabalho desempenhado.

Ademais, agradeço as minhas amigas que sempre me acompanharam na pesquisa, em especial a Thaís Recoba Campodonico, que foi minha tutora nessa fase final da especialização.

Por fim, obrigada a todos que, mesmo não estando citados aqui, de alguma forma contribuíram para a conclusão desta etapa de minha formação.

*A democracia tem medo de lembrar  
e a linguagem tem medo de dizer  
(Eduardo Galeano, 1998)*

## RESUMO

No contexto das democracias atuais, discutir participação, controle social e transparência fazem parte da relação entre o cidadão e o Estado. Assim, no Estado do Rio Grande do Sul diversos mecanismos esparsos foram agrupados de forma sistemática e inovadora, constituindo o Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã (SISPARCI). O presente trabalho se propõe a realizar a análise do SISPARCI, que visa ampliar as vias de participação popular e cidadã. Como objetivos específicos, pretende-se analisar e caracterizar o SISPARCI, assim como, verificar as mudanças de paradigmas no que se refere à participação na Administração Pública do Estado. A metodologia escolhida é o estudo de caso. Este trabalho se justifica devido à importância do instituto da participação nas democracias atuais, sendo, inclusive, uma das formas de verificar a qualidade das mesmas. A escolha do SISPARCI ocorre pelo seu caráter diferente frente às experiências anteriores e pela ausência de estudos sobre o sistema. Outro fator relevante na escolha do tema foi o fato de que o SISPARCI ganhou o 1º lugar no prêmio “Nações Unidas ao Serviço Público”.

**Palavras-chave:** democracia, participação, sistema

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Figura 1</b> – Organograma do Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã	38
<b>Figura 2</b> – Fluxograma do Ciclo Orçamentário Gaúcho	39
<b>Figura 3</b> – Distribuição dos Coredes no Estado do Rio Grande do Sul	40

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1 EVOLUÇÃO DO ESTADO MODERNO .....	13
1.1 A formação do Estado .....	13
1.1.1 Estado Pré-capitalista .....	17
1.1.2 Estado Capitalista .....	19
1.1.2.1 Estado liberal .....	20
1.1.2.2 Estado de bem-estar social .....	21
1.1.2.3 Estado ultraliberal .....	22
1.1.3 Estado Socialista .....	27
2 DEMOCRACIA .....	28
2.1 Conceito de Democracia .....	28
2.2 Democracia hegemônica .....	29
2.3 Democracia contra-hegemônica .....	33
2.4 Participação cidadã e participação política .....	35
3 O SISTEMA ESTADUAL DE PARTICIPAÇÃO POPULAR E CIDADÃ .....	36
3.1 Apresentação das entrevistas e análise dos resultados obtidos .....	41
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	44
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	45
APÊNDICE.....	54

## INTRODUÇÃO

Ninguém hoje ousa dizer que a democracia não é a forma de governo mais adequada, mas inúmeros teóricos discutem quais são os elementos centrais para que um sistema seja realmente democrático e possibilite que o poder seja efetivamente partilhado com o povo. Nesse contexto, discutir participação, controle social e transparência são condição *sine qua non*, quando se discute os meios de interface entre o cidadão e o Estado.

Diversos mecanismos esparsos vêm constituindo o arcabouço participativo em nível federal, estadual e municipal, tais como o Orçamento Participativo, os Conselhos Gestores e as Conferências, mas poucas são as tentativas de sistematizar esses mecanismos de modo que a gestão entre os entes federativos seja mais bem administrada e os anseios da população em ser presente na política sejam atendidos. Nesse cenário, o estado do Rio Grande do Sul criou o Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã (SISPARCI), objeto deste trabalho.

O SISPARCI foi uma iniciativa da gestão do Estado do Rio Grande do Sul, do período de 2011 a 2014, que visou sistematizar os diferentes mecanismos de participação social e cidadã existentes no arcabouço legal estatal. Foi reconhecido como um importante instrumento de consolidação democrática e como ferramenta para a ampliação da participação e do controle social. A criação do sistema foi um passo significativo na combinação de formas representativas de democracia com iniciativas participativas.

O presente trabalho, então, se propôs a realizar a análise do SISPARCI, ferramenta de gestão do estado do Rio Grande do Sul que visa ampliar as vias de participação popular e cidadã, principalmente no tocante a influência dessa sistematização dos mecanismos de participação para a gestão dos municípios.

Este trabalho se justificou devido à importância do instituto da participação nas democracias atuais, sendo, inclusive, uma das formas de verificar a qualidade das mesmas. A escolha do SISPARCI ocorreu pelo seu caráter inovador frente às experiências anteriores e pela ausência de estudos sobre o sistema e seu impacto na gestão dos municípios do Rio Grande do Sul. Outro fator influente na escolha do tema foi o fato de que o SISPARCI ganhou o 1º lugar no prêmio “Nações Unidas ao

Serviço Público”<sup>1</sup>, pelo seu caráter inovador na promoção da melhoria e da eficiência da administração pública.

Como problema de pesquisa, pretendeu responder ao seguinte questionamento: Como e em que medida políticas públicas como o SISPARCI estão criando ou ampliando vias para o exercício da participação cidadã nos municípios do estado do Rio Grande do Sul?

O objetivo geral deste trabalho foi a verificação do impacto da implementação do SISPARCI para a ampliação das formas de interface entre cidadão e Estado. E, como objetivos específicos, pretendeu: analisar e caracterizar o SISPARCI; verificar as mudanças de paradigmas no que se refere à participação popular e cidadã na Administração Pública; identificar quais as mudanças que ocorrem no cenário participativo dos municípios a partir dessa sistematização de diferentes formas de participação.

O método de abordagem será o hipotético-dedutivo, partindo de uma hipótese central para a dedução de afirmações no mundo real, sem abdicar de estabelecer as articulações que revelam a legalidade formadora de projetos. Bourdieu (2002) denomina tal operação de “capacidade relacional”. Portanto, o método consiste na construção de conjecturas que devem ser submetidas a testes, os mais diversos possíveis.

Nesse caso, a hipótese central é que a sistematização de mecanismos de interface cidadã fortalece a participação popular e cidadã, além de criar um corpo institucional fundamental para a continuidade de um modelo mais aberto a participação, independente das correntes políticas que estiverem no poder. Também deixa claro que a participação faz parte do arcabouço administrativo do Estado do Rio Grande do Sul.

Como técnicas de pesquisa, serão utilizadas a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental, além da realização de entrevistas. No que se refere à pesquisa bibliográfica e os documentos, a relevância dessas fontes se fixa no fato de que a análise documental permite que o pesquisador se familiarize com os antecedentes históricos de um dado fenômeno, dando, com isso, condições para que se conheça não somente o passado do objeto, mas também as forças que o constituíram e que ainda exercem influência em seu cotidiano (GIL, 1999).

---

<sup>1</sup> Mais informações disponíveis em: <http://www.portaldaparticipacao.rs.gov.br/sistema-estadual-de-participacao-conquista-1o-lugar-em-premio-da-onu-2/>

Ademais, utilizou-se da realização de entrevistas com os gestores que criaram e geriram o Sistema, para entender melhor a relação entre o estado e os municípios nesse processo. Os gestores, nomeados no trabalho como Gestor 1 e Gestor 2, preencheram termo de livre consentimento para utilização das falas no trabalho, desde que não identificados.

O trabalho está dividido em três capítulos, sendo que, inicialmente foi realizada a revisão das teorias de Estado. Num segundo momento, foi feita uma brevíssima discussão das visões de democracia hoje. No terceiro capítulo, realizou-se a descrição do SISPARCI, dos mecanismos que fazem parte no mesmo e após, fez-se a análise crítica, com base nas entrevistas realizadas, dos elementos que levaram à criação do Sistema, assim como a forma como foi feita a gestão do mesmo e a interface com os municípios gaúchos por meio dos COREDES.

Por fim, apresentam-se as conclusões, as quais indicam que apesar das limitações de abrangências, de capacidade de sistematização e da ausência de vinculação das decisões tomadas pela cidadania através dos mecanismos do SISPARCI, a ferramenta mostrou-se inovadora dentro dos marcos legais em que foi proposta. Com isso, sugere-se que o sistema deve ser melhorado, principalmente no que se refere a obrigatoriedade do Estado de realizar o que é apontado através do SISPARCI.

## 1 EVOLUÇÃO DO ESTADO MODERNO

Neste trabalho, partirei da premissa de que o modelo de democracia adotado por determinado país é resultado do modelo de Estado implementado, portanto, a democracia e o Estado não podem ser vistos como escolhas racionais isoladas de governos, mas sim, como elementos que compõem uma determinada conjuntura social.

### 1.1 A formação do Estado

Ao se falar em Estado, logo surge a pergunta de que Estado estamos falando. A escolha do conceito a ser utilizado é uma tipificação a partir da realidade. O Estado pode ser muitas coisas, dependendo da doutrina política que esta no poder, segundo Marx (1859), o Estado é uma superestrutura onde a classe dominante toma as decisões e gere os seus interesses. Já Engels, coloca que:

O Estado não é, de forma alguma, uma força imposta, do exterior, à sociedade. [...] É um produto da sociedade numa certa fase do seu desenvolvimento. É a confissão de que essa sociedade se embaraçou numa insolúvel contradição interna, se dividiu em antagonismos inconciliáveis de que não pode desvencilhar-se. Mas, para que esses antagonismos, essas classes com interesses econômicos colidentes não se devorem e não consumam a sociedade numa luta estéril, faz-se necessário um poder colocado aparentemente por cima da sociedade, chamado a amortecer o choque e a mantê-lo dentro dos limites da "ordem". Esse poder, nascido da sociedade, mas posto acima dela se distanciando cada vez mais, é o Estado. (ENGELS, 2010, p. 213)

Nessa visão já pode-se depreender que o Estado e a sociedade são inseparáveis, pois o segundo só existe em função da sociedade. Na mesma corrente, Lenin coloca que

o Estado é o produto e a manifestação do antagonismo irreconciliável das classes. O Estado aparece na medida em que os antagonismos de classes não podem objetivamente ser conciliados. E, reciprocamente, a existência do Estado prova que as contradições de classe são inconciliáveis. (LENIN, 2010, p. 27)

O Estado só se sustenta numa estrutura de poder, e nesse aspecto, Marx e Engels (2007, p. 47), colocam que “o poder político do Estado moderno nada mais é do que um comitê para gerir os negócios comuns de toda a classe burguesa”. Para esses autores, torna-se a esfera onde a classe burguesa, dominante, toma as decisões e gere seus interesses para que a sociedade como um todo acate.

Autores contemporâneos enxergam o Estado como uma arena política mais ampla, nessa linha, Bourdieu coloca que:

O Estado é uma realidade ambígua. Não se pode dizer apenas que é um instrumento a serviço dos dominantes. Sem dúvida, o Estado não é completamente neutro, completamente independente dos dominantes, mas tem uma autonomia maior quanto mais antigo ele for, quanto mais forte, quanto mais conquistas sociais importantes tiver registrado em suas estruturas etc. Ele em o lugar dos conflitos. (BOURDIEU, 1998, p. 48)

A partir desses conceitos depreende-se que o Estado é o local dos conflitos entre as diferentes classes da sociedade, é nele que as lutas são travadas e as decisões políticas e administrativas são tomadas.

No tocante ao surgimento do Estado, duas visões teóricas se contrapõem. A primeira, defendida pelo Iluminismo prega que anteriormente ao Estado havia o contrato social. Dallari explica:

A denominação Estado (do latim status estar firme), significando situação permanente de convivência e ligada à sociedade política, aparece pela primeira vez em "O Príncipe" de MAQUIAVEL, escrito em 1513, passando a ser usada pelos italianos sempre ligada ao nome de uma cidade independente, como, por exemplo, *stato di Firenze*. Durante os séculos XVI e XVII a expressão foi sendo admitida em escritos franceses, ingleses e alemães. Na Espanha, até o século XVIII, aplicava-se também a denominação de estados a grandes propriedades rurais de domínio particular, cujos proprietários tinham poder jurisdicional. De qualquer forma, é certo que o nome Estado, indicando uma sociedade política, só aparece no século XVI, e este é um dos argumentos para alguns autores que não admitem a existência do Estado antes do século XVII. (DALLARI, 1998, p. 22)

A segunda visão teórica, defendida por Poulantzas, coloca que não houve essa separação, que:

Na ordem de explicação teórica, falar de um campo social de divisão de trabalho em classes e de poder de classe anterior a existência do Estado, de uma base originariamente primeira (no sentido cronológico e genealógico) que em seguida geraria o Estado, e que certamente interviria depois – porém somente depois – não faz sentido de forma alguma. Onde existe divisão de classe, existe o Estado, o poder político institucionalizado. Não há nessa ordem luta e poder de classe anterior ao Estado ou sem o Estado, “estado natural” ou “estado social” [...]. O Estado baliza desde então o campo de lutas, aí incluídas as relações de produção; organiza o mercado e as relações de propriedade; institui o domínio político e instaura a classe politicamente dominante; marca e codifica todas as formas de divisão social do trabalho, todo o real no quadro referencial de uma sociedade dividida em classes. (POULANTZAS, 1985, p. 45)

Ainda nessa discussão, Bourdieu complementa que:

Quando se estuda o nascimento do Estado nas sociedades em que o Estado se constituiu mais cedo, como na França e na Inglaterra, observa-se primeiro uma concentração de força física e uma concentração de força econômica – ambas funcionando juntas; é preciso dinheiro para fazer guerras, para fazer o policiamento, etc., e é necessária a força da polícia para poder arrecadar dinheiro. Em seguida, tem-se uma concentração de capital cultural, e uma concentração de autoridade. Esse Estado, à medida que avança, adquire autonomia, torna-se parcialmente independente das forças sociais e econômicas dominantes. A burocracia de Estado, começa a ser capaz de distorcer as vontades dos dominantes, de interpretá-las e, às vezes, de inspirar políticas. (BOURDIEU, 1998, p. 46)

Assim, não é possível datar um momento específico para o surgimento do Estado, entende-se que ele sempre esteve presente nas sociedades, visto que as lutas de classes são inerentes às mesmas. Acrescenta Poulantzas:

Assim, se (uma) história é (a) história da luta de classes, se as sociedades “primitivas” sem Estado são sociedade sem (esta) história é que esta história não existe sem Estado. Não há uma história de lutas onde, um dado momento, o Estado seja fruto e resultado, pois esta história é inimaginável sem Estado (POULANTZAS, 1985, p. 45).

Portanto, não me atarei na discussão sobre a origem do Estado, o foco será na constituição do Estado moderno e suas diversas facetas. O Estado moderno,

visto aqui como um processo histórico, também pode ser chamado de Estado europeu. Essa modelagem estatal, surge na segunda metade do século XV e tem como características, segundo Miranda (2003, p. 32): que todo o poder deriva do Rei, assim como a autoridade pública, o território começa a ser limitado, surge o governo central, há uma crescente institucionalização.<sup>2</sup>

Nessa linha, Di Pietro (2002, p. 1) coloca que esse Estado pode ser chamado de Estado de Direito, pois a partir desse momento surgem princípios como o da legalidade e o da separação de poderes e explica que por isso que dizem que o direito administrativo nasce nas Revoluções, já que elas acabam com o absolutismo derivado da Idade Média.

Poulantzas coloca que:

a palavra Estado não é a de qualquer pessoa, nem vem de qualquer lugar; existe aí um segredo do poder e um segredo burocrático. Segredo que não equivale contudo a um papel unívoco de silêncio, porém mais precisamente ao de instauração no seio do Estado de circuitos tais que favorecem a enunciação a partir de alguns de seus centros (POULANTZAS, 1985, p. 38) .

A partir dessas considerações, adota-se para esse trabalho a classificação de Estado defendida pelos autores acima exposto, visto que o Estado é um processo em constante transformação e é considerado como a arena de conflitos sociais.

A partir desses conceitos de Estado e levando em consideração seu surgimento é possível trabalhar com a seguinte classificação:

---

<sup>2</sup> Omar Guerrero divide o Estado em quatro fases: a monarquia absoluta, o Estado liberal, o Estado bonapartista e o Estado capitalista tardio (OROZCO, 1980, p. 17). Neste trabalho optou-se por não utilizar essa classificação, visto que a mesma incluía o Estado bonapartista entendido como um pré-estado de bem-estar social, mas dentro do marcos do Estado capitalista e muito característico da Europa.

### 1.1.1 Estado Pré-capitalista

Esse modelo de Estado, denominado de pré-capitalista, também pode ser chamado de Estado monárquico ou absolutista. É um Estado caracterizado pelo modelo de acumulação primitiva, onde já é possível evidenciar um grau de exploração. Os principais filósofos que tratam desse modelo de Estado e serão aqui citados são Maquiavel e Hobbes.

Hobbes (1979) no clássico *Leviatã* coloca que o estado de natureza até então existente já não é mais capaz de cuidar dos atos humanos, sendo necessário ingressar numa organização regrada por normas e leis positivas, nessa visão, o elemento que falta ao estado de natureza para dar conta das questões humanas é a política. Essa institucionalização ocorre através da positivação das leis, escritas pelo homem e que dão ao Estado o poder coercitivo para exigir o seu cumprimento. Segundo Hobbes:

Só depois de instituído o Estado elas efetivamente se tornam leis, nunca antes, pois passam então a ser ordem do Estado, portanto também leis civis, pois é o poder soberano que obriga os homens a obedecer-lhes. (HOBBS, 1979, p. 162)

Assim, na visão de Hobbes o estado de natureza é algo transitório, que conforme a sociedade vai se constituindo, ele vai sendo superado e vão sendo criadas formas alternativas de organização pelo homem. Assim a tendência é que passado o estado de natureza o homem ingresse no Estado civil, o qual já regrado e com poder coercitivo para o cumprimento dessas leis. O poder coercitivo estatal justifica-se pela necessidade de evitar guerras de todos contra todos.

O autor vai além, falando sobre a intervenção do Estado nas formas de propriedade privada

A introdução da propriedade é um efeito do Estado, que nada pode fazer a não ser por intermédio da pessoa que o representa, ela só pode ser um ato do soberano, e consiste em leis que só podem ser feitas por quem tiver o poder soberano. (HOBBS, 1979, p. 151)

Por essa passagem, verifica-se que o Estado se personifica através do soberano e das leis por ele criadas. Nesse modelo, Hobbes se refere também ao papel regulador do Estado sobre as ações comerciais realizadas e as vendas ao exterior realizadas pelos súditos, que só podem agir em conformidade com o que o soberano determina (HOBBS, 1979, p. 152). Nesse caminho, para algumas questões são necessários pactos para exigir de outrem o cumprimento de algo acordado e surgem os contratos:

Compete, portanto ao Estado, isto é, ao soberano, determinar de que maneira devem fazer-se entre os súditos todas as espécies de contrato (de compra, venda, troca, empréstimos, arrendamento), e mediante que palavras e sinais esse contratos devem ser considerados válidos. (HOBBS, 1979, p. 153)

Através dos contratos, das leis e regras sociais surge o Estado como sociedade organizada, e sendo o mesmo personificado na figura do soberano, a ideia de política.

Segundo Hobbes:

A única maneira de instituir um tal poder comum, capaz de defendê-los das invasões dos estrangeiros e das injúrias uns dos outros, garantindo-lhes assim uma segurança suficiente para que, mediante seu próprio labor e graças aos frutos da terra, possam alimentar-se e viver satisfeitos, é conferir toda sua força e poder a um homem, ou a uma assembleia de homens, que possa reduzir suas diversas vontades, por pluralidade de votos, a uma só vontade. (HOBBS, 1979, p. 105)

Dessa forma, Hobbes coloca que cada indivíduo deve abrir mão de um pouco de sua liberdade e confiar num representante que lhes garantirá a segurança e conclui que “à multidão assim unida numa só pessoa se chama Estado” (HOBBS, 1979, p. 105). Maquiavel em sua obra clássica O Príncipe, dá o caminho que um príncipe deve seguir para se manter no poder no Estado.

Deve-se compreender que um príncipe, e em particular um príncipe novo, não pode praticar todas aquelas coisas pelas quais os homens são considerados bons, uma vez que, frequentemente, é obrigado,

para manter o Estado, a agir contra a fé, contra a caridade, contra a humanidade, contra a religião (MAQUIAVEL, 2012, p. 155).

Segue na mesma linha de Hobbes pregando um Estado absoluto, com um soberano detendo todo o poder, mesmo que tenha que agir em contrário da humanidade e da religião, fator de muita influência nesse período sobre os povos. Maquiavel segue na sua obra afirmando que

nas ações de todos os homens, em especial dos príncipes, onde não existe tribunal a que recorrer, o que importa é o sucesso das mesmas. Procure, pois, o príncipe, vencer e manter o Estado: os meios serão sempre julgados honrosos e por todos louvados. (MAQUIAVEL, 2012, p. 156)

Para a manutenção do poder, deve-se fazer todo o possível, afinal o príncipe personifica e mantém o Estado, o qual deve ser preservado a qualquer custo.

A partir da análise desses autores fica clara a situação de exploração sofrida pelos camponeses em relação ao soberano, que não era escolhido, mas detinha o poder de decidir o futuro naquela sociedade civil.

### **1.1.2 Estado Capitalista**

O segundo modelo a ser tratado, é o Estado hegemônico nas sociedades ocidentais, o qual é caracterizado pelo modo de produção capitalista. Esse Estado se adequa a diferentes realidades, gera diferentes perfis que não rompem com as características do capitalismo, tal como a defesa da propriedade privada, e, em nenhum momento deixa de seguir os princípios liberais.

Segundo Poulantzas (1985, p. 29) “a teoria do Estado capitalista não pode ser separada da história de sua constituição e de sua reprodução”, pois “uma teoria do Estado capitalista só pode ser elaborada ao se relacionar este Estado com a história das lutas políticas dentro do capitalismo” (1985, p. 30).

Esse modelo de Estado pode ser dividido em Estado liberal, Estado de bem-estar social e Estado ultraliberal, os quais serão descritos na sequência.

### 1.1.2.1 Estado liberal

O liberalismo é uma corrente ideológica criada pelo filósofo John Locke que prega que a liberdade do indivíduo é o fator mais importante e que o Estado deve interferir minimamente na organização social. Chatelet (2009, p. 60) coloca que “John Locke apresentou a fórmula Liberal do Estado moderno, potência soberana e legisladora e unidade de uma multiplicidade de ‘súditos francos’”.

Locke (1978) defendia que os homens viviam num “Estado Natural” no qual os indivíduos possuem “direitos naturais”, tais como a vida, a liberdade e a propriedade.

Deixa claro que os indivíduos precedem o surgimento da sociedade, e, portanto do Estado, por isso que os mesmos são livres e devem ter sua liberdade preservada.

Para bem compreender o poder político e derivá-lo de sua origem, devemos considerar em que estado todos os homens se acham naturalmente, sendo este um estado de perfeita liberdade para ordenar-lhe as ações e regular-lhes as posses e as pessoas conforme acharam conveniente, dentro dos limites da lei da natureza, sem permissão ou depender da vontade de qualquer outro homem. (LOCKE, 1978, p. 35)

Falava também sobre a necessidade de uma “soberania limitada dos reis” e que o Estado surge por uma necessidade natural de organizar a sociedade. Quanto à propriedade defende que todos tem acesso a propriedade, sendo então à propriedade um direito natural do indivíduo, o papel do Estado é garantir esse direito.

Adam Smith posteriormente aprimora essas ideias no clássico A Riqueza das Nações (1983), onde utiliza-se de justificativas econômicas para defender as liberdades individuais. Coloca que os indivíduos têm autonomia econômica e que encontram na divisão do trabalho a forma de produzir e a partir disso fazer trocas que gerem benefício econômico a todos os trabalhadores. Esse é um dos pressupostos para a vida em sociedade, cuja finalidade é garantir os processos de compra e venda, de modo que todos os indivíduos possam conviver socialmente no processo produtivo. Na visão de Smith o Estado deve intervir o mínimo possível nas relações econômicas e na vida do indivíduo, deve somente propiciar as condições para que o Estado se desenvolva.

Bonavides (2001, p. 42) coloca que “o primeiro Estado jurídico, guardião das liberdades individuais, alcançou sua experimentação histórica na Revolução Francesa”. É, portanto, no contexto da Revolução Francesa que surgem os primeiros Estados liberais, os quais visam à preservação dos interesses individuais, ou de uma determinada classe, como no caso francês da burguesia.

### 1.1.2.2 Estado de bem-estar social

O Estado de bem-estar social é também conhecido como *Welfare State* (Estados Unidos), *Estado-providência* (Europa) e *Estado bonapartista* (França) (GUERRERO, 1997; SPING-ANDERSEN, 1991; ROSANVALLON, 1997). É caracterizado pela universalidade de acesso aos serviços públicos ofertados, é único na prestação dos mesmos, não concorre com ninguém, é gracioso e centralizado na prestação dos serviços.

Seu surgimento é decorrente da necessidade de separação entre o Estado e a Igreja. Tem origem no Estado-protetor, o qual surge no momento em que os indivíduos passam a ter direitos e esses direitos precisam ser protegidos ou garantidos pelo Estado, que deve cumprir o papel de “produtor de segurança e redutor de incertezas” (ROSANVALLON, 1997, p. 19). Surge na Europa no pós 2ª Guerra Mundial.

Segundo Heiman (1929, *apud* SPING-ANDERSEN, 1991) “as reformas conservadoras podem não ter sido motivadas por nada além do desejo de reprimir a mobilização dos trabalhadores”, essa interpretação dada explica a concessão feita pelo Estado capitalista aos trabalhadores num período em que começam a surgir algumas disputas no cenário político. Sping-Andersen (1991, p. 90) atualiza a interpretação de Marx sobre as concessões do Estado na melhoria do bem-estar da sociedade:

O valor estratégico das políticas de bem-estar neste argumento é o de que elas ajudam a promover o progresso das forças produtivas no capitalismo. Mas a beleza da estratégia social-democrata consistia em que a política social resultaria também em mobilização de poder. Ao erradicar a pobreza, o desemprego e a dependência completa do salário, o *welfare state* aumenta as capacidades políticas e reduz as divisões sociais que são as barreiras para a unidade política dos trabalhadores. (SPING-ANDERSEN, 1991, p. 90)

O mesmo autor separa a análise em duas abordagens: a de sistemas/estruturalista e a de instituições e atores. Nesse caso, é relevante a análise da primeira abordagem, a qual “tende a enfatizar mais as similaridades que as diferenças entre as nações; o fato de ser industrializada ou capitalista sobrepõe-se a variações culturais ou diferenças nas relações de poder” (SPING-ANDERSEN, 1991, p. 91), nesse sentido é mais fácil entender como o fenômeno do *welfare state* ocorreu em diversos países do mundo com diferenças significativas, mas todos com o mesmo modo de produção. O “ponto de partida analítico é o de que o *welfare state* é um produto inevitável do modo de produção capitalista. A acumulação de capital cria condições que forçam a reforma social”. Nessa visão o *welfare state* é também considerado decorrência do surgimento da burocracia moderna, que entende o Estado necessário, mas limitado, visto que “o mercado não é um substituto adequado, pois abastece apenas os que conseguem atuar dentro dele” (SPING-ANDERSEN, 1991, p. 91), então o Estado “posiciona-se de maneira que as necessidades coletivas do capital sejam satisfeitas”, assim “o consentimento da classe trabalhadora é garantido com base na hegemonia material, isto é, uma subordinação voluntária ao sistema”.(SPING-ANDERSEN, 1991, p. 92).

Segundo Bourdieu (1998, p. 15) “mas dez anos de poder socialista consumaram a demolição da crença no Estado e a destruição do Estado-providência empreendida nos anos 70 em nome do liberalismo”. Terminou seu ciclo de hegemonia no final dos anos 1970.

### **1.1.2.3 Estado ultraliberal**

A escolha do termo ultraliberal para caracterizar o modelo de Estado atual é devida ao fato de que o neoliberalismo, como a maioria dos teóricos gosta de chamar esse Estado não é adequado, visto que esse modelo não apresenta novidades em relação ao modelo de dominação liberal, o qual nunca deixou de influenciar as ações estatais. Dasso Junior explica:

Não obstante a disseminação que o termo neoliberal atingiu, o mesmo não é o mais apropriado, pois historicamente, o liberalismo como projeto de dominação nunca cessou. Portanto, não há nenhuma (ou quase nenhuma) novidade substancial nos liberais

contemporâneos que justifique o prefixo *neo*. (DASSO JUNIOR, 2006, p. 48)

Visto isso, e tendo em conta a ferocidade dos seus argumentos e implementação por parte de seus atores, fica justificada a escolha do termo.

Esse modelo de Estado tem início como fenômeno mundial em meados dos anos de 1970, principalmente com os governos da Primeira Ministra Margaret Hilda Thatcher (1925 – 2013) na Inglaterra e do presidente Ronald Wilson Reagan nos Estados Unidos da América. Entretanto, segundo Perry Anderson (2003, p. 19) “a primeira experiência neoliberal sistemática do mundo aconteceu no Chile”, durante a ditadura militar, onde ocorreram vários programas de desregulação, demissões em massa, repressão e a privatização de bens públicos.

Sua construção como modelo teórico hegemônico surge no Consenso de Washington, expressão cunhada pelo economista John Williamson, presidente do International Institute for Economy, localizado na cidade de Washington nos Estados Unidos da América, que segundo Fiori:

promoveu, em 1989, uma reunião cujo objetivo era discutir as reformas necessárias para que a América Latina saísse da década que alguns chamaram de perda, da estagnação, da inflação, da recessão, da dívida externa e retomasse o caminho do crescimento, do aumento da riqueza, do desenvolvimento, quem sabe até - Deus quisesse - da igualdade. (FIORI, 1996, p. 2)

A partir dessa reunião, em 1990, foi publicado um *paper* e um livro com as diretrizes que os países latino-americanos deveriam seguir, pois:

no fundo, há uma rede de burocracias relevantes para o comando e coordenação da política econômica mundial dos EUA e para cuidar da América Latina. E, hoje, aparentemente, de uma maneira surpreendente, os institutos formadores daquela rede têm as mesmas ideias. (FIORI, 1996, p. 3)

Em linhas gerais:

o Consenso de Washington diz respeito à visão norte-americana sobre a condução da política econômica, sobretudo nos países periféricos, no mundo inteiro, mas, obviamente, de forma muito mais direta para os países da América Latina que, naquele momento, eram os países mais endividados, situados embaixo da zona de hegemonia, de supremacia norte-americana. (FIORI, 1996, p. 3)

O encontro tem relação direta com a necessidade de manutenção da hegemonia da política econômica norte-americana sobre os Estados latinos, visto que todos passaram por períodos ditatoriais e estavam num momento de transição nos seus regimes de governo. A necessidade dessa intervenção, no momento, está centrada em direcionar a atuação desses Estados a fim de estabilizar a economia.

O Consenso foi dividido em três planos:

no primeiro plano, de ordem macroeconômica, há um acordo completo entre todas as agências econômicas, que todos esses países periféricos estão, no momento, sendo convencidos a aplicar um programa em que lhes é requerido um rigoroso esforço de equilíbrio fiscal, austeridade fiscal ao máximo, o que passa inevitavelmente por um programa de reformas administrativas, previdenciárias e fiscais, e um corte violento no gasto público. [...] A segunda ordem de propostas e reformas, que estava naquele "consenso", para usar a palavra de ordem deles, eu diria que são de ordem microeconômica: é preciso desonerar fiscalmente o capital para que ele possa aumentar a sua competitividade no mercado internacional, desregulado e aberto. [...] A terceira ordem de coisas que o consenso propunha: nada disso será possível se nós não desmontarmos, radicalmente, o modelo anterior que houve nesses continentes, um modelo perverso, que funcionou mau, só fez porcarias, que é o tal do modelo de importação de industrialização por substituição de importações, que é um conceito pessimamente usado. (FIORI, 1996, p. 5 e 6)

Seguindo esse entendimento, as propostas do Consenso de Washington foram:

Primeiro, desregulação dos mercados, sobretudo o financeiro e o do trabalho. E isso já foi feito em quase todos os países da América Latina. Segundo, privatização, de preferência selvagem. Terceiro, abertura comercial. Quarto, garantia do direito de propriedade, sobretudo na zona de fronteira, isto é, nos serviços, propriedade intelectual etc. (FIORI, 1996, p. 5 e 6)

Na América Latina, quase todos os países recém tinham saído de regimes militares e estavam restabelecendo seus governos eleitos, o momento não poderia ser mais propício, o *Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo* (CLAD) emitiu seu próprio documento com a receita a qual os países latino-americanos deveriam fazer suas reformas, sem nada destoar das diretrizes do Consenso de Washington.

Dado o momento de transição de regimes políticos, “o neoliberalismo se apresenta sob as aparências da inevitabilidade” (BOURDIEU, 1998, p.44). Os países não deveriam ousar e sim cumprir as metas estabelecidas a fim de superar seus maiores problemas políticos e econômicos.

Samuel Pinheiro Guimarães conceitua o Estado hegemônico:

Por Estado hegemônico se pode entender aquele Estado que, em função de sua extraordinária superioridade de poder econômico, político e militar em relação aos demais Estados, está em condições de organizar o sistema internacional, em seus diversos aspectos, de tal forma que seus interesses, de toda ordem, sejam assegurados e mantidos, se necessário pela força, sem Potência ou coalizão de Potências que possa impedi-lo de agir (GUIMARÃES, 2002, p. 25).

Na conjuntura pós fim da Guerra Fria, pode-se dizer que o Estado ultraliberal alcançou proporções hegemônicas, ditando a forma como os demais países deveriam organizar seus Estados e, conseqüentemente, suas Administrações Públicas. Bourdieu (1998, p. 49) coloca que “de modo geral, o neoliberalismo faz voltas, sob as aparências de uma mensagem muito chique e muito moderna, as ideias mais arcaicas do patronato mais arcaico”.

Esse fenômeno, do ponto de vista da esfera estatal pode ser explicado como:

O processo de regresso do Estado mostra que a resistência à crença e à política neoliberais é tanto mais forte nos diferentes países quanto mais fortes eram neles as tradições estatais. E isso se explica porque o Estado existe sob duas formas: na realidade objetiva, sob a forma de um conjunto de instituições como regulamentos, repartições ministérios, etc., e também nas cabeças. [...] O Estado, em todos os países é, em parte, o vestígio de conquistas na realidade social. [...] E o Estado também existe na cabeça dos trabalhadores sob a forma de direito subjetivo (“isso é meu direito”, “não podem fazer isso

comigo”), de apego às “conquistas sociais” etc. (BOURDIEU, 1998, p. 48)

Essa divisão no modo de ver o Estado acaba separando a atuação estatal da sociedade e gerando um distanciamento desnecessário entre o que é público e o que é a coisa pública, característica derivada do atual modelo de Estado. Com isso, dentro desse modelo de Estado, o cidadão deixa de sentir-se parte do Estado. O mesmo autor complementa:

A revolução conservadora assume hoje uma forma inédita: não se trata, como em outros tempos, de invocar um passado idealizado, através da exaltação da terra e do sangue, temas arcaicos das velhas mitologias agrárias. Essa revolução conservadora de tipo novo tem como bandeira o progresso, a razão, a ciência (a economia, no caso), para justificar a restauração e tenta assim tachar de arcaísmo o pensamento e a ação progressista. Ela institui como normas de todas as práticas, logo como regras ideais, as regularidades reais do mundo econômico entregue à sua lógica, a alegada lei do mercado, isto é, a lei do mais forte. Ela ratifica e glorifica o reino daquilo que se chama mercados financeiros, isto é, a volta a uma espécie de capitalismo radical, cuja única lei é a do lucro máximo, capitalismo sem freio e sem disfarce, mas racionalizado, levado ao limite de sua eficiência econômica pela introdução de formas modernas de dominação, como o *management*, e de técnicas de manipulação, como a pesquisa de mercado, o marketing, a publicidade comercial. (BOURDIEU, 1998, p. 49-50)

Sobre esse fenômeno, Dasso Junior coloca que

Esse discurso, repetido incansavelmente, tomou ares de pensamento hegemônico e intimida qualquer tentativa de pensamento livre. Esquece-se, entretanto, que nenhum Estado “subdesenvolvido” que seguiu o receituário ultraliberal, sob a égide da globalização capitalista, resolveu os problemas de concentração de renda e, conseqüentemente, de desigualdade social. (DASSO JUNIOR, 2006, p. 22)

O Brasil, seguindo as diretrizes oriundas do Consenso de Washington e do CLAD, inicia com o governo do então presidente Itamar Franco uma série de medidas de caráter ultraliberal, as quais o presidente Fernando Henrique Cardoso

leva a cabo através da Reforma do Aparelho do Estado, que só foi possível pela adoção do modelo de Estado Ultraliberal.

### 1.1.3 Estado Socialista

O terceiro modelo a ser abordado, refere-se ao movimento socialista, que surgiu, incorporando parte das teorias anarquistas, no início do século XIX, para combater o Estado gerador de todas as desigualdades e privilégios presentes na sociedade. Segundo Dallari (1998, p. 101): “não se pensava que o Estado pudesse ter outra utilidade que não a manutenção e a proteção dos privilégios”, então para esse movimento lutar pelo Estado era uma luta pela manutenção de uma determinada classe no poder.

A conquista da liberdade, já positivada na maioria das Constituições europeias nada significava para a classe trabalhadora, visto que continuavam sendo submetidos a altas jornadas de trabalho, baixos salários e praticamente nenhum direito trabalhista. A liberdade de contratos, garantida pelo Estado, pouco ajudava, pois sem força e poder, os trabalhadores poderiam escolher entre ter um trabalho precaríssimo ou ficar desempregados (DALLARI, 1998, p. 101).

Esse modelo de Estado surge como crítica a hegemonia do Estado capitalista. No plano prático, nunca foi completamente implementado, os teóricos descrevem que a única experiência próxima ao socialismo foi a Comuna de Paris, em relação a ela:

era, essencialmente, um governo da classe operária, o produto da luta da classe produtora contra a proprietária, a forma política, finalmente encontrada, com a qual se realiza a emancipação econômica do trabalho. [...] A Comuna havia, pois, de servir como uma alavanca para extirpar os fundamentos econômicos sobre os quais se assenta a existência de classes e, por conseguinte, a dominação de classe. Emancipado o trabalho, todo homem se torna trabalhador e o trabalho produtivo deixa de ser atributo de classe. [...] Sim, senhores, a Comuna tencionava abolir toda essa propriedade de classe que faz o trabalho de muitos a riqueza de poucos. Ela aspirava à expropriação dos expropriadores. (MARX *apud* BUONICORE, 2013)

A Comuna de Paris, por mais que o próprio Marx diga que nasceu perdida, foi a tentativa mais próxima ao estabelecimento de um Estado Socialista e provavelmente o único momento da história em que os trabalhadores estiverem no poder não apenas através da representação.

## 2. DEMOCRACIA

Esse segundo ponto, num primeiro momento focará no conceito de democracia e em seu surgimento; depois partirá para a análise das duas vertentes atualmente discutidas no campo da ciência política, a democracia hegemônica e a contra hegemônica e, por fim, o conceito de participação.

### 2.1 Conceito de Democracia

A palavra democracia tem sua origem no termo grego *demokratía*. Etimologicamente, *demos* significa povo e *krátos* significa poder, portanto poder do povo. Porém, seguramente, hoje ninguém se arriscaria a afirmar que esta definição grega de democracia é adotada literalmente por algum Estado.

É importante fazer uma ressalva em relação a democracia grega, pois nesse embrião democrático o sistema não era universal, já que escravos, mulheres e filhos de pai ateniense e de mãe filha de pai estrangeiro não eram considerados cidadãos atenienses. O modelo ocorreu na polis de Atenas, uma “cidade-Estado”, e teve o mérito inicial de unir os proprietários e camponeses, grupo de cidadãos numa “unidade cívica e militar”, criando-se uma cidadania atenienses, onde não havia “senhores” ou governantes. Essa cidadania reunia aproximadamente 20% da população, os quais participavam das assembléias. Nesse modelo não existia a divisão entre “Estado” e “sociedade civil”, não havia uma “economia” distinta e autônoma, o Estado era a comunidade de cidadãos. As heranças desse modelo, são os conceitos de “*eleutheria*”, a liberdade do povo em relação ao senhorio e “*isegoria*”, que vai além da liberdade, engloba a igualdade de fala nas assembléias, mas a principal herança desse modelo é que todos os considerados cidadãos tinham o direito de participar (WOOD, 2003, p. 177).

Huntington (1991), classificou três “ondas de democratização” no Mundo. A primeira teve início no século XIX, nos Estados Unidos, e terminou com o

encerramento da Primeira Guerra Mundial, quando um total de 30 países tinham regimes democráticos. A segunda onda começou após a Segunda Guerra Mundial e integrou os países com regimes fascistas derrotados, como a Alemanha, a Áustria, a Itália, entre outros e, mais tarde, os países que foram descolonizados e obtiveram suas independências, somando um total de 36 países governados de modo democrático. A terceira e última onda identificada pelo autor começou com a Revolução dos Cravos (1974) em Portugal e se alastrou pela África, América Latina, Ásia e leste europeu.

Dahl (2004, p. 69) também analisa o crescimento do número de países com regimes democráticos e coloca que na década de 1900-09 os países democráticos eram 8, numa porcentagem de 17% e na década de 1994-97 o número cresce para 86 países democráticos, numa porcentagem de 45% dos Estados-nações.

O questionamento sobre o que se entende por democracia e quais são seus requisitos fundamentais vem produzindo, especialmente a partir da segunda metade deste século. É evidente que nem todas as democracias são iguais e que somente o crescimento do número de países optantes pelo regime democrático não é suficiente para garantir uma democracia integral. Levando em conta essa observação, é necessário analisar de qual democracia estamos tratando?

Para isso optou-se por uma divisão analítica da democracia em duas perspectivas: uma que prioriza seus aspectos formais ou suas singularidades; outra que prioriza o seu conteúdo.

## **2.2 Democracia hegemônica**

Esse modelo surge no feudalismo europeu e culmina no capitalismo liberal. Tem como marcos a Magna Carta e o ano de 1688 (Revolução Gloriosa – Inglaterra), onde inicia a ascensão das classes proprietárias. Segundo Tonet (2004, p. 12): “A revolução burguesa, em especial o seu momento Francês, representa o rompimento definitivo – o que não quer dizer total – das barreiras econômicas, políticas, sociais e ideológicas que impediam a caminhada universalizante do capital”. Nessa mesma linha, Boron (1994, p. 97) coloca que nesse período as revoluções burguesas não resultaram na “democracia burguesa”, o que elas produziram foi um Estado liberal que se consolidou a partir do direito ao voto estritamente.

Nesse período surgem os princípios constitucionais modernos, tais como a ideia de governo limitado, da separação de poderes, do equilíbrio de poder entre ricos e pobres e os princípios democráticos, tais como o constitucionalismo, as liberdades civis, a representação e a proteção da propriedade. Esses princípios têm sua origem no republicanismo clássico (HARRINGTON, SIDNEY E NEVILLE apud WOOD, 2003, p. 179), no liberalismo (LOCKE, 1978) e no federalismo de representação (HAMILTON, 1985).

Weber (1992 apud VITULLO, 2007, p. 47) nos seus estudos mostrou uma tendência a acreditar na manutenção dos regimes políticos, “às custas das possibilidades de transformação ativa das massas populares na esfera política”. Weber (1992 apud VITULLO, 2007, p. 47) dentro da “perspectiva elitista” diz que a democracia “não passa de uma simples fórmula política utilizada pelos governantes para manter o sistema de dominação”, já deixando claro sua visão de que a democracia é somente um método de legitimação de uma classe no poder, principalmente quando aplicado ao “governo de massas”, e complementa:

Na definição democrática weberiana, as massas populares devem se limitar somente a aclamar os novos líderes, escolhidos de acordo com os ritos eleitorais e demais disposições de caráter constitucional e legal; líderes legitimados, precisamente, em virtude do cumprimento formal de tais normas no ato de sua eleição (WEBER, 1992 apud VITULLO, 2007, p. 47).

Schumpeter (1961, p. 7) já na introdução de sua obra *Capitalismo, Socialismo e Democracia* coloca que é necessária uma análise do “método democrático de governo”, deixando claro que, na sua visão, a democracia é somente um método de governo, sem ter um valor em si mesma: “democracia é um método político, ou seja, trata-se de um determinado tipo de arranjo institucional para se chegar a decisões políticas – legislativas e administrativas” (SCHUMPETER, 1961, p. 242), assim o autor retira todo o conteúdo da democracia.

Essa concepção convencional ou hegemônica a respeito do sistema democrático diz que a democracia é representativa, ou seja, periodicamente o povo deve ser convocado para que, através do voto, escolha representantes que serão seus porta-vozes durante todo o mandato. Essa corrente também é chamada de democracia liberal ou burguesa.

Na “democracia representativa”, o governo pelo povo continuou a ser o principal critério da democracia, ainda que o governo fosse filtrado pela representação controlada pela oligarquia, e povo esvaziado de conteúdo social. No século seguinte, o conceito de democracia iria se distanciar ainda mais de seu significado antigo e literal. (WOOD, 2003, p. 194)

Chamada também de democracia liberal, visto que esse conceito de democracia não a distingue do conceito de liberalismo, muitas vezes os utilizando como sinônimos. Quando a democracia é entendida e até confundida com o liberalismo ocorre o afastamento do poder popular.

Dahl (2001, p. 98) coloca que a democracia, dentro dos marcos por ele estabelecidos, apresenta as seguintes consequências desejáveis: evita a tirania, garante direitos essenciais, promove a liberdade de modo geral, possibilita ao indivíduo a autodeterminação e a autonomia moral, gera o desenvolvimento humano, visa garantir a proteção dos interesses pessoais essenciais e garante a igualdade política. Assim, o autor concorda com os demais hegemônicos no sentido em que a democracia gera a igualdade formal dos indivíduos. Além disso, o mesmo autor complementa que as democracias modernas apresentam: a busca pela paz e pela prosperidade, e segue:

A democracia proporciona:

1. Participação efetiva
2. Igualdade de voto
3. Aquisição de entendimento esclarecido
4. Exercer o controle definitivo do planejamento
5. Inclusão dos adultos (DAHL, 2001, p. 99)

O próprio autor, no corpo do texto, diz que os primeiro quatro critérios “são apenas seleções muitíssimo arbitrárias de várias possibilidades”. O que parece que indica a simples formalidade dos pontos abordados, pois somente esses direitos positivados não garantem a aplicação dos institutos. Dahl entende que um modelo realmente democrático é impossível em grande escala, e acaba por reduzir a democracia a um método de escolha de representantes:

Uma democracia em grande escala exige:

1. Funcionários eleitos
2. Eleições livres, justas e frequentes
3. Liberdade de expressão
4. Fontes de informação diversificadas
5. Autonomia para as associações
6. Cidadania inclusiva (DAHL, 2001, p. 99-100).

Surge a ideia de democracia como algo exclusivamente político, uma escolha de Estado, separada de sociedade civil, para manutenção da ordem dentro de uma sociedade. A democracia passa a ser associada à concepção de liberdade, se o povo é livre para escolher seus governantes, é suficiente para dizer que o regime é democrático.

A partir disso, o conceito de democracia passou a ser confundido com o conceito de liberalismo, considerando que passou do exercício ativo do poder popular para o gozo dos direitos constitucionais e processuais, e do poder coletivo das classes subordinadas para a privacidade e o isolamento do cidadão individual, sendo muitas vezes chamada de “democracia liberal” (WOOD, 2003, p. 196).

Essa corrente costuma ser entendida como se fosse à única possibilidade de democracia. Esse conceito relaciona democracia com ultraliberalismo, como se só em governos liberais a democracia existisse. Nessa linha Boron (1994) coloca que a democracia e o liberalismo não precisam caminhar juntos, visto que nem todo o Estado que opta pela democracia é um Estado de cunho liberal. Para Boron, a democracia surge nos Estados capitalistas pela luta das classes desfavorecidas.

Na sociedade, existe um grupo que exerce sua dominação através do Estado e da sociedade civil, o Estado representando a força e a sociedade civil, representando o consenso através dos aparelhos privados de hegemonia. Esses aparelhos reproduzem a hegemonia da classe dominante como valores de conduta, morais, religiosos, políticos, sociais, dentre outros (GRAMSCI, 1987). Dessa forma, os valores da classe hegemônica são vistos como valores da própria sociedade, dificultando a dissociação da ideologia da classe hegemônica e o verdadeiro conceito de democracia.

A democracia hegemônica é a democracia liberal, sua centralidade não está no cidadão, está no consumidor. Essa democracia não é voltada para o sistema político e sim para o sistema econômico. Mede-se a situação do país através da

situação financeira em que se encontra e não através dos indicadores das questões sociais.

Os elementos dessa concepção são: a contradição entre mobilização e institucionalização; a valorização positiva da apatia política; a concentração do debate democrático na questão eleitoral; o pluralismo como forma de incorporação partidária e disputa entre as elites; e a solução minimalista ao problema da participação pela via da discussão das escalas e da complexidade (SANTOS; AVRITZER 2003, p. 42).

Nessa mesma linha Schumpeter (1961, p. 328) coloca a democracia como “um sistema institucional, para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor”.

Gabriel Vitullo descreve que o modelo de democracia dominante se coloca através da representação que “opera como um meio de esquivar – e não de implantar – a democracia, de expropriar o poder político dos setores populares, de manter a estes longe dos centros em que são tomadas as grandes decisões que haverão de afetar suas vidas” (VITULLO, 2007, p. 51).

Especialmente na América Latina, a implementação da democracia encontra dificuldades, em decorrência do imperialismo decorrente do capitalismo mundial nessa região. Nessa linha Boron (1994, p. 193) coloca que “nas regiões atrasadas, como a América Latina, a etapa imperialista do capitalismo mundial diminuiu as possibilidades de uma transformação democrático-burguesa e favoreceu a instalação de regimes ditatoriais e representativos”.

### **2.3 Democracia contra-hegemônica**

Em se tratando do conceito de democracia contra-hegemônica, pode-se dizer que se refere a uma corrente que aponta a democracia como um sistema mais interativo, com participação popular direta, nessa linha “a democracia não pode ser condenada a uma mera e fria gramática do poder” (BORON, 1994 *apud* VITULLO, 2007, p. 30). Para Boron, a democracia “é tanto um método de governo como uma condição da sociedade civil, caracterizada pelo predomínio da igualdade e pela existência de uma categoria social especial: os cidadãos” (1995, p. 66).

A principal diferença entre as duas correntes democráticas reside principalmente na participação cidadã. Enquanto os hegemônicos acreditam ser a democracia um instrumento meramente formal, os contra hegemônicos defendem tal instituto como uma ferramenta de participação popular.

O modelo de democracia contra-hegemônica utiliza-se dos principais legados deixados pelo Sistema Democrático adotado na Grécia Antiga, onde não existia “o conceito de Estado como algo distinto da comunidade de cidadãos.” (WOOD, 2003, p. 193). Assim, a participação cidadã acabou por se firmar como o principal ícone da democracia contra-hegemônica, enquanto a representação resume os anseios da corrente adversa. Segundo Wood (2003, p. 23) “o antigo conceito de democracia surgiu de uma experiência histórica que conferiu o status civil único às classes subordinadas, criando, principalmente, aquela formação sem precedentes, o cidadão-camponês”.

Para Carole Pateman, o processo democrático participativo pode ser caracterizado como “aquele onde se exige o *input* máximo (a participação) e onde o *output* inclui não apenas as políticas (decisões) mas também o desenvolvimento das capacidades sociais e políticas de cada indivíduo, de forma que existe um “*feedback*” do *output* para o *input*”. A autora continua dizendo que grande parte das críticas que a teoria democrática “clássica” sofre se referem ao afastamento que ela tem da realidade da sociedade, “ela é irrealista e obsoleta” e coloca que num sistema participativo isso não ocorre, pois “de fato, ela apresenta muitos aspectos que refletem alguns dos principais temas e orientações da teoria política e da sociologia política recentes” (PATEMAN, 1992, p. 62).

Como crítica ao modelo representativo, Vittulo coloca que:

Os valores medulares dessa concepção “democrática” são os mesmos que deram forma ao constitucionalismo moderno: governo limitado, divisão e equilíbrio de poderes, representação política e liberdades civis. Tais princípios objetivavam e objetivam garantir a mais ampla liberdade para as classes capitalistas e a subordinação política das classes produtoras. Isso leva a que, de modo paralelo ao paulatino processo de extensão ou universalização dos direitos de cidadania, tais direitos tornem-se cada vez mais limitados, mais restringidos, dando lugar a um corpo de cidadãos ampliado, porém passivo e sem poder. (VITULLO, 2007, p. 50-51)

Nessa passagem, fica claro o distanciamento que há entre a conquista de direitos e o processo efetivamente democrático. A democracia contra-hegemônica não pressupõe trocas com o cidadão, ela dá ao cidadão o poder de decidir o que ele quer para a sociedade, e complementa:

Nos referimos a uma democracia muito menos institucionalista e “governocêntrica” e muita mais ancorada no que acontece nas bases sociais, prestando especial atenção às aspirações, às ambições, às opiniões, aos movimentos e às atitudes dos setores populares e à relação que estes estabelecem com as instituições de representação e com o universo da política num sentido mais amplo, mais rico, mais abrangente” (VITULLO, 2007, p. 53).

A democracia contra-hegemônica está muito mais preocupada com o conteúdo político a ser definido pelos atores sociais do que com a forma com que o sistema se organiza através da representação. Segundo Vitullo (2007, p. 59): “a democracia implica a incorporação de novas vozes, a constituição de novos atores e novos poderes ou contra-poderes, os quais muitas vezes surgem como desafio às instituições vigentes, dando lugar a novos e mais variados conflitos”.

Santos e Avritzer (2003, p. 46) colocam que “no domínio da democracia participativa, mais do que em qualquer outro, a democracia é um princípio sem fim e as tarefas da democratização só se sustentam quando elas próprias são definidas por processos democráticos cada vez mais exigentes”.

Nesse modelo, assim como em qualquer sistema político, os conflitos são inerentes, são como a luta de classes que disputa o poder do Estado. Nessa linha, Chauí coloca que: “o conflito não é obstáculo, é a constituição do processo democrático, sendo esta, talvez, uma das maiores originalidades da democracia” (CHAUÍ, 1989 *apud* VITULLO, 2007, p. 59).

## **2.4 Participação cidadã e participação política**

A participação cidadã, como se pode depreender, é a principal ideia defendida pelos democratas contra-hegemônicos. Conviver e participar são características naturais do homem e, por isso, figuram como peças essenciais à sociedade. Pode-se dizer que “a participação facilita o crescimento da consciência crítica da

população, fortalece seu poder de reivindicação e a prepara para adquirir mais poder na sociedade” (BORDENAVE, 1983, p. 12) e:

garante o controle das autoridades por parte do povo, visto que as lideranças centralizadas podem ser levadas facilmente à corrupção e à malversação de fundos. Quando a população participa da fiscalização dos serviços públicos, estes tendem a melhorar em qualidade e oportunidade. (BORDENAVE, 1983, p. 13)

Lucia Avelar (2004, p. 223) coloca que a participação política está “ligada à ideia de soberania popular, a participação política é um instrumento de legitimação e fortalecimento das instituições democráticas e de ampliação dos direitos de cidadania”. Complementa dizendo que “vincular o tema da participação e da democracia tem sido um dos mais densos problemas filosóficos e teóricos” (AVELAR e CINTRA, 2004, p. 234). Para os defensores da democracia contra-hegemônicos, a mesma não existe sem participação cidadã.

O instituto da participação é elemento fundamental à Administração Pública, pois um Estado democrático deverá ter uma Administração Pública participativa, de qualidade e que corresponda aos anseios sociais da maioria, garantindo dessa forma um equilíbrio inexistente em governos estritamente representativos e suas administrações. É nessa vertente de pensamento, que em 2012, surge o Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã.

### **3 O SISTEMA ESTADUAL DE PARTICIPAÇÃO POPULAR E CIDADÃ**

O SISPARCI foi criado pelo DECRETO Nº 49.765, de 30 de outubro de 2012 e publicado no Diário Oficial do Estado n.º 210, em 31 de outubro de 2012. A escolha do Decreto do Governador, ao invés da confecção de um projeto de lei e a passagem pela Assembléia Legislativa, foi uma escolha da gestão, conforme depreendida das entrevistas como o Gestor 1 e com o Gestor 2, visto que o momento político não era favorável a aprovação da proposta pela Legislativo estadual e o compromisso do então governador Tarso Genro com a “ampliação da participação popular e cidadã, absorvendo a integração política dos setores organizados e de novos atores sociais” (Rio Grande do Sul, Decreto nº 49.765/2012). Assim, por via de Decreto do governador, surge o SISPARCI:

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 de políticas públicas desenvolvidas no Estado do Rio Grande do Sul (Rio Grande do Sul, Decreto nº 49.765/2012)

O grande diferencial proposto pelo SISPARCI, se comparado aos mecanismos anteriormente existentes de participação popular e cidadã, é sua atuação sistêmica, pois isso abre portas para uma visão mais integrada das políticas públicas, assim como para a necessidade de visualizá-las de forma complementar umas as outras.

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 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 e diálogo qualificado e sistemático com a sociedade.

As diretrizes do Sistema deixam claros os objetivos que nortearam a implementação do mesmo. Questão que será retomada na análise.

O artigo terceiro do Decreto nº 49.765/2012, coloca que os objetivos do SISPARCI 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.

Assim, o sistema se propôs a unificar os mecanismos participação já existentes no Estado do Rio Grande do Sul e ampliar essas vias de participação para a esfera digital. Abaixo, o organograma oficial do SISPARCI apresenta as quatro esferas de atuação do mesmo: Decisões orçamentárias, Controle Social, Diálogos Sociais e Participação Digital (art. 6º do Decreto nº 49.765/2012):

Figura 1 – Organograma do Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã



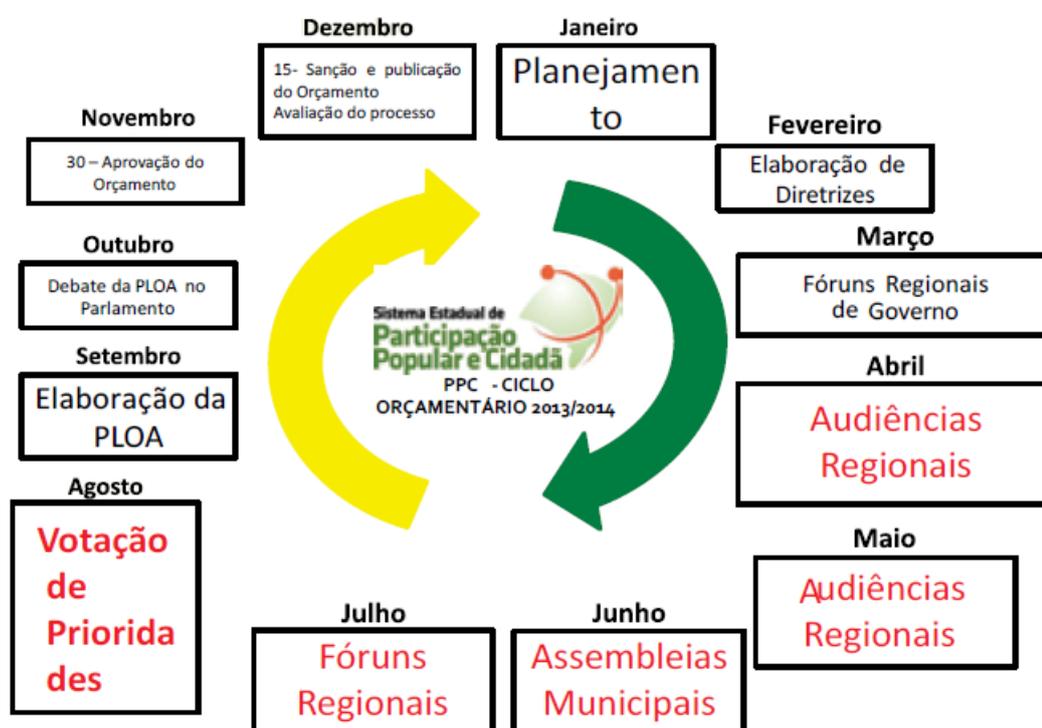
Fonte: Rio Grande do Sul. **Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã: construção e desafios.** Porto Alegre: dezembro/2014, p. 21.

Numa análise inicial, podemos verificar que por mais que a proposta seja sistêmica, o próprio organograma coloca os mecanismos sem que eles conversem entre si. Em entrevista, o Gestor 2 coloca em diversas ocasiões criticou essa

formatação, propondo uma alternativa (apresentada no III Seminário Estadual de Participação), mas que o desenho inicial foi mantido pela gestão estadual.

A primeira esfera do sistema refere-se às decisões orçamentárias e está dividida no PPA Participativo e no Orçamento Participativo com Consulta Popular. Os mecanismos geram o debate público do Plano Plurianual (PPA) e da Lei do Orçamento Anual (LOA) e formam assim a dimensão orçamentária da participação. Abaixo, fluxograma que apresenta as etapas do Ciclo Orçamentário gaúcho:

Figura 2 – Fluxograma do Ciclo Orçamentário Gaúcho

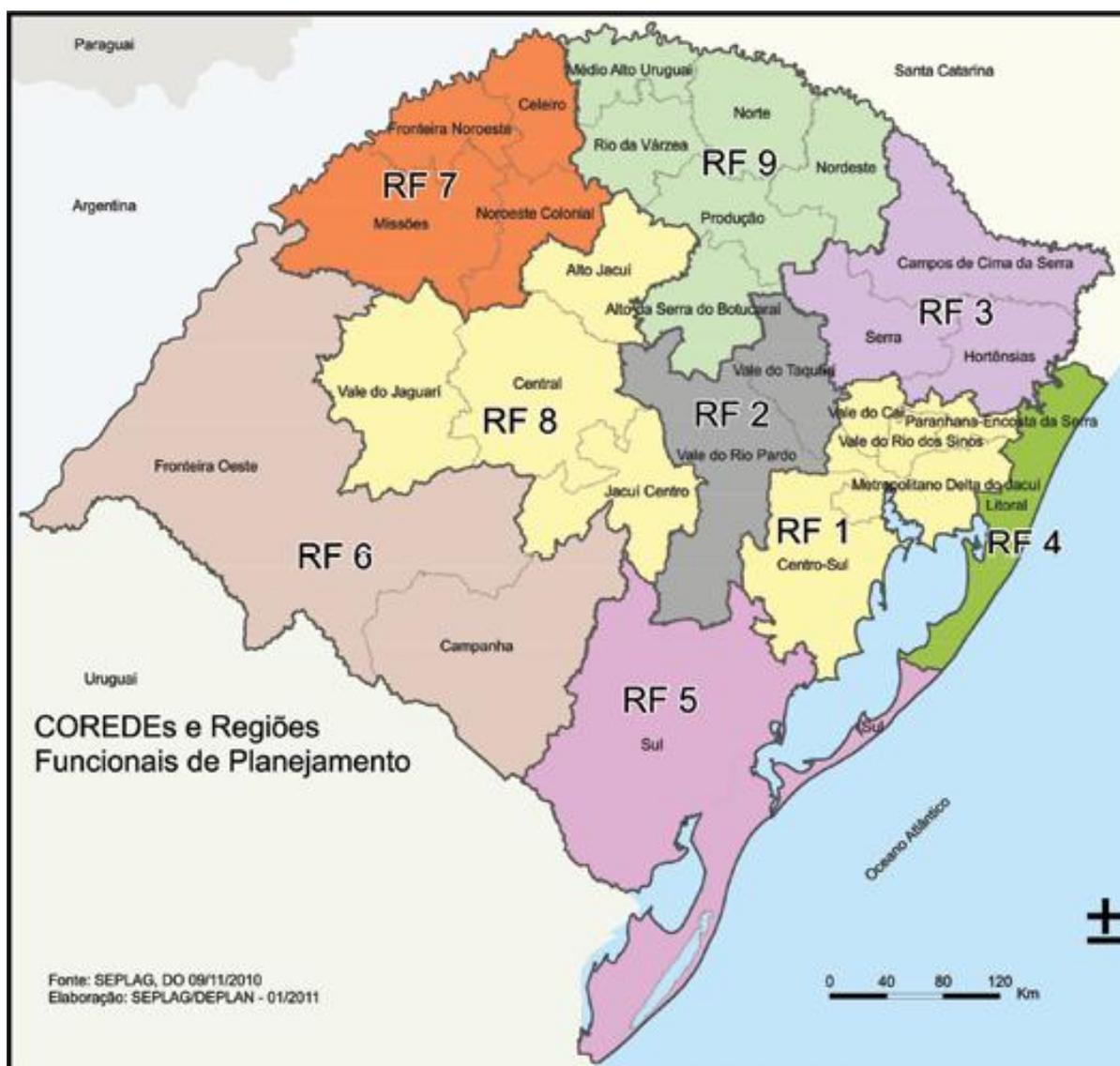


Fonte: Rio Grande do Sul. **Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã: construção e desafios**. Porto Alegre: dezembro/2014, p. 40.

Como podemos depreender, há um calendário mensal das atividades realizadas no âmbito orçamentário, o qual facilita o desenvolvimento dessa ferramenta. O Gestor 2, aponta que o calendário não devia se restringir as questões orçamentárias, mas a todas as atividades integrantes do SISPARCI.

O segundo eixo, refere-se ao controle social, que assim como o primeiro, já existia no Estado do RS e é composto pelos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) e pelos Conselhos Setoriais e de Direito. Os Coredes, como mecanismos já consolidados e em funcionamento desde 1994 (Rio Grande do Sul, Lei nº 10.283/1994). Abaixo distribuição dos Coredes no Estado do Rio Grande do Sul:

Figura 3 – Distribuição dos Coredes no Estado do Rio Grande do Sul



Fonte: Rio Grande do Sul. **Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã: construção e desafios.** Porto Alegre: dezembro/2014, p. 34.

O terceiro eixo foi chamado de Diálogos Sociais e é composto pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social - CDES, pelo Gabinete dos Prefeitos e pelo Gabinete do Governador.

O quarto eixo, chamado de Participação Digital, inovou na criação do Gabinete Digital, canal de participação e diálogo entre governo e sociedade. Vinculado à Secretaria-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. Criado em maio de 2011, a concepção do projeto foi acompanhada de uma ampla pesquisa que analisou exemplos de democracia digital do Brasil e do exterior e inspirou a criação de um conjunto único de mecanismos para a participação. 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.

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 vem incentivando o estabelecimento de uma rede para o desenvolvimento de estudos e pesquisas em participação, cultura digital, propriedade intelectual e democracia.

### 3.1 Apresentação das entrevistas e análise dos resultados obtidos

O SISPARCI se apresenta como uma proposta conceitual inovadora, porém como política pública efetiva, apresenta alguns percalços, sendo o principal deles a sua nomenclatura. Pensar num sistema dentro de um projeto de governo representativo, portanto numa modelagem democrática hegemônica, e, ainda, inserido num modelo de Estado Ultraliberal, é arriscado. Para aclamar a análise, parte-se do conceito de sistema encontrado no Dicionário de Língua Portuguesa, no qual, entende-se que sistema é:

1 Conjunto de princípios verdadeiros ou falsos, donde se deduzem conclusões coordenadas entre si, sobre as quais se estabelece uma doutrina, opinião ou teoria. 2 Corpo de normas ou regras, **entrelaçadas numa concatenação lógica e, pelo menos, verossímil, formando um todo harmônico.** 3 Conjunto ou combinação de coisas ou partes de modo a formarem um todo complexo ou unitário: Sistema de canais. 4 Qualquer conjunto ou série de membros ou elementos correlacionados: Sistema de força (MICHAELIS, 2015, grifos da autora).

Em análise do SISPARCI, verifica-se que apesar do mesmo ser intitulado de sistema, a sua configuração não lhe permite essa formatação. Nas entrevistas realizadas, ambos os gestores admitem que o Sistema desde a implementação até dezembro de 2014 não conseguiu se consolidar nesse formato. O Gestor 1, mais otimista, enfatiza que 4 anos é muito pouco tempo para uma mudança na organicidade dos mecanismos já existentes e a consolidação e funcionamento dos mesmos de forma sistemática, seria preciso um “período de maturação” da ideia. Já o Gestor 2, coloca que da forma como o mesmo foi criado e organizado, não será um sistema, nem com o passar do tempo, visto que os mecanismos existentes não dialogam entre si.

Ademais, verificou-se que a opção por criar algo novo, surgiu na elaboração do programa de governo 2011/2014 e que a opção por não seguir somente com o Orçamento Participativo estadual, veio de uma concepção do próprio governo, que tinha como ideia a mudança do formato e o entendimento que esse mecanismo era muito complexo para a esfera estadual, bem como tinha sofrido desgastes ao longo dos anos (Gestor 1).

Em relação ao aspecto da melhora da relação entre Estado e municípios, apesar de ter ocorrido um avanço na escolha das prioridades regionais, o fato dos Coredes realizarem o debate regional, em vários momentos se mostrou problemático, visto que os Conselhos de Desenvolvimento nem sempre se apresentam como um unificador dos governos municipais, mas sim como uma disputa em que os municípios com maior poder político acabam por se sobrepor aos demais.

Outro fator relevante para se pensar a continuidade do SISPARCI, é que por se configurar uma política pública de governo, foi implementado com a maior parte do seu quadro de pessoal composto por cargos de confiança, o que gerou ao final do mandato uma insegurança sobre o prosseguimento da ação. Alguns servidores concursados do Estado do Rio Grande do Sul, principalmente da Secretaria de Planejamento também integraram a ação, mas somente em funções meio, de execução, mantendo-se as chefias concentradas nos cargos de confiança.

Além disso, é importante destacar que apesar do objetivo do Sistema ser a maior participação popular e cidadã, não houve alteração na tomada de decisão, sendo todos os mecanismos adotados meramente consultivos. Um passo importante na mudança do cenário participativo no Estado do Rio Grande do Sul teria sido a

alteração do caráter participativo, que avançaria no sentido de vincular as decisões do governo às da população tomadas por intermédio do SISPARCI.

Ademais, no sentido de mostrar que o sistema não conseguiu se consolidar como tal, é que a prestação de contas por parte do governo ainda ocorre isoladamente, sendo que o controle social dos mecanismos também é individual e não sistematizado. Esse é um agravante significativo para o cidadão, que acaba tendo.

Por fim, por não terem sido alteradas as formas de relação do Estado com os municípios, sendo mantidas as estruturas dos Coredes, nada muito quanto a tomada de decisão. Coradini (2012, p. 79) em análise ao conceito de participação nos Coredes se comparados ao Orçamento Participativo, coloca que:

Além do caráter “consultivo” e não “vinculante” ou deliberativo, não implicando algum “compromisso” na transformação dos resultados em políticas de governo, o caráter “consultivo” dessa “participação” exclui o militantismo como principal meio de mobilização. Em outras palavras, está em pauta a utilização desse tipo de mecanismo de “participação” como meio de contestação ou mudança nas estruturas de representação política ou, então, como instrumento para melhorar a eficácia da gestão de políticas governamentais, através do acréscimo de informações (p. 79).

Apesar do SISPARCI tem avançado na proposta e na nomenclatura, as decisões continuam sendo de caráter somente consultivo, conforme se depreendeu das entrevistas e não vinculantes, mantendo a decisão final no chefe do executivo estadual e sendo o mecanismo, apesar da complexificação proposta, somente mais uma ferramenta para ampliação do debate político no Estado.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quando tratamos de Gestão Pública, a mesma não pode ser dissociada do Estado em que está inserida e do seu contexto político e histórico. Assim, o SISPARCI, como política pública de governo surgiu num determinado modelo de Estado, o Ultraliberal, que carrega junto a sua estrutura ideais democráticos e participativos que permitem inovações organizativas que interfiram até determinado ponto no funcionamento estatal hegemônico, desde que não alterem quem toma a decisão final.

Nessa linha, o Brasil vive um contexto público administrativo que denota a escolha pela manutenção de um Estado capitalista e democrático dentro dos marcos hegemônicos já citados. Assim, a implementação de qualquer política pública participativa que altere os tomadores de decisão, já encontra barreiras estruturais.

Historicamente, o Rio Grande do Sul sempre inovou em metodologias participativas no nível municipal, assim como tentou expandir algumas experiências para o Estado. E foi também nessa linha a concepção do SISPARCI, uma inovação conceitual em relação às ferramentas isoladas de participação popular e cidadã, mas que não conseguiu se consolidar como sistema, visto que desde sua concepção não rompeu com questões fundamentais e necessária para o sucesso na execução de uma política participativa efetiva.

A implementação de uma política pública participativa sem que seja modificada a concepção de democracia e o Estado que a sustenta, é uma mera formalidade, pois a questão central da democracia, que é a tomada da decisão, ainda permanece restrita aos representantes eleitos e a sua discricionariedade, o que foi aclarado pela pesquisa bibliográfica realizada, a análise da modelagem do SISPARCI e a realização das entrevistas aos gestores que fizeram parte da concepção e implementação do sistema no Estado do Rio Grande do Sul.

Assim, em resposta a pergunta inicial, podemos considerar que a implementação do SISPARCI no Estado do Rio Grande do Sul não gerou uma mudança no paradigma participativo, nem alterou ou questionou o modelo democrático vigente. Por não alterar as estruturas estatais, conseqüentemente não ampliou as relações ou a forma de gestão entre o Estado e os municípios.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Eduardo. Análise Crítica do Plano Diretor e da Reforma do Aparelho do Estado. In: **Revista Acadêmica Multidisciplinar da Universidade Estadual do Paraná**. Ano I nº 03, Dezembro de 2001. Maringá - PR - Brasil - ISSN 1519.6178. Disponível em: <http://www.urutagua.uem.br/ed003.htm>

ANDERSON, Perry. **Afinidades Seletivas**. 2ª edição. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

AUAD, Denise; MARTIMIANO, Maria de Lourdes; PEDROSA, João Cláudio Hernandes; TANGANELLI, Rogério Ferrari. Mecanismos de participação popular no Brasil: plebiscito, referendo e iniciativa popular. In: **Revista Brasileira de Direito Constitucional** (Impresso), São Paulo, v. 1, p. 291-323, 2004.

AUGUSTIN, Claudio. **Análise do projeto de lei nº 53/2010 que autoriza a criação do Instituto Municipal de Estratégia de Saúde da Família – IMESF**. Disponível em:

[http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.sindsepers.org.br%2Fimg%2FAnalise\\_PL\\_53\\_2010\\_IMESF.doc&ei=vtLKUZKNEonC9gSLyYD4Cw&usg=AFQjCNHK5MHoXQ62BhJ9J35Ak9IGEMzP\\_A&sig2=5j6aQVDCUn0OjxOQWC9oxA&bvm=bv.48340889,d.eWU&cad=rja](http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.sindsepers.org.br%2Fimg%2FAnalise_PL_53_2010_IMESF.doc&ei=vtLKUZKNEonC9gSLyYD4Cw&usg=AFQjCNHK5MHoXQ62BhJ9J35Ak9IGEMzP_A&sig2=5j6aQVDCUn0OjxOQWC9oxA&bvm=bv.48340889,d.eWU&cad=rja). Acesso em: 10 de junho de 2013.

AVELAR, Lúcia e CINTRA, Antônio Octávio (Orgs.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp, 2004. Disponível em: [http://www.saudebucalcoletiva.unb.br/ensino/introducao\\_a\\_ciencia\\_politica/25\\_Lucia\\_Avelar\\_Participacao\\_Politica.pdf](http://www.saudebucalcoletiva.unb.br/ensino/introducao_a_ciencia_politica/25_Lucia_Avelar_Participacao_Politica.pdf)

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 21ª edição. São Paulo: Malheiros, 2006.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

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

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 10ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

BORDENAVE, J. E. D. **O que é participação**. 6ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1983.

BORÓN, Atílio. **A coruja de Minerva: mercado contra democracia no capitalismo contemporâneo**. Petrópolis: Vozes, 2001.

BORON, Atilio. **América sem trégua**. Buenos Aires. Disponível em: <http://www.planetaportoalegre.net>.

BORON, Atílio. A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

BORON, Atílio. **O Socialismo no Século 21: há vida após o neoliberalismo?** São Paulo: Expressão Popular, 2010.

BOURDIEU, Pierre. **Contrafogos: táticas para enfrentar a invasão neoliberal**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm). Acesso em 20 de maio de 2012.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. La reforma del aparato del Estado y la Constitución brasileña. In: **Reforma y Democracia** (Revista do CLAD), Caracas, nº 04, Julho, 1995, p.07-24.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. In: **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 50, nº 4, Outubro/Dezembro, 1999, p. 5-29.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina, no entanto... In: **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 53, nº 01, Janeiro / Março, 2002a, p. 05-27.

BUONICORE, Augusto. **Democracia, liberalismo e os mitos da democracia moderna**, 1ª parte, Sítio Vermelho, 22/2/2006. Disponível em: [http://www.vermelho.org.br/diario/2006/0215/buonicore\\_0215.asp?NOME=Augusto%20César%20Buonicore&COD=5374](http://www.vermelho.org.br/diario/2006/0215/buonicore_0215.asp?NOME=Augusto%20César%20Buonicore&COD=5374)

BUONICORE, Augusto. **Marx, Engels e a Comuna de Paris**. Disponível em: [http://www.vermelho.org.br/noticia.php?id\\_noticia=214449&id\\_secao=9](http://www.vermelho.org.br/noticia.php?id_noticia=214449&id_secao=9).

BUONICORE, Augusto. **Qual valor da democracia?** Sítio Vermelho, 8/3/2006. Disponível em: [http://www.vermelho.org.br/diario/2006/0308/buonicore\\_0308.asp?nome=Augusto%20César%20Buonicore&cod=5457](http://www.vermelho.org.br/diario/2006/0308/buonicore_0308.asp?nome=Augusto%20César%20Buonicore&cod=5457)

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7ª Edição. Coimbra: Edições Almedina, 2003.

CENTRO LATINO-AMERICANO DE ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO – CLAD. Uma nova gestão pública para a América Latina. In: **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 50, nº 01, Janeiro / Março, 1999, p.121-144.

CHATELET, François. **História das ideias políticas**. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2009.

CORADINI, Odaci Luiz. **Conselhos Regionais de desenvolvimento, orçamento participativo e confrontos entre concepções de “participação” – o caso do Rio Grande do Sul**. In: HEREDIA, Beatriz Maria Alasia de; PALMEIRA, Moacir (orgs.). *Política, governo e participação popular*. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2012, p. 65 – 110.

DAHL, Robert. A. Los sistemas políticos democráticos em los países avanzados: éxitos y desafíos. In: BORON, Atilio A. (compilador). **Nueva Hegemonía Mundial**. 1ª edição. Buenos Aires: Clacso, 2004.

DAHL, Robert. **Poliarquia: participação e oposição**. Edusp: São Paulo, 2005.

DAHL, Robert. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2001.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado. 2ª edição atualizada**. São Paulo. Editora Saraiva, 1998.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O que é participação política?** 1ª Edição. São Paulo: Brasiliense, 1984.

DASSO JÚNIOR, Aragon Érico. **O déficit democrático da reforma ultraliberal do Estado brasileiro**. Apresentado no XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública (Painel: Déficit democrático ou déficit participativo?: um dilema para a América Latina: Brasil, Honduras, Venezuela e Uruguay), Ciudad de Guatemala, 7 a 10 de novembro de 2006.

DASSO JUNIOR, Aragon Érico. **Reforma do Estado com Participação Cidadã? Déficit democrático das Agências Reguladoras Brasileiras**. Tese apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito parcial para obtenção do Título de Doutor em Direito. Florianópolis, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. 500 anos de Direito Administrativo Brasileiro. In: **Revista Diálogo Jurídico**, nº 10, janeiro de 2002. Salvador – Bahia.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 17ª edição. São Paulo: Atlas, 2004.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. Tradução de Leandro Konder. 2ª edição. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. A reforma administrativa no Brasil: oito anos de implementação do Plano Diretor – 1995-2002. In: **Anais do VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública**. Lisboa, Portugal, 8-11 oct. 2002

FIGUEIREDO, Lucia Valle. **Curso de direito administrativo**. 4ª edição, São Paulo: Malheiros, 2000.

FIORI, Jose Luis. **O Consenso de Washington**. Palestra proferida no Centro Cultural Banco do Brasil em 4 de setembro de 1996.

GIL, Antônio. **Métodos e técnicas em pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. Vol. 3. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1987.

GUERRERO, Omar. Fases del desarrollo de la Administración Pública Capitalismo. In: **Revista de Administración Pública**, México, nº 38, junio, 1980, pp. 17-25.

GUERRERO, Omar. Lo Privado versus lo público. In: **Revista Signos Público**, Medellín, Colombia, año 4, num. 8, 2003, pp. 45-83

GUERRERO, Omar. **Principios de Administración Pública**. Santa Fe de Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública – ESAP, 1997.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Quinhentos anos de periferia**: uma contribuição ao estudo da política internacional. 4ª edição. Porto Alegre/ Rio de Janeiro: Ed. Da UFRGS/Contraponto, 2002.

HOBBS, Thomas. Leviatã. In: **Os Pensadores**. 2ª edição. São Paulo: Abril. 1979.

HUNTINGTON, Samuel. **A Terceira Onda**: A democratização no final do século XX. São Paulo: Editora Ática, 1991.

LAKATOS, Eva Maria e MARCONI, Maria de Andrade. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5ª edição. São Paulo: Atlas, 2003.

LENIN, Vladimir Ilitch. **O Estado e a Revolução**. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 14ª edição. São Paulo: Saraiva, 2010.

LOCKE, John. Segundo tratado sobre o governo. In: **Os Pensadores**. 2ª edição. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

LOSURDO, Domenico. **Fuga de história?** Ed. Revan, RJ, 2005.

LOSURDO, Domenico. **Democracia e bonapartismo**. Ed. Unesp e UFRJ, 2005.

LUXEMBURGO, Rosa. **A Revolução Russa**. Petrópolis: Vozes, 1991.

LUXEMBURGO, Rosa. **Reforma ou Revolução?** São Paulo: Expressão Popular, 1999.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. 2ª edição. São Paulo: Clio Editora, 2012.

MARE. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: MARE, 1995.

MARQUES, Cristian. **A Democracia desvirtuada**: Administração Pública servindo a interesses alheios à sociedade. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Administração na Universidade Estadual do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2010.

MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política**, 1859. Disponível em: <http://www.marxists.org/portugues/marx/1859/contcriteconpoli/introducao.htm>

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. São Paulo: Editora Martin Claret, 2007.

MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. 2ª edição revisada, atualizada e ampliada. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2003.

MICHAELIS. Sistema. In: **Dicionário online Michaelis**. Disponível em: <http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=sistema>. Acesso em: 08 de maio de 2015

MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. 12. Ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MORAES, João Quartim de. “Contra a canonização da democracia” in **Crítica Marxista**, nº 12, Boitempo, 2000.

MORAES, João Quartim de. “Liberalismo e fascismo” in **Crítica Marxista**, nº 8, Xamã, 1999.

MOTTA, Fernando C. Prestes. **O que é burocracia**. São Paulo: Brasiliense, 2000.

NUN, Jose. A democracia e a modernização trinta anos depois. **Lua Nova Revista de Cultura e Política**, n. 27. São Paulo, 1992.

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

POULANTZAS, Nicos. **O Estado em crise**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1977.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1985.

RAMIÓ, Carles. Los problemas de la implantación de nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional. In: **Reforma y Democracia**, Caracas, nº 21, outubro, 2001, p. 75-116.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 49.765/2012**. Disponível em: [http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXTO&Hid\\_TodasNormas=58558&hTexto=&Hid\\_IDNorma=58558](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=58558&hTexto=&Hid_IDNorma=58558). Acesso em: 03 de abril de 2015.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 10.283/1994**. Dispõe sobre a criação, estruturação e funcionamento dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento e dá outras providências. Disponível em: [http://www.al.rs.gov.br/Legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXTO&Hid\\_TodasNormas=12666&](http://www.al.rs.gov.br/Legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=12666&). Acesso em 05 de maio de 2015.

RIO GRANDE DO SUL. **Sistema Estadual de Participação: construções e desafios**. Porto Alegre: dezembro/2014

ROSAVALLON, Pierre. **A crise do Estado-providência**. Goiânia: Editora da UFG; Brasília: Editora da UnB, 1997.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Porto: Edições Afrontamento, 2003.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada: o debate contemporâneo**. Volume I. São Paulo: Ática, 1994.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Editora Fundo de Cultura: Rio de Janeiro, 1961.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 22<sup>o</sup> Edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

SPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare State. In: **Lua Nova**, São Paulo, nº 24, setembro de 1991, p. 86-116.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 5<sup>a</sup> edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2007.

TONET, Ivo. **Democracia ou liberdade?** 2<sup>a</sup> edição. Maceió: EDUFAL, 2004.

VITULLO, Gabriel Eduardo. **Teorias da democratização e democracia na Argentina contemporânea**. Porto Alegre: Editora Sulina, 2007.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. 7<sup>a</sup> edição. São Paulo: Editora Ática, 1999.

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

## APÊNDICE

### TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Prezado participante:

Sou pós-graduanda do curso de especialização em Gestão Pública Municipal da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Estou realizando uma pesquisa sob supervisão do professor Aragon Érico Dasso Júnior, que versa sobre o SISPARCI - Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã no Estado do Rio Grande do Sul.

Sua participação envolve uma entrevista, que será gravada, se assim você permitir, e que tem a duração aproximada de 1 hora.

A participação nesse estudo é voluntária e se você decidir não participar ou quiser desistir de continuar em qualquer momento, tem absoluta liberdade de fazê-lo.

Na publicação dos resultados desta pesquisa, sua identidade será mantida no mais rigoroso sigilo. Serão omitidas todas as informações que permitam identificá-lo.

Mesmo não tendo benefícios diretos em participar, indiretamente você estará contribuindo para a compreensão do fenômeno estudado e para a produção de conhecimento científico.

Quaisquer dúvidas relativas à pesquisa poderão ser esclarecidas pela pesquisadora Cláucia Faganello, fone (51) 81091813/ 92403020.

Atenciosamente

---

Cláucia Faganello  
Matrícula: 00240165

---

Local e data

**Consinto em participar deste estudo e declaro ter recebido uma cópia deste termo de consentimento.**

---

Nome do participante

---

Local e data

