

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS – DCA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SOCIAL**

Camila de Oliveira Panta

**GESTÃO PARTICIPATIVA NO GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO
SUL: A EXPERIÊNCIA DO GABINETE DIGITAL (2011 – 2014).**

Porto Alegre, 2018

CAMILA DE OLIVEIRA PANTA

**GESTÃO PARTICIPATIVA NO GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO
SUL: A EXPERIENCIA DO GABINETE DIGITAL (2011 – 2014).**

**Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como requisito parcial para a
obtenção do grau de Bacharel em
Administração pela Escola de Administração
da Universidade Federal do Rio Grande do
Sul.**

Orientador: Aragon Érico Dasso Júnior

Porto Alegre, 2018

CAMILA DE OLIVEIRA PANTA

**GESTÃO PARTICIPATIVA NO GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO
SUL: A EXPERIENCIA DO GABINETE DIGITAL (2011 - 2014).**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Administração pela Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Aprovado em: 26 de janeiro de 2018.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Aragon Erico Dasso Junior – UFRGS

M.^a Cláucia Piccoli Fagnello

Porto Alegre
2018

Dedico este trabalho à minha família, principalmente ao meu pai, fonte de grande motivação. Aos amigos que sempre estiveram juntos a mim nessa trajetória e aos professores que me transmitiram seus conhecimentos e experiências para que pudesse ter um crescimento pessoal, intelectual e acadêmico.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha querida mãe Valdete, sempre uma fonte de inspiração, por todos “puxões de orelhas” ao longo do curso e por todo auxílio prestado principalmente nessa fase final.

Aos meus irmãos, Rodrigo e Carolina e aos cunhados Márcia e Giovanni que sempre estiveram presentes, fosse em com conversas incentivadores, momentos de descontração ou até mesmo “pressionando” para a conclusão deste. Amo muito vocês!

Um obrigada especial ao meu marido Eduardo e ao Carlos Miguel, meu filho, por compreenderem meus momentos de ausência e por todo apoio dado. Vocês são extremamente importantes na minha vida. Amo vocês mais que tudo!

Meu pai amado, Carlos, mesmo não estando presente entre nós, foste uma das principais fontes de motivação nos momentos mais difíceis ao longo deste trabalho. Em cada momento que estava exausta, pensava no quanto a conclusão dessa graduação era por ti esperada e isso me dava mais força para continuar. Sei que hoje, está orgulhoso e para sempre estará em meus pensamentos e coração.

Ao meu orientador Professor Doutor Aragon Érico Dasso Junior por todo tempo disponibilizado para me auxiliar, por fomentar a busca por conhecimento e por todo apoio e motivação ofertado nessa reta final.

E por fim, mas não menos importante, aos meus amigos e colegas de trabalho que sempre estiveram presentes ao longo desta jornada minha eterna gratidão.

*Art. 1º. Parágrafo Único:
Todo o poder emana do
povo, que o exerce por
meio de representantes
eleitos ou diretamente,
nos termos desta
Constituição.*

Constituição Federal 1988

RESUMO

A ampliação da participação cidadã na Administração Pública se dá porque com a crise da democracia representativa inicia-se uma discussão acerca de novos modelos de democracia alternativos, e é nesse contexto que a democracia participativa ganha forma e apoio, uma vez que o cidadão se sente cada vez menos representado pelos políticos que em tese os representam. Contudo, sabe-se que há muita controvérsia no que tange à participação, ao controle social e à transparência dentro dessa conjuntura de valorização da participação na gestão pública e isso fica explícito quando se percebe uma vasta amplitude desses conceitos, o que gera certa confusão e permite a "invasão" de iniciativas que claramente se resumem a controle social ou à transparência no cenário de participação. Assim, em maio de 2011, com o Decreto 48.056, o governo do Estado do Rio Grande do Sul, instituiu o Gabinete Digital uma política de governo, de âmbito estadual que vinculado ao Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã (SISPARCI), busca auxiliar a participação e diálogo entre governo e sociedade através de processos consultivos pela internet que procuram estimular os gaúchos a exercer uma maior cidadania e controlar, até certo ponto, a Administração Pública trazendo para a gestão pública várias formas de cidadania a fim de fortalecer o controle social sobre o Estado através da exploração das novas tecnologias de informação e comunicação. Mediante o exposto pergunta-se: Em que medida a experiência do Gabinete Digital (2011-2014) introduz uma nova prática de gestão participativa no estado do Rio Grande do Sul? Para tentar elucidar este problema buscar-se-á, através de uma pesquisa de caráter exploratório, analisar a experiência do Gabinete Digital, quanto a sua efetividade à luz da Gestão participativa. Além disso, são objetivos específicos, o trabalho pretende: a) Descrever o Sistema Estadual de Participação Cidadã (SISPARCI); b) Identificar as principais contribuições das ferramentas que compõem o Gabinete Digital ("Governador Responde", "Governo Escuta", "Agenda Colaborativa" e "Governador Pergunta") para a gestão pública estadual e c) Reconhecer a matriz teórica sobre democracia e participação que fundamenta a criação do Gabinete Digital. Para confecção desta análise serão utilizadas as técnicas de pesquisa bibliográfica (artigos, teses, reportagens, banco de dados de meios de comunicação) e documental (documentos oficiais).

Palavras Chaves: Participação, Gestão Participativa, Gabinete Digital.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Divisão quantitativa das propostas enviadas.

LISTA DE QUADROS

Quadro 01: Escada de Participação Cidadã	30
Quadro 02: Graus de participação	31

SUMÁRIO

1.	Introdução	12
2	Teorias Democráticas e Participação Cidadã	15
2.1	Teorias Democráticas: A corrente democrática hegemônica e corrente democrática contra hegemônica	15
2.1.1	Corrente democrática hegemônica	16
2.1.2	Corrente democrática contra hegemônica	19
2.2	Democracia e Participação	21
2.2.1	Transparência	24
2.2.2	Controle Social	26
2.2.3	Participação Cidadã	28
2.3	Democracia e Gestão Participativa no Brasil	33
2.4	Conclusão do Capítulo 2.	36
3	Sistemas de Participação e o Gabinete Digital	38
3.1	Sistemas de Participação	38
3.2	Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã – SISPARCI	39
3.2.1	Controle Social	41
3.2.2	Diálogos Sociais	41
3.2.3	Participação Digital	42
3.2.4	Decisão Orçamentária	43
3.3	Gabinete Digital	44
3.3.1	A origem do Gabinete Digital	44
3.3.2	O que é o Gabinete Digital	45
3.3.3	Ferramentas do Gabinete Digital	47
3.3.3.1	Governador Pergunta	47
3.3.3.2	Governador Escuta	48
3.3.3.3	Governador Responde	50
3.3.3.4	Agenda Colaborativa	51
3.3.4	O ciclo do Gabinete Digital	52
3.4	Conclusão do Capítulo 3	53
4	Análise do Gabinete Digital	55
4.1	Abordagem Metodologica	55
4.2	A participação cidadã sobre o olhar das correntes hegemônica e contra hegemônica.	56

4.3	O impacto do modelo digital na participação.....	56
4.4	A vinculação na tomada de decisão.....	57
4.5	Debate prévio nas decisões governamental.....	58
4.6	A participação cidadã no Gabinete Digital.....	59
5	Considerações Finais.....	61
	Referências Bibliográficas.....	63

1. Introdução

A participação do cidadão nas questões públicas e no controle da Administração Pública parte do entendimento pelos cidadãos das informações divulgadas pela Administração Pública e culmina na real participação da população na tomada de decisão das ações do governo e para isso é preciso que os gestores criem formas para que a sociedade participe diretamente na administração pública.

Nesse sentido, o objetivo geral deste trabalho é analisar a experiência do Gabinete Digital, à luz da gestão participativa na Administração Pública do estado do Rio Grande do Sul. Como objetivos específicos, o trabalho pretende: a) descrever o Sistema Estadual de Participação Cidadã (SISPARCI); b) identificar as principais contribuições das ferramentas que compõem o Gabinete Digital ("Governador Responde", "Governo Escuta", "Agenda Colaborativa" e "Governador Pergunta") para a gestão pública estadual e c) reconhecer a matriz teórica sobre democracia e participação que fundamenta a criação do Gabinete Digital.

O problema de pesquisa deste trabalho é: em que medida a experiência do Gabinete Digital (2011-2014) introduz uma nova prática de gestão participativa no estado do Rio Grande do Sul?

A hipótese que orienta esta pesquisa é que o Gabinete Digital é uma experiência com um grande potencial de participação cidadã, uma vez que suas ferramentas aproximam os cidadãos das questões públicas e de seus representantes e assim amplia o debate democrático sobre temas de interesse público ou de grande polêmica, bem como em alguns momentos, através de suas ferramentas, ajuda a definir os rumos das ações do governo.

Justifica-se a realização deste trabalho, pois tendo em vista a crise da democracia representativa, os mecanismos de participação do cidadão tornaram-se uma resposta a essa crise, uma vez que permitem uma participação direta da sociedade por meio destes. Isso fica claro quando, em junho de 2013, há um aumento de manifestações da sociedade em todo o país e em resposta a essa crise, o Gabinete Digital através do "Governo Escuta" organizou uma série de audiências transmitidas digitalmente, momentos em que o governador do estado do Rio Grande do Sul dialogou diretamente com os movimentos sociais e cidadãos que protagonizaram os

protestos e deste diálogo surgiram algumas decisões, entre elas o Passe Livre Estudantil nas linhas intermunicipais que era uma das reivindicações deste grupo.

Ademais, levando em consideração que a população do estado do Rio Grande do Sul é de aproximadamente 11.322.895¹ de pessoas, podemos inferir que mecanismos digitais permitem acesso a um maior número de pessoas, tendo em vista seu amplo alcance e que isso é primordial na prática da democracia participativa. Certamente não se pode esquecer que por ser digital, há uma exclusão de grande parcela da população, haja vista que muitos não possuem acesso às mídias digitais e sem a inclusão da população nestes meios o acesso a esses mecanismos se torna limitado, até mesmo elitizado, sendo contrário aos objetivos que são buscados com a iniciativa.

E, finalizando, a experiência do Gabinete Digital é um elemento importante que integra o SISPARCI, sistema de caráter inovador que se tornou um dos detonadores e serviu de base para a criação do Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), lançado, em 2014, pela Presidente Dilma Rousseff.

O método empregado no trabalho é o hipotético-dedutivo, com uma abordagem qualitativa. A pesquisa utilizada foi de tipo exploratório e as técnicas de pesquisa selecionadas foram a pesquisa bibliográfica, documental, assim como a realização de entrevista semiestruturada com servidor, do período analisado, do Gabinete Digital.

A estrutura do trabalho está constituída, além desta Introdução, por mais três capítulos e as Considerações Finais. O segundo capítulo trata da democracia e das suas correntes predominantes, teoria democrática hegemônica e a teoria democrática contra hegemônica. Posteriormente, são apresentados conceitos de transparência, controle social e participação cidadã e finaliza com um apanhado sobre a democracia e a gestão participativa no Brasil.

O terceiro capítulo engloba uma descrição do Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã (SISPARCI) e do Gabinete Digital.

O quarto capítulo dedica-se à análise do Gabinete Digital iniciando com a exposição de como os procedimentos metodológicos foram desenvolvidos, seguido

¹ Fonte IBGE - <https://ww2.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?lang=&sigla=rs>

da análise dos mecanismos que compõem o Gabinete Digital: Governador Pergunta, Governador Escuta, Governador Responde e a Agenda Colaborativa.

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

2 Teorias Democráticas e Participação Cidadã

Este capítulo destina-se a descrição dos conceitos teóricos da democracia e da participação.

Inicia-se com a apresentação das correntes hegemônica - cuja a centralidade está na representação e seguimos com a contra hegemonia - para a qual a participação do cidadão é o foco principal. Em seguida, descrevo os conceitos de transparência, controle social e participação cidadã e finalizo o capítulo com uma conclusão com os principais conceitos apresentados.

2.1 Teorias Democráticas: A corrente democrática hegemônica e corrente democrática contra hegemônica

Segundo Santos e Avritzer (2002), durante o século XX a democracia esteve no centro das questões políticas. Contudo, após o fim da segunda guerra mundial inicia-se um debate em alguns países, principalmente nos que se libertaram do fascismo e foram tomados pela chegada da social democracia ao poder.

Haveria, portanto, uma tensão entre capitalismo e democracia, tensão essa que, uma vez resolvida a favor da democracia, colocaria limites à propriedade e implicaria ganhos distributivos para os sectores sociais desfavorecidos. Os marxistas, por seu lado, entendiam que essa solução exigia a descaracterização total da democracia uma vez que nas sociedades capitalistas não era possível democratizar a relação fundamental em que se assentava a produção material – a relação entre o capital e o trabalho. (SANTOS e AVRITZER 2002, pg.2).

Passou-se a discutir novos modelos democráticos alternativos ao modelo liberal, e é nesse contexto que a democracia participativa, ganha forma e apoio pelo fato, conforme Santos e Avritzer, do cidadão sentir-se cada vez menos representado pelos políticos que elegeram e além de que com a ampliação dos processos de globalização surge a necessidade de reavaliar sua pratica hegemônica.

No debate sobre novos modelos democráticos, apresentam-se segundo Santos e Avritzer (2002) duas correntes: a hegemônica e a contra hegemônica.

2.1.1 Corrente democrática hegemônica

A corrente democrática hegemônica está relacionada a “três pilares: a relação entre procedimento e forma; a do papel da burocracia na vida democrática e a inevitabilidade da representação nas democracias de grande escala.” (SANTOS e AVRITZER, 2002, p.4).

Para Santos e Avritzer (2002) no primeiro pilar, há um relativismo moral que indica uma redução no problema da legitimidade e legalidade, uma vez que se apresenta uma redução do procedimentalismo a um processo de eleições de elite uma vez que para Schumpeter (1961) o processo democrático é um tipo de “arranjo institucional” para se chegar a decisões tanto políticas como administrativas e Bobbio (*apud* Santos e Avritzer, 2002) afirma que a democracia nada mais é do que um conjunto de regras para a constituição de maiorias, ou seja, a democracia como um mero processo eleitoral, onde se ressalta o peso igualitário dos votos e a ausência de discriminação econômica, social, religiosa ou étnicas.

Santos e Avritzer (2002), afirmam que a participação não faz parte dessa argumentação, mas sim de uma teoria de sociedade de massas que Schumpeter insere no interior do discurso procedimental.

Quanto ao papel da burocracia na vida democrática, segundo pilar, Santos e Avritzer (2002) apontam Max Weber para justificar o questionamento da teoria clássica da democracia. Para Weber (*apud* Santos e Avritzer, 2002) a burocracia está ligada ao surgimento e desenvolvimento do Estado moderno, e a sua “complexidade colocava problemas ao funcionamento da democracia na medida em que criava uma tensão entre soberania crescente, no caso o controle dos governos pelos governados, e soberania decrescente, no caso o controle dos governados pela burocracia.” (SANTOS E AVRITZER, 2002, p.6). Nesse sentido, Bobbio (1986) acredita que ocorre uma substituição dos mecanismos de exercício de soberania dos cidadãos por um controle da burocracia política.

Tecnocracia e democracia são antitéticas: se protagonista da sociedade industrial é o especialista, impossível que venha a ser o cidadão qualquer. A democracia sustenta-se sobre a hipótese de que todos podem decidir a respeito de tudo. A tecnocracia, ao contrário, pretende que sejam convocados para decidir apenas aqueles poucos que detêm conhecimentos específicos. (BOBBIO, 1986. p.34)

No terceiro pilar, Santos e Avritzer (2002) expõem a visão de que apenas através da representação é possível solucionar o problema da autorização, abalizando as ideias de Robert Dahl, um dos maiores defensores dessa visão, que afirma “Numa comunidade que exceda o tamanho de uma cidadezinha, todos não podem participar pessoalmente de qualquer porção dos negócios públicos a não ser alguma muito pequena: portanto, o tipo ideal do governo perfeito deve ser representativo.” (DAHL, 2001. p.109).

Esse argumento da autorização, na teoria hegemônica, baseia-se em dois fatores principais: consenso dos representantes e a capacidade da representação de expressar a diversidade existente na sociedade. Quanto ao primeiro fator, o embasamento se dá uma vez que, conforme Manin (*apud* Santos e Avritzer, 2002) o consenso dos representantes surge para opor às formas diversificadas da tomada de decisão própria da democracia direta. Já no segundo fator, Mill (*apud* Santos e Avritzer, 2002) relata que qualquer assembleia representativa pode promulgar as tendências dominantes do eleitorado por ser uma pequena parcela deste eleitorado, o que leva a corrente hegemônica a ter o papel do sistema eleitoral com centralidade na representação.

Com isso, Santos e Avritzer (2002), questionam a problematização da representatividade, uma vez que a corrente hegemônica ignora as três dimensões da representação: a autorização, a identidade e a prestação de contas. Para os autores por não haver garantias que identidades minoritárias terão expressão adequada no parlamento e porque a representação dilui “a prestação de contas num processo de reapresentação do representante no interior de um bloco de questões” (SANTOS e AVRITZER, 2002, p.7), a autorização torna-se facilitadora no exercício da democracia em escala ampla, todavia dificulta a solução da representação de múltiplas identidades e a prestação de contas.

Estas questões expostas por Santos e Avritzer (2002) - a relação entre procedimento e forma; a do papel da burocracia na vida democrática e a inevitabilidade da representação nas democracias de grande escala – ficam claras nos discursos de autores conhecidamente hegemônicos como, por exemplo, Schumpeter (1961) e Sartori (1994).

Schumpeter (1961) afirma que a democracia é um tipo de arranjo institucional com o objetivo de tomar decisões políticas e para isso, o povo, por meio da eleição escolhe seus representantes que cumprem a aspiração da população. Ademais, para o autor, determinados assuntos devem ser analisados e decididos unicamente por especialistas que possuem qualidades e técnicas específicas, de forma que esses assuntos correspondam precisamente ao interesse da sociedade.

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

Para Sartori (1994), as democracias existentes são indiretas, ou seja, democracias representativas haja vista que a democracia baseada na participação só é possível em certas condições e essas existindo ou não, a democracia representativa é a única admissível.

"Nas democracias atuais, existem os que governam e os que são governados; há 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)

Ademais, Faganello (2015), aponta para a característica liberal da corrente hegemônica afirmando que "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 econômico" (FAGANELLO, 2015. p.32).

A partir da revisão teórica percebe-se que no modelo da corrente democrática hegemônica, a democracia baseia-se na representatividade, no modelo de Estado Liberal² e é compatível com o modo de produção capitalista.

Contudo, segundo Santos e Avritzer (2002), ao mesmo tempo em que a teoria hegemônica da democracia é construída, brota concomitante e como alternativa um conjunto de concepção denominada pelos autores de teoria contra hegemônica.

² Por Estado Liberal compreende-se o Estado caracterizado pela ampla liberdade individual, pela economia regulada pelo mercado, pela propriedade privada e pelo Estado mínimo.

2.1.2 Corrente democrática contra hegemônica

No que tange à corrente contra hegemônica, Santos e Avritzer (2002) apontam que foi o autor Jürgen Habermas o instigador para que se pensasse o procedimentalismo como prática societária e não a constituição de governos e ao fazer essa proposição, Habermas (*apud* Santos e Avritzer, 2002) apoia-se em dois pilares: primeiro, "a esfera pública constitui um local no qual indivíduos – mulheres, negros, trabalhadores, minorias raciais – podem problematizar em público uma condição de desigualdade na esfera privada." (SANTOS e AVRITZER, 2002, p.9), ou seja, a pluralidade da sociedade, que é a base do procedimentalismo, faz com que a política necessite inserir os cidadãos em seus processos de discussão e deliberação o que contradiz a visão de Bobbio de que o procedimentalismo é unicamente um método de autorização de governos.

Como segundo pilar, Santos e Avritzer (2002) afirmam que os movimentos sociais passam a ter uma função de grande importância na diversidade cultural, já que esses atores buscam a ampliação da política através da mudança das práticas influentes, pela ampliação da cidadania e a introdução de atores sociais anteriormente excluídos do processo político. Por essa provocação dos movimentos sociais surge o fato de que a política envolve uma disputa sobre um conjunto de significados culturais e sendo assim, a democratização dos países traz à tona novos atores para a cena política e inicia uma disputa pelo significado de democracia e pela criação de uma nova "*gramática social*".

Estes dois pontos apresentados, o procedimentalismo como prática societária e a disputa por significados culturais, aparecem de forma clara quando buscamos a visão de autores de posição contra hegemônica, por exemplo, Pateman (1992) e Wood (2003).

Pateman (1992) afirma que a teoria de Rousseau tem base na participação de cada indivíduo na tomada de decisão e que quanto mais ele participa maior será sua capacidade de fazê-lo.

Pode-se caracterizar o modelo participativo como aquele onde 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 (PATEMAN, 1992, p. 62).

Pateman (1992) salienta que mesmo a democracia entendida como governo do povo por meio do máximo de participação de todo o povo seja vista como um ideal, existe muitas dúvidas que seja possível colocar esse ideal em prática e sua prática em um governo popular em pequena escala fará com que o povo possa aprender a exercitá-la em maior escala.

Wood (2003) descreve que quanto mais nos apropriamos do real significado da palavra democracia – o poder popular ou o governo do povo – mais entendemos que ela é incompatível com o sistema capitalista uma vez que não se conhece um Estado cuja suas bases vêm do sistema capitalista, que seja governado pelo poder popular onde é prioridade o desejo da população.

O capitalismo é estruturalmente antitético em relação à democracia, em princípio, pela razão histórica mais óbvia: não existiu nunca uma sociedade capitalista na qual não tenha sido atribuído à 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 às "leis" do mercado das condições de vida mais básicas e dos requisitos de reprodução social mais elementares, e esta é uma condição irredutível. (WOOD, 2003. p.418).

Para Boron (1995), a democracia consiste tanto como uma forma de governo, como "uma condição da sociedade civil", onde há supremacia da igualdade e uma categoria social notável: os cidadãos. Bem como, contém de forma clara ou subtendida, uma explicação da "boa sociedade" que acaba no socialismo.

Para Salles (2012) os mecanismos de participação fazem com que os cidadãos sejam mais presentes, atentos e mobilizados nas questões referentes as cidades, ao contrário da representação, que faz com que haja uma total delegação do poder aos representantes.

Há sempre ângulos de visão novos a respeito dos problemas da cidade que surgem dos debates públicos seja nas audiências públicas, ou nos conselhos, nas assembleias etc. A pluralidade da participação enriquece o debate político e isso se perde se os interlocutores ficam restritos aos representantes eleitos. (SALLES, 2012 p.39)

Considerando as colocações acima, pode-se afirmar que a principal diferença entre as correntes, é que a hegemônica se caracteriza por associar-se à ideia da representação como o fim em si mesmo e este é o elemento central da democracia e

na contra hegemônica traz a participação como elemento central da democracia e a representação seria apenas um meio.

A partir da revisão teórica percebe-se que no modelo da corrente democrática hegemônica, a democracia baseia-se na participação direta do cidadão, no modelo de Estado Socialista³ e é incompatível com o modo de produção capitalista.

2.2 Democracia e Participação

Etimologicamente, democracia tem origem do idioma grego, *dēmokratía*, a aglutinação de *dēmos* e *kratía*, com significados de povo e força/poder, respectivamente (FAGANELLO, 2015). Então, na teoria democrática, a tomada de decisão nas ações do governo se dá nos espaços públicos nos quais a população esteja presente, participando através de debates e da tomada de decisão, e onde a deliberação é um processo integrador entre o governo e a sociedade.

Derivado da teoria democrática surge o conceito de participação e não o contrário, ou seja, do modelo democrático surge o conceito de participação. E é por isso que há uma confusão conceitual em que as vezes está se falando de participação a partir da concepção hegemônica e em outras está se falando a partir da concepção contra hegemônica.

Como diz Dagnino (2004) conforme o modelo dominante os conceitos de participação, sociedade civil, cidadania e democracia são ressignificados e devido ao avanço do projeto neoliberal, determinou-se uma forte inflexão na cultura política do Brasil uma vez que há uma redefinição de significados neste âmbito que integram a mudança que ocorre no nosso país.

No caso do Brasil, o que há talvez de específico nesse processo é que ele se defronta com um projeto político democratizante, amadurecido desde o período da resistência ao regime militar, fundado na ampliação da cidadania e na participação da sociedade civil. Ao contrário de outros países do continente, esse projeto, gestado no interior de uma sociedade civil bastante consolidada, encontra suporte significativo em vários dos seus setores, tendo sido capaz, como vimos, de inspirar a criação de novas instituições que abrigassem seus princípios, tais como os Conselhos Gestores, os Orçamentos Participativos, etc. (DAGNINO, 2004, p. 146).

³ O Estado Socialista caracteriza-se pela sociedade alterada pela distribuição igualitária da riqueza e da propriedade através da mudança no modo de produção (os meios de produção e a propriedade passa a pertencer a todos), de forma que ocorra a diminuição da diferença social.

Para Dagnino (2004), a redefinição do termo sociedade civil, foi o que teve dentro do projeto hegemônico, seu deslocamento mais visível, por cada vez mais se aproximar e restringir numa designação das crescentes Organizações Não Governamentais (ONGs) ou ainda se tornou sinônimo de terceiro setor. Isso ocorre pelo novo papel e aumento no número dessas organizações, a forte destaque na filantropia e a marginalização dos movimentos sociais.

O predomínio maciço das ONGs expressa, por um lado, a difusão de um paradigma global que mantém estreitos vínculos com o modelo neoliberal, na medida em que responde às exigências dos ajustes estruturais por ele determinados. Por outro lado, com o crescente abandono de vínculos orgânicos com os movimentos sociais que as caracterizava em períodos anteriores, a autonomização política das ONGs cria uma situação peculiar na qual essas organizações são responsáveis perante as agências internacionais que as financiam e o Estado que as contrata como prestadoras de serviços, mas não perante a sociedade civil, da qual se intitulam representantes, nem tampouco perante os setores sociais de cujos interesses são portadoras, ou perante qualquer outra instância de caráter propriamente público. (DAGNINO, 2004, p.150).

Ademais, percebe-se ainda, segundo Dagnino (2002), a importante implicação dessa redefinição na questão de representatividade, que acaba por ser entendida de diversas formas e no que refere as ONGs, é deslocado para o tipo de competência que possui, pois o Estado as vê como representantes de determinados setores sociais por causa do vínculo e conhecimento específico que possuem, além do que expressariam os mais diferentes interesses na sociedade e “Esse entendimento particular da noção de representatividade a reduz à visibilidade social, entendida, por sua vez, como o espaço ocupado nos vários tipos de mídia.” (DAGNINO, 2004, p.151).

Dagnino (2002) coloca que a noção de participação, está fortemente ligada ao trabalho voluntário e a responsabilidade social do cidadão ou das organizações, passando a ter um viés individualista e privatista baseado na moralidade o que acarreta a perda de seu significado político e coletivo. A participação da sociedade civil fica restrita a implementação e execução das políticas públicas quando deveria estar mais voltado para discussão e formulação dessas políticas, ou seja, reduz-se a gestão e não mais que a partilha efetiva do poder entre a Sociedade Civil e o Estado.

Já a Cidadania, como demonstra Dagnino (2004), deixa de ser uma relação Estado – indivíduo e passa a ocorrer dentro da própria sociedade através das relações

sociais por ela traçados e assim passa a ser vista como uma afirmação e reconhecimento de direitos.

A nova cidadania é um projeto para uma nova sociabilidade: não somente a incorporação no sistema político em sentido estrito, mas um formato mais igualitário de relações sociais em todos os níveis, inclusive novas regras para viver em sociedade (negociação de conflitos, um novo sentido de ordem pública e de responsabilidade pública, um novo contrato social, etc.). (DAGNINO, 2004, p.154).

Entretanto, para Dagnino (2004), o neoliberalismo reforça a ideia de cidadania como responsabilidade moral da sociedade, onde se impede a dimensão política e reforça a visão de solidariedade com os mais necessitados, ou seja, nada além de caridade. Aqui a cidadania não faz nenhuma alusão aos direitos ou as políticas públicas de combate à pobreza ou desigualdade.

Dessa forma, o projeto neoliberal teria não só uma percepção de “Estado mínimo, mas também com uma concepção minimalista tanto da política como da democracia. Minimalista, porque restringe não apenas o espaço, a arena da política, mas seus participantes, processos, agenda e campo de ação.” (DAGNINO, 2004, p.159) e o projeto participativo e democrático tenta combater a essa visão estreita e excludente da política e da democracia.

Dentro da conjuntura de valorização da participação na gestão pública há ainda muita controvérsia, como explicado anteriormente, no que tange à participação, controle social e transparência, uma vez que através de autores como: Arnstein (2002), Bordenave (1983) e Dagnino (2004) percebe-se uma vasta amplitude nesses conceitos o que acaba gerando certa confusão e permitindo a "invasão" de iniciativas que claramente se resumem a controle social ou transparência no cenário de participação. Por isso é importante ponderar qual o nível de poder que os cidadãos têm sobre as decisões e quão importante são as decisões de que se pode participar, para então verificar onde se enquadra a experiência.

2.2.1 Transparência

Campelo (2011) diz que "a sociedade deve ser informada de tudo que lhe diz respeito. De tudo que, de algum modo, possa ter influência na sua vida cotidiana, nos seus anseios, aspirações, expectativas, ou seja, no seu mundo." (CAMPELO, 2011. p.04). Dessa forma, a transparência para o autor consiste na ampla divulgação das ações da administração pública, de forma que a população conhecedora destas ações possa, com base nas informações divulgadas, analisar os resultados e assim exercer um controle social sobre a gestão pública.

Além de servir de base para o controle social a transparência conforme Machado (2011), é de extrema importância uma vez que através do poder público a Administração Pública influencia os valores da sociedade e assim, somente através das publicações das ações do governo de forma transparente, clara e objetiva que os cidadãos têm conhecimento do que os administradores públicos estão fazendo em prol a população, principalmente os mais necessitados.

Atendendo a esse dispositivo legal, tem se total transparência dos atos e será dada a oportunidade para a Sociedade saber exatamente aquilo que esta sendo adquirido pela Administração Pública, e sendo evitados vários atos que podem comprometer orçamentos e afetar severamente a vida daqueles que dependem de que esses atos sejam corretamente executados. (MACHADO, 2011. p.07)

Figueiredo e Santos (2013) aponta que uma sociedade com consciência da importância da participação na tomada de decisão junto a administração das ações públicas, se dá apenas quando há um conhecimento total dos atos e gastos dos administradores públicos e que somente a transparência proporciona a participação do cidadão através do controle social, entretanto, "para que essa expectativa se torne realidade, é essencial que ele tenha capacidade de conhecer e compreender as informações divulgadas." (FIGUEIREDO E SANTOS, 2013 p.02)

A transparência permite que o cidadão acompanhe a gestão pública, analise os procedimentos de seus representantes e favoreça o crescimento da cidadania, trazendo às claras as informações anteriormente veladas nos arquivos públicos. Um país transparente possibilita a redução dos desvios de verbas e o cumprimento das políticas públicas, proporcionando benefícios para toda a sociedade e para imagem do país nas políticas externas. (FIGUEIREDO E SANTOS, 2013 p.05)

A necessidade de informações à sociedade levou o governo federal sancionar em 2011 a Lei de Acesso a Informação (Lei Nº 12.527, de 18 de Novembro de 2011.), cujo objetivo é de garantir o acesso a informações já previsto na Constituição de 1988 e afirma que é dever do Estado dar acesso as informações de forma clara e de fácil compreensão pela população.

Em seu artigo 7º, a Lei elenca quais os dados dos Entes da Federação a população têm o direito de ter acesso de forma que os atos do governo possam ser fiscalizados e acompanhados:

Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:

I - orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada;

II - informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos;

III - informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado;

IV - informação primária, íntegra, autêntica e atualizada;

V - informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços;

VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e

VII - informação relativa:

a) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos;

b) ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores.

§ 1º O acesso à informação previsto no **caput** não compreende as informações referentes a projetos de pesquisa e desenvolvimento científicos ou tecnológicos cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

§ 2º Quando não for autorizado acesso integral à informação por ser ela parcialmente sigilosa, é assegurado o acesso à parte não sigilosa por meio de certidão, extrato ou cópia com ocultação da parte sob sigilo.

§ 3º O direito de acesso aos documentos ou às informações neles contidas utilizados como fundamento da tomada de decisão e do ato administrativo será assegurado com a edição do ato decisório respectivo.

§ 4º A negativa de acesso às informações objeto de pedido formulado aos órgãos e entidades referidas no art. 1º, quando não fundamentada, sujeitará o responsável a medidas disciplinares, nos termos do art. 32 desta Lei.

§ 5º Informado do extravio da informação solicitada, poderá o interessado requerer à autoridade competente a imediata abertura de sindicância para apurar o desaparecimento da respectiva documentação.

§ 6º Verificada a hipótese prevista no § 5º deste artigo, o responsável pela guarda da informação extraviada deverá, no prazo de 10 (dez) dias, justificar o fato e indicar testemunhas que comprovem sua alegação. (BRASIL, 2011)

Segundo Campelo (2011) a Lei de acesso a informação vem reafirmar a participação cidadã no ciclo orçamentário uma vez que a administração pública tem o dever de publicizar em vários meios de comunicação, inclusive na internet, detalhadamente seus atos financeiros permitindo um maior acompanhamento e fiscalização das ações do governo.

Para Figueiredo e Santos (2013) a transparência permite que a sociedade reivindique maior acesso e detalhamento das informações disponibilizadas já que ela permite uma análise crítica do governo.

Portanto para efeitos deste trabalho tudo que se referir a lógica da publicação de atos da administração pública, seja de forma ativa ou passiva, estão enquadrados dentro da transparência, contudo não significa que tenhamos de fato a participação o que ocasiona a possibilidade de termos um governo que aplique a transparência dentro da lógica hegemônica sem ter presente a participação.

2.2.2 Controle Social

Para Britto (1992) ao dispor sobre o controle interno e externo da União, a Constituição de 1988 associa o controle social como fiscalização já que definem os dois tipos de fiscalização: Controle Interno é o que ocorre de forma interna no interior do próprio Estado, por exemplo, o poder que o Congresso Nacional possui de controlar e fiscalizar os atos do Poder Executivo. O Controle Externo é o que ocorre de fora para dentro do Estado, por exemplo, o poder que o Legislativo e Judiciário possuem de analisar e fiscalizar os atos do Poder Executivo.

O autor afirma que essa fiscalização sobre a Administração Pública, visa esclarecer até que ponto o governo cumpre com os seus deveres perante os interesses e necessidades da sociedade. E dessa forma, Britto (1992) diz que o controle social são os mecanismos de fiscalização da sociedade civil sobre os atos da Administração Pública, de forma que possa estar habilitado a defender seus direitos ou interesses gerais.

... a fiscalização que nasce de fora para dentro do Estado é, naturalmente, a exercida por particulares ou por instituições da sociedade civil. A ela é que se aplica a expressão “controle popular” ou controle social do poder”, para evidenciar o fato de que a população tem satisfações a tomar daqueles que

formalmente se obrigam a velar por tudo que é de todos. (BRITTO, 1992, p.1-2).

Conforme Britto (1992), o Controle Social é o exercício de direitos de liberdade, ou de cidadania e assim busca submeter o Estado aos interesses do cidadão, contudo não é o exercício do poder político (poder de definir e gerir os interesses gerais), uma vez que o cidadão não participa do processo de elaboração jurídica do mesmo, ou seja, "Controle Social é direito e não poder." (BRITTO, 1992, p.5).

Segundo Campelo (2011) o cidadão deve seguir de perto o mandato de seus representantes verificando, supervisionando e avaliando a tomada das decisões administrativas, ou seja, exercendo o Controle Social, pois assim teremos um comprometimento dos administradores públicos com políticas públicas que visem o benefício de toda a sociedade e não só de uma minoria e principalmente, acarretando numa transformação social onde há um aumento da consciência de cidadania por parte da sociedade.

Dessa forma, o exercício do controle social potencializa um movimento de mão-dupla, pelo qual de um lado o Estado precisa informar e justificar à sociedade as decisões adotadas, o que exige maior transparência nos procedimentos de gestão. De outro lado, tal dinâmica favorece a redescoberta, para a sociedade, da noção de cidadania política, ou seja, a capacidade de interferir transforma cidadãos e cidadãs de meros espectadores em protagonistas da construção de outra lógica de lidar com a coisa pública, que se fundamenta no respeito ao interesse público, no compromisso com a efetividade da gestão pública, na realização de direitos e na postura ética. (CAMPELO, 2011. p.15)

Desta forma para efeitos deste trabalho tudo que se referir a lógica de mecanismos de fiscalização e monitoramento da sociedade civil sobre os atos da Administração Pública estão enquadrados dentro do controle social.

O Controle Social é um passo à frente em relação a transparência uma vez que possibilita uma maior pro atividade do cidadão, todavia não significa que esse cidadão mesmo pro ativo nos mecanismos de controle social participe da gestão, ele apenas provoca uma reação da gestão e dessa forma governos adeptos do modelo hegemônico de democracia dentro de uma lógica participativa podem se valer de instrumentos de controle social porque não há o elemento vinculante.

2.2.3 Participação Cidadã

Apresentada a síntese de transparência e controle social, portanto do que não é participação, vejamos de onde partiria para o conceito do elemento que define a participação: Para termos a participação cidadã, temos que ter um binômio: deliberação / discussão + tomada de decisão vinculante, ou seja, haver deliberação e tomada de decisão vinculante vai ao encontro do meu conceito de participação.

Nesse sentido, para Bordenave (1983) "a participação não é somente um instrumento para a solução de problemas, mas, sobretudo, uma necessidade fundamental do ser humano, como o são comida, o sono e a saúde." (BORDENAVE, 1983 p. 16) e que ela possui duas bases complementares: uma base afetiva (participamos porque nos satisfazemos ao fazer coisas com os outros) e uma base instrumental (participamos porque fazer coisas com outros é mais eficaz e eficiente que fazê-las sozinhos).

Segundo Bordenave (1983) o cidadão, além de participar em nível micro na família e, nas associações, também participa em nível macro quando intervém nas lutas sociais, econômicas e políticas de seu tempo. Portanto a macroparticipação seria compreendida como a intervenção das pessoas nos processos dinâmicos que constituem ou modificam a sociedade.

Assim, Bordenave afirma que "uma sociedade participativa seria, então, aquela que todos os cidadãos têm parte na produção, gerencia e usufruto dos bens da sociedade de maneira equitativa." (BORDENAVE, 1983, p25).

Arnstein (2002) coloca que a participação pode ser definida como uma forma de redistribuição de poder que permite aos "cidadãos sem-nada", atualmente excluídos dos processos políticos e econômicos serem ativamente incluídos no futuro, além de ser uma estratégia onde os "sem-nada" se integram ao processo de decisão acerca de quais as informações serão divulgadas, quais os objetivos e quais as políticas públicas que serão aprovadas, ou seja, é "o meio pelo qual os sem-nada podem promover reformas sociais significativas que lhe permitam compartilhar dos benefícios da sociedade envolvente." (ARNSTEIN, 2002, p.02).

Para Arnstein (2002) quando a participação não acarreta a redistribuição de poder, ela permite àqueles que têm poder de decisão argumentar que todos os lados

foram ouvidos, entretanto beneficia apenas a alguns e a participação vazia mantém o *status quo*.

Nesse sentido, a autora elenca oito níveis (degraus) que representam a quantidade de poder que o cidadão possui na tomada de decisão das questões públicas.

Obviamente, a escada com oito degraus constitui uma simplificação, mas ela ajuda a ilustrar a questão que tem passado despercebida: que existem graus bastante diferentes de participação cidadã. Conhecer esta graduação possibilita cortar os exageros retóricos e entender tanto a crescente demanda por participação por parte dos sem-nada, como o leque completo de respostas confusas por parte dos poderosos. (ARNSTEIN, 2002, p03).

Os dois primeiros degraus (Manipulação e Terapia) para Arnstein (2002) enquadram-se no “nível de não participação”, contudo estes acabam sendo utilizados como participação genuína.

Nos degraus da Informação, Consulta e Pacificação, respectivamente, terceiro, quarto e quinto degrau, Arnstein (2002) diz que a participação está no “nível de concessão mínima de poder”, ou seja, os cidadãos ouvem e são ouvidos, contudo não se pode assegurar que as opiniões sejam acatadas por quem detêm o poder da tomada de decisão.

É do sexto ao oitavo degrau (Parceria, Delegação de Poder e Controle Cidadão), segundo Arnstein (2002), que passa a haver um “nível de poder do cidadão” através de uma redistribuição de forças em que as negociações entre cidadãos e técnicos do setor público podem culminar em cidadãos assumindo poder deliberativo.

Quadro 01: Escada de Participação Cidadã

8 - Controle Cidadão	O poder público é eliminado como negociador do processo e a sociedade assume a responsabilidade como deliberador e gestor sendo capaz de negociar suas condições sem precisar de intermediários.
7 – Delegação de Poder	Com negociação, os cidadãos assumem o poder deliberativo em alguns planos ou programa de forma a garantir que os interesses da comunidade sejam atendidos.
6 - Parceria	O poder de decisão passa a ser compartilhado através de negociações entre a população e a Administração Pública de forma que há uma real redistribuição de poder.
5 - Pacificação	Mesmo que o poder do povo ainda seja limitado, aqui, passa a ter certa influência haja vista que a sociedade juntamente com a Administração Pública passa a opinar nas questões públicas, todavia a decisão final sobre o assunto cabe à gestão pública.
4 – Consulta	A participação é mensurada pelo número de cidadãos presentes nos eventos ou entrevistadas. Dessa forma a população acredita que participou e os administradores mostram que cumprem com o preceito de envolver o cidadão.
3 - Informação	A informação é o início para a participação cidadã, porém normalmente ocorre da Administração Pública para o cidadão sem que haja a possibilidade de um retorno ou uma negociação.
2 - Terapia	Os gestores são especialistas em psiquiatria, psicologia e assistentes sociais e acreditam que a falta de poder é sinônimo de distúrbio mental, de forma que o cidadão ao invés de participar, é submetido a uma terapia de grupo.
1 - Manipulação	O convite ao cidadão para participar tem com exclusivo propósito o de educa-lo ou conseguir seu apoio.

Fonte: Arnstein (2002)

Já para Bordenave (1983), quando se fala em participação, são questões cruciais, o grau de controle dos membros sobre as decisões e quão importantes são as decisões em que se pode participar. Assim apresenta uma escala de graus de participação (sete graus) onde leva em consideração o acesso dos componentes ao controle da tomada de decisão.

Quadro 02: Graus de participação

7 - Autogestão	Não há mais uma diferenciação entre administrador e administrado. O grupo determina os objetivos, escolhe os meios e estabelece os controles, sem referenciar uma autoridade externa.
6 - Delegação	Os administrados possuem autonomia em certos campos ou jurisdição, ou seja, ainda há um limite onde os administradores exercem o poder de decisão.
5 - Co-gestão	Os subordinados exercem influência direta na tomada de decisão ou eleição de um plano de ação. A tomada de decisão é compartilhada entre os gestores e os subordinados por mecanismos de co-decisão e colegialidade.
4 - Elaboração/Recomendação	Os subordinados elaboram propostas e recomendam medidas que os gestores podem não acatar, entretanto são obrigados a justificar sua posição.
3 - Consulta Obrigatória	Em algumas situações os subordinados devem ser consultados, contudo a decisão final cabe aos diretores.
2 - Consulta Facultativa	Os subordinados podem ser consultados (expressando críticas, sugestões ou dados para solucionar um problema) se e quando os administradores assim o quiserem.
1 - Informação	Quando os gestores prestam informações das decisões tomadas para os membros da organização

Fonte: Bordenave (1983)

Ainda mostra outra escala (sete níveis) onde baseia a participação em níveis de importância das decisões, do mais importante para o menos, onde é permitida a participação.

Nível 1 – Formulação da doutrina e da política da instituição.

Nível 2 – Determinação de objetivos e estabelecimento 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.

Enquanto para Bordenave (1983) há uma predisposição a permitir a participação nos níveis com menor importância, 5 e 6 (execução das ações e avaliação dos resultados), nos outros níveis com maior importância, 1 a 4 (formulação e planejamento das políticas) a participação fica a cargo dos gestores.

Bordenave (1983) acredita que a participação permite o controle das autoridades por parte do povo uma vez que a centralidade do poder pode acarretar facilmente em corrupção e malversão de fundos, ademais, apresenta-se como a forma mais convencionada de enfrentar os graves problemas dos países em desenvolvimento.

É através da democracia participativa que se "promove a subida da população a níveis cada vez mais elevados de participação decisória, acabando com a divisão de funções entre os que planejam e decidem lá em cima e os que executam e sofrem as consequências das decisões cá embaixo." (BORDENAVE, 1983, p.34) e que se o governo controla a participação, sem ser controlado pelo povo, falta muito para uma sociedade participativa que é quando o povo exerce nos níveis maiores, o controle final das decisões.

Analisando os degraus das escalas apresentadas por Arnstein (2002) e Bordenave (1983), pode-se dizer que referente à Controle Cidadão X Autogestão, Delegação de Poder X Delegação, Parceria X Co-gestão, Consulta X Consulta Obrigatória e Consulta Facultativa e Informação X Informação, os autores conceituam esses degraus igualmente no que diz respeito ao nível de poder que o cidadão possui na tomada de decisão.

Já quando analisamos a Pacificação X Elaboração/Recomendação, percebe-se que os conceitos são similares expressando que há uma manifestação da população que auxilia emitindo sua opinião quanto a determinado tema, mas o poder de decisão cabe ainda a Administração Pública e é justamente nesse ponto que há uma diferença porque para Bordenave (1983) o gestor deve, quando não aceitar a opinião da sociedade, justificar a razão e para Arnstein (2002) a decisão cabe exclusivamente ao gestor, sem necessidade de justificar porque não acatou as propostas da população.

Logo, trabalhar conceitualmente com a participação pode se dar por dois caminhos diferentes: um é o conceitual tal como fiz no início deste item - participação ocorre quando há o debate seguido de tomada de decisão vinculante - e o outro é com as escalas de participação onde analisamos as experiências e a partir delas tentamos verificar o quanto se avança em relação a participação de forma que podemos verificar

pelos contínuos que existem degraus que não se enquadram em participação. São degraus que estão na esfera da transparência e do controle social.

2.3 Democracia e Gestão Participativa no Brasil

Durante toda história do Brasil, houve alternância de períodos autoritários e democráticos até em 1988, quando através da promulgação da Constituição Federal a democracia vem se instalando no país. Nossa Carta Magna define a República Federativa do Brasil como um Estado Democrático de Direito e expressa que *“Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”* e dessa forma, passa a ter um papel importante uma vez que além de estabelecer a criação de algumas iniciativas de participação, incentiva a criação de outras.

A Constituição afirma-se como inspiradora para as variadas formas de atuação do cidadão na condução política e administrativa do Estado através do seu caráter fomentador de iniciativas de participação e por isso, a partir de 1988 surgem diversas experiências entre elas o Gabinete Digital do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, objeto de estudo desta monografia.

Segundo Teixeira (2013), a gestão participativa no Brasil pode ser dividida em três momentos: a “Participação como emancipação”; a “Participação como deliberação” e a “Participação como escuta”.

A “Participação como emancipação” se dá no período de 1975 até 1990, é caracterizado por Teixeira (2013) como sendo o momento em que a participação tem como foco para a educação a cidadania que conjuntamente com o poder popular que intensifica e expressa os conflitos sociais, levaram a transformação social. Cabe ressaltar que era um momento em que o país passava por uma ditadura militar - contudo em uma fase mais branda, de início de abertura democrática (1975 – 1985). Em 1985, Tancredo Neves, foi o primeiro presidente civil eleito pelo Colégio Eleitoral, então em 1988, Fernando Collor de Mello é eleito pelo povo o novo presidente da república.

Entre meados dos anos 1970 e nos anos 1980, o Brasil passa por uma mudança política: os brasileiros lutam pelo fim da ditadura e a anistia e nessa alteração toda, os movimentos sociais tiveram papel de grande importância, conforme Teixeira (2013), na institucionalização de modelos alternativos que transformasse a ideia de "povo no poder" em concreta participação da sociedade.

Ao invés da participação periódica nas eleições, defende-se uma participação no processo de tomada de decisão em cada uma das esferas da vida, no nível mais imediato, trazendo para o centro do debate da democracia a questão da escala. É a partir dessa participação mais local e focada nos problemas cotidianos que se pode construir vínculos entre interesses e subjetividades privadas e mundo público. (TEIXEIRA, 2013 p.23)

Já a "Participação como deliberação" se dá no período de 1991 até 2002 e caracteriza-se, conforme Teixeira (2013), por forte atuação dos movimentos sociais nas deliberações e tomadas de decisões sobre políticas públicas e aplicação do orçamento junto com Estado, através das experiências dos conselhos de políticas públicas e o orçamento participativo.

Entre 1990 e 2002, para Teixeira (2013), foi um período onde apesar da afirmação da participação pela Constituição de 1988, o projeto neoliberal⁴ que se apresentou no governo federal fez com que houvesse um esvaziamento do sentido da participação cidadã.

Esse foi um período no qual o imaginário em torno da participação pode ser "concretizado" e "testado" em modelos institucionais específicos, que de certa forma "resolveram" tensões e dilemas presentes da fase anterior. Simplificando, seria possível dizer que a ideia de institucionalizar a participação em canais de diálogo entre Estado e sociedade foi a alternativa que encontrou condições históricas de realização, num cenário altamente complexo no qual a associação entre participação e projetos mais amplos de transformação social perderá força logo após a toda a movimentação e vigor prévios à Constituição de 1988. (TEIXEIRA, 2013 p.53)

Conforme Dagnino (2004), esse período apresenta de um lado um projeto democratizante, sendo seu marco formal a Constituição de 1988, que aumenta a democracia com a criação de espaços públicos e a participação da sociedade civil nos

⁴ O neoliberalismo é uma ideologia que busca retomar os preceitos liberais dos séculos XVIII e XIX e que visa a redução da interferência do Estado na economia para que assim o mercado possa agir para que as organizações privadas consigam alcançar o crescimento econômico. Suas principais características são: o livre mercado (o Estado não intervém na economia) e a livre circulação de capitais.

processos de discussão e tomada de decisão, apostando numa ação unificada entre o Estado e a sociedade civil.

De outro lado temos com a eleição de Collor em 1989, um avanço na estratégia para a implementação do ajuste neoliberal onde é preciso afastar o Estado de seu papel de garantidor de direitos com a diminuição das responsabilidades sociais e a sua transferência para a sociedade civil.

O embate entre os dois projetos gera para Dagnino (2004), o contorno de uma “crise discursiva” que resulta numa “confluência perversa” onde, “de um lado está o projeto neoliberal que se instala em nosso país nas últimas décadas e, de outro, um projeto democratizante, participativo, que emerge a partir das crises dos regimes autoritários e dos diferentes esforços nacionais de aprofundamento democrático.” (DAGNINO, 2004, p.140) E a perversidade estaria no fato de que mesmo apontando para direções opostas e até antagônicas, os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva.

Essa disputa acaba assumindo um caráter de disputa de significados quando se fala em participação, sociedade civil, cidadania e democracia. E dessa forma, como foi explicado anteriormente, esse processo acarretou toda uma ressignificação destes.

Na verdade, o que essa confluência perversa veio ressaltar é uma dimensão freqüentemente esquecida: a imensa complexidade desse processo, que resiste a análises simplistas e unidimensionais. Uma dessas alterações é a necessidade de conferir um maior peso explicativo à noção de projeto político, no nível teórico, e em consequência, investir, no nível empírico, na investigação e análise dos distintos projetos políticos em disputa, e especialmente no esforço de desvendar a crescente opacidade construída por referências comuns, através da explicitação dos deslocamentos de sentido que sofrem. (DAGNINO, 2004, p144).

E por fim a “Participação como escuta” é o período de 2003 até 2010 e é marcado por Teixeira (2013) como predominância da participação entendida como uma participação vigilante, fiscalizadora, devido ao fato de haver debates sem deliberações, ou seja, os espaços públicos de deliberações tornaram-se espaços de escuta da população, sem que haja uma efetiva participação da sociedade na tomada de decisão sobre as questões da gestão pública.

Este período, segundo Teixeira (2013), é de grande expectativa já que Luiz Inácio Lula da Silva assume a presidência da república e se espera que se rompa de

vez com os preceitos neoliberais que aqui encontram enraizados e a participação cidadã tivesse mais força junto a administração pública. Todavia o que apresenta é uma manutenção da política de governabilidade já existente.

É como se ambos, governo e sociedade, se apresentassem como mais plurais, o que leva para dentro dos espaços participativos a percepção nítida de que os conflitos atravessam governo e sociedade, e de que uma polarização (ou “paridade”) entre governo e sociedade não é suficiente para “encenar” a representação nestes espaços. (TEIXEIRA 2013, p.106)

Conforme Teixeira (2013), por cada área do governo ter tido uma certa autonomia para trabalhar a participação, os espaços públicos aumentaram e atores sociais diversificados passaram a participar dos debates, porem ocorreu novamente uma alteração no significado da participação.

Mas, se por um lado houve essa diversidade, por outro houve uma mudança mais generalizada sobre o significado dos termos da participação. Desapareceram por parte do governo referências a palavras como "partilha do poder", "cogestão", e "poder popular" (que permearam as experiências participativas dos anos 80 e 90). Agora os termos predominantes se tornaram em "diálogo", "escuta," e “formulação junto.” (TEIXEIRA 2013, p.116-117)

Para Teixeira (2013), mesmo idealizando e por vezes modificando o contexto e sentido político das experiências participativas de forma a torna-las meramente ferramentas de consulta, o Brasil tornou-se referência mundial no que diz respeito à participação uma vez que mesmo com um sistema político avesso as mudanças de uma reforma democratizante, o país apresenta algumas experiências que apesar das suas limitações são bem sucedidas no sentido de aproximar a sociedade (através das deliberações) da tomada de decisões principalmente no que tange as políticas públicas ou ao orçamento.

2.4 Conclusão do Capítulo 2.

Na teoria democrática hegemônica, a população participa das questões públicas apenas através do voto, onde escolhe seus representantes que serão os responsáveis pela tomada de decisão no que tange as questões ligadas a Administração Pública, ou seja, através do voto delegamos nosso poder de decisão

para representantes que terão em suas mãos o poder de decidir o futuro das ações e gastos do Estado.

Já na democracia participativa, a sociedade participa da tomada de decisão das questões públicas juntamente com os governantes de forma que há uma distribuição do poder, uma vez que o cidadão está inserido em todo o processo decisório desde a deliberação, passando pela fiscalização até a efetiva tomada de decisão.

No que tange a participação, a transparência é a divulgação das ações da administração pública, de forma clara e objetiva para que a população munida dessas informações divulgadas consiga analisar os resultados e então possa exercer um controle social sobre a gestão pública.

O controle social é a fiscalização por parte da sociedade dos atos da Administração Pública de forma que possa saber até onde seus interesses estão sendo considerados e também controlar os gastos públicos.

A participação cidadã ocorre quando o cidadão participa de fato na tomada de decisão, ou seja, o cidadão possui o poder decisório nos assuntos públicos.

Ademais, observa-se que, dificilmente, nos processos eleitorais enxergam-se candidatos contrários a participação de forma que a ideia da participação parece ser um censo comum. Contudo, se as propostas são tão dispares do ponto de vista ideológico, fica claro que o conceito empregado é diferente.

Portanto, justifica-se a importância de uma reflexão mais profunda do conceito de participação, objeto central deste Capítulo, a fim de poder analisar se um mecanismo é efetivamente participativo.

3 Sistemas de Participação e o Gabinete Digital

Este capítulo destina-se a descrição do Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã – SISPARCI e do Gabinete Digital.

Inicia-se com a apresentação dos sistemas de participação, descrevendo assim o SISPARCI. Em seguida, descrevo a experiência do Gabinete Digital, dando ênfase a quatro ferramentas: Governador Pergunta, Governo Escuta, Governador Responde e Agenda Colaborativa, estas foram escolhidas por mim haja vista um maior caráter de participação.

3.1 Sistemas de Participação

No Brasil há um conjunto de instrumentos denominados participativos que tem alcances muito distintos, entretanto o debate sobre isso se acelera a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 onde há uma explosão de debates sobre uma maior da Sociedade Civil na gestão pública.

Estes debates tiveram avanços e retrocessos durante a década de 1990 com a implantação do gerencialismo⁵ (que acarreta o retardo do avanço da participação, fato que se estende até a primeira década do século XXI) nos traz, a confluência perversa que, como já visto, para Dagnino (2004) é o choque entre o neoliberalismo e a democracia participativa, uma vez que ambos necessitam de uma sociedade civil ativa e propositiva apesar de estarem apontando para direções opostas e até antagônicas, e são esses elementos,

Contudo, na segunda década do século XXI apresenta uma novidade no debate sobre participação que é o surgimento de Sistemas e é nesse contexto que surge o Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã - SISPARCI no Rio Grande do Sul e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS, na órbita federal.

⁵ Em seu primeiro ano de mandato (1995), Fernando Henrique decide aderir as reformas que aconteciam ao em vários países e para isso, cria um ministério - o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), do qual era ministro o senhor Luiz Carlos Bresser-Pereira. Para atingir seus objetivos, baseou-se na cultura do empreendedorismo, trazendo as práticas consagradas na iniciativa privada para a administração pública.

O SISPARCI é um sistema de caráter inovador que se tornou um dos detonadores e serviu de base para a criação do Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), lançado em 2014 (Decreto 8243, de 23 de maio de 2014), pela então Presidente Dilma Rousseff.

Aqui o destaque maior será para o SISPARCI, uma vez que o Gabinete Digital é um dos instrumentos que compõe o sistema.

3.2 Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã – SISPARCI

Em outubro de 2012, o então governador Tarso Genro, através do Decreto 49.0765/2012 institui o Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã – SISPARCI, que é composto por um conjunto de instrumentos de participação, que atuam de forma sistêmica na elaboração, monitoramento e avaliação das políticas públicas desenvolvidas no estado. Dessa forma, o sistema está diretamente ligado as decisões orçamentárias, ao controle social, aos diálogos sociais e a participação digital.

Segundo a Secretaria de Planejamento, Gestão e Participação Cidadã – SEPLAG (2014), o SISPARCI “é uma forma de integração dos diferentes instrumentos, iniciativas e processos de participação cidadã sob a responsabilidade do Poder Executivo do Rio Grande do Sul, articulados como processos decisórios, de ação e de aprendizagem pública e cidadã.”

Suas diretrizes são dadas pelo artigo 2º do decreto:

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. (RIO GRANDE DO SUL, 2012)

Com isso, o Decreto 49.0765/2012, em seu artigo 3º determina que o SISPARCI tem como principal objetivo alterar o modelo de relação Estado-Sociedade através da participação dos cidadãos, permitindo assim uma melhor interação do cidadão no processo decisório, na melhoria do serviço público, na formulação, implementação, controle e avaliação das políticas públicas do estado, bem como qualificar os processos participativos. Além disso, visa articular os agentes da sociedade e mecanismos de participação existentes no Estado e solidificar o componente da participação nos processos das políticas públicas no Estado do Rio Grande do Sul.

Sua composição está definida no artigo 4º e prevê que a coordenação do SISPARCI se dará através de um Comitê Paritário entre o governo e a sociedade civil e uma coordenação governamental.

Art. 4º O Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã possui a seguinte composição:

I - coordenação:

- a) Comitê Gestor Paritário entre a Administração Pública Estadual e a Sociedade; e
- b) Coordenação Executiva Governamental.

II - órgãos da Administração Pública Estadual:

- a) o Gabinete do Governador;
- b) o Gabinete do Vice-Governador;
- c) a Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã;
- d) o Gabinete dos Prefeitos e Relações Federativas;
- e) a Secretaria Executiva do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social; e
- f) os demais órgãos da estrutura da Administração Pública Estadual que desenvolvam ações no âmbito da Participação Cidadã.

III - articulação entre Administração Pública Estadual e Sociedade Civil:

- a) o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES;
- b) os Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDEs; e
- c) os Conselhos Estaduais de Políticas Públicas e de Direitos.

IV - Sociedade Civil:

- a) os Movimentos Sociais; e
- b) Organizações da Sociedade Civil.

§ 1º O Comitê Gestor, composto paritariamente entre a Administração Pública Estadual e a Sociedade Civil, será regulado por decreto específico.

§ 2º A Coordenação Executiva Governamental será composta pelos titulares dos seguintes órgãos: da Chefia de Gabinete do Governador, do Gabinete do Vice-Governador, da Casa Civil, da Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Social. (RIO GRANDE DO SUL, 2012)

Segundo a SEPLAG (2014), em maio de 2013, foi instituído um grupo de trabalho para normatizar a proposta do Comitê Gestor Paritário, contudo não foi efetivada até o momento a constituição do comitê.

Conforme Faganello (2015) o sistema está dividido em quatro esferas de atuação: controle social; diálogos sociais; participação digital e decisões orçamentárias.

3.2.1 Controle Social

A esfera do Controle Social está relacionada aos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs) e aos Conselhos Setoriais e de Direito.

Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs), criados pela Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994, são organizações descentralizadas que divididos em regiões (28 regiões), auxiliam no planejamento das ações do Estado.

organizações descentralizadas que compreendem a representação de movimentos sociais, organizações da sociedade civil, associações de moradores, organizações não-governamentais, universidades regionais e instituições públicas locais, em todas as 28 Regiões de Planejamento do Estado. (SEPLAG, 2014, p.33)

A SEPLAG (2014) aponta como principais focos dos COREDEs: o acompanhamento da execução orçamentária; a elaboração de Cartas Anuais sobre propostas para o desenvolvimento regional; o controle social dos serviços públicos prestados através do acompanhamento das obras em cada região; a promoção do debate sobre o planejamento plurianual do desenvolvimento das regiões e elaboração do PRÓ-RS.

3.2.2 Diálogos Sociais

Na concepção do diálogo social, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), em conjunto com o Gabinete de Prefeitos e o Gabinete do Governador,

realizou um intensivo trabalho de “concertação” em diversas áreas, fortalecendo a democracia no Estado, conforme SEPLAG (2014).

O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) foi criado pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que estabelece que cabe ao CDES, ajudar na formulação de políticas e diretrizes específicas, bem como apreciar propostas de políticas públicas que estejam vinculadas às reformas estruturais e de desenvolvimento econômico e social.

O CDES, de acordo com a SEPLAG (2014), é um espaço público não-estatal que tem por objetivo fomentar o debate, analisar e propor diretrizes para o desenvolvimento econômico e social do estado. É composto por 90 integrantes de vários setores da sociedade e 12 representantes do governo, possui mandato de 2 (dois) anos podendo ser estendido por igual período.

Toth (2014) diz que o CDES é constituído a partir da diversidade da sociedade gaúcha, e é um espaço onde há uma troca de ideias através de debates que reconhecem essa multiplicidade na busca de consensos.

É um órgão consultivo do Governador, que é seu presidente. A SEPLAG relata que o CDES é responsável por elaborar Cartas de Concertação, formular recomendações, gerar relatórios de concertação regional, relatórios de concertação temática, além de fazer a prestação de contas de propostas.

3.2.3 Participação Digital

A ferramenta da participação digital tem como principal instrumento o Gabinete Digital, que segundo Aggio e Sampaio (2013), vem se definindo como um conjunto de iniciativas que visam a diminuir a distância entre o cidadão gaúcho e o governador do Estado do Rio Grande do Sul.

Criado através do Decreto 48.056 de maio de 2011, o Gabinete Digital é uma política de governo, de âmbito estadual que vinculado ao SISPARCI, busca auxiliar a participação e o diálogo entre governo e sociedade.

O mecanismo procura trazer para a gestão pública as diferentes expressões da cidadania de forma a fortalecer o controle social sobre o Estado através da exploração

das novas tecnologias de informação e comunicação. Utilizando-se dos processos consultivos pela Internet, incentiva a participação do cidadão para auxiliar a construção de políticas públicas e a fiscalização destas, em suma instiga aos gaúchos a exercer uma maior cidadania e controlar, até certo ponto, a Administração Pública.

3.2.4 Decisão Orçamentária

A esfera da decisão orçamentaria é composta pelo PPA participativo e Orçamento Anual.

O Plano Plurianual (PPA) é um plano de governo que norteia a Administração Pública quanto a elaboração e a execução das políticas públicas definindo as orientações estratégicas, as prioridades e as metas do governo consoantes com os interesses da sociedade para um período de quatro anos.

O processo participativo do PPA 2012/2015 teve como base “as diversas conferências temáticas realizadas nos últimos anos, a agenda dos Conselhos de Direitos e de Políticas Públicas, os Planos Regionais dos COREDEs, os estudos e planos formulados por diversos setores da sociedade e o programa do Governo eleito.” (SEPLAG, 2014, p.41). Realizaram-se nove seminários macrorregionais nas Regiões Funcionais de Planejamento.

Pode-se apresentar demandas para os programas e as ações do governo. “As sugestões foram sistematizadas pelo departamento de Planejamento e submetidas ao Fórum do PPA, composto por delegados e delegadas eleitos (as) nas macrorregiões, que acompanhou também os ciclos orçamentários anuais.” (SEPLAG, 2014, p.39)

O Orçamento anual ocorre de certa forma desde 1991, com a formação dos COREDEs. Entretanto, a SEPLAG (2014) afirma que de 1999-2002, o Orçamento Participativo (OP) estadual reacendeu o debate orçamentário público, uma vez que a população é consultada sobre quais devem ser as prioridades do governo e acaba por incentivar outras iniciativas colaborativas, como o Fórum Democrático da Assembleia Legislativa. Em 2003, houve a incorporação da votação direta pela internet, hoje nominada no Ciclo Orçamentário Anual, como Votação de Prioridades.

O Ciclo Orçamentário Anual é constituído de "cinco etapas e tem duração de cinco meses. São três meses de preparação e discussão das demandas a serem submetidas ao eleitorado nas regiões na Votação de Prioridades." (SEPLAG, 2014, p.40) e inicia com as Audiências Públicas Regionais, onde são escolhidas as áreas prioritárias da região e eleita a coordenação.

Com a apuração da votação das prioridades, o Fórum Estadual consolida as propostas na peça orçamentária estadual que irá compor o Orçamento Estadual, que é posteriormente enviado para a Assembleia Legislativa do Estado, que aprova a Lei Orçamentária Anual, e essa é sancionada pelo Governador.

Para Faganello (2015) o sistema é conceitualmente inovador, porém sua configuração não permite que funcione como tal, já que as instâncias inseridas não dialogam entre si e mesmo visando a participação cidadã, a tomada de decisão não sofreu alteração uma vez que seus mecanismos são apenas consultivos.

3.3 Gabinete Digital

3.3.1 A origem do Gabinete Digital

Durante sua campanha eleitoral, em 2009/2010, o então candidato ao governo do estado, Tarso Genro, segundo Svab (2014), buscava formas de criar uma experiência que proporcionasse a participação da cidadania que utilizasse as novas tecnologias da informação e o uso das novas redes sociais e digitais e dessa forma, já iniciaram o uso dessas ferramentas durante a campanha e assim estabeleceram "algum tipo de diálogo com os eleitores a partir desse uso, digamos, inovador, das novas tecnologias no âmbito da política." (WU *apud* SVAB, 2014 pg. 04) e, por conseguinte foi possível coletar junto a sociedade contribuições para a melhoria da gestão pública.

Começamos um trabalho de prospecção de iniciativas [de participação digital] de governo em outras partes do mundo (Hamburgo, Islândia, entre outros). Também investigamos iniciativas da sociedade civil e acabamos por adaptar algumas experiências à nossa realidade. Junto a uma equipe enxuta, e com apoio inicial da Fundação Getúlio Vargas, lançamos o Gabinete Digital em maio de 2011. Na realidade, esse percurso não começou em 1º de janeiro de

2011, pois já vínhamos debatendo a necessidade de buscar a reoxigenação da nossa estrutura democrática e outros temas relacionados aos desafios da democracia contemporânea. (WU *apud* SVAB, 2014 pg. 04)

Em janeiro de 2011 encabeçada pelo PT, a Frente Democrática (o PSB, o PCdoB e o PR), assume o governo do estado do Rio Grande do Sul e aqui cabe ressaltar que não era um governo de continuidade, uma vez que havia sido precedido pelos governos do Germano Rigotto (2003 a 2006), PMDB, e da Yeda Crusius (2007 a 2010), PSDB, mas era a segunda experiência da frente democrática no RS, já que o PT já havia governado o estado de 1999 a 2002 na pessoa de Olívio Dutra. Ademais, já haviam cumprido quatro mandatos consecutivos no município de Porto Alegre.

Conforme Svab (2014) não foi coincidência, uma das iniciativas brasileiras mais robustas de participação cidadã por meio digital nascer no Rio Grande do Sul uma vez que o município de Porto Alegre já havia sido pioneiro em implantar o Orçamento Participativo⁶.

Então através do Decreto 48.056 de maio de 2011, o então governador Tarso Genro cria o Gabinete Digital que surge como uma política de governo, onde vinculado ao Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã (SISPARCI), busca auxiliar a participação e diálogo entre governo e sociedade salientando que o SISPARCI é criado em 2012, ou seja, percebe-se que, conforme as datas de criação, que o sistema foi concebido posterior a seus instrumentos deixando claro que pensou-se no sistema após seus instrumentos já estarem vigorando o que leva o SISPARCI a apenas agrupá-los e não a inter-relacioná-los para que efetivamente haja um sistema.

3.3.2 O que é o Gabinete Digital

O Gabinete Digital é um instrumento que possibilita "a abertura de informações públicas proporciona o aumento da transparência e do controle social sobre o Estado. Afinal, a redemocratização da democracia passa por uma decodificação do funcionamento da estrutura do Estado." (WU *apud* SVAB, 2014 pg. 11) e utilizando-se

⁶ Orçamento Participativo (OP) é um mecanismo de democracia participativa que permite aos cidadãos pronunciar-se sobre o orçamento público, através de assembleias abertas e periódicas e etapas de negociação direta com o governo a população escolhe qual será a ação de governo que deve ter prioridade e ser realizada.

dos processos consultivos pela Internet, para Wu *apud* Svab (2014) acreditava-se que o Estado criando essas interfaces: interação, diálogo e interlocução com a cidadania, incentivaria a participação do cidadão para auxiliar na construção de políticas públicas e a fiscalização destas, ou seja, instiga aos gaúchos a exercer mais sua cidadania e controlar, com limitações, a Administração Pública.

Segundo Wu *apud* Svab (2014) a internet e as ferramentas de gestão criativa instigam uma nova e acentuada ampliação da democracia, gerando espaços cada vez mais públicos e menos estatais.

Assim, o Gabinete Digital é uma experiência de participação online que utiliza as novas tecnologias de informação bem como as redes sociais e digitais buscando trazer para a gestão pública as diferentes expressões da cidadania de forma a fortalecer o controle social sobre o Estado através da exploração das novas tecnologias de informação e comunicação.

(...)o Gabinete Digital se trata de uma iniciativa online inovadora, que está sendo capaz de promover diversos valores democráticos, contudo há mudanças que podem ser realizadas para aumentar sua capacidade democrática e mantê-lo como uma iniciativa de relevância no cenário brasileiro e atrativa aos cidadãos. (AGGIO e SAMPAIO, 2013, pg 34)

Segundo o Gabinete Digital (2014) no Balanço 2011-2014, houve a promoção de inúmeros seminários, debates, palestras entre governo, sociedade, academia e instituições privadas com o objetivo de ampliar o diálogo sobre Governo Aberto e dos novos caminhos para a democracia através da participação digital.

As ferramentas do Gabinete Digital que serão analisadas nesse trabalho são: Governador Pergunta, Governo Escuta, Governador Responde e a Agenda Colaborativa. A escolha destas ferramentas se deu em virtude destas apresentarem uma maior possibilidade de participação do cidadão em suas instancias.

3.3.3 Ferramentas do Gabinete Digital

3.3.3.1 Governador Pergunta

O Governador Pergunta é uma consulta pública online, na qual o governador lança uma pergunta dividida em cinco temas, e por meio do Gabinete Digital a sociedade responde com proposições que podem ser incorporadas à agenda governamental. A participação se dá pelo sistema de votação e coleta de opiniões, onde somente duas propostas são avaliadas a cada interação na ferramenta e assim os gestores públicos podem ter uma média da opinião da população quanto ao assunto em questão.

A metodologia tem como base a ferramenta "All Our Ideias", desenvolvida na Universidade de Princeton e adaptada pelo Gabinete Digital. 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." (GABINETE DIGITAL, 2014 p. 12)

Foram realizadas três edições do Governador Pergunta a primeira em 2011, outra em 2012 e uma terceira em 2013, sendo esta última utilizada para consultar a população sobre a Reforma Política tema que estava sendo amplamente debatido pela sociedade.

Em novembro de 2011, é lançada a ferramenta Governador Pergunta, que segundo Wu (2013), utilizou-se de vans equipadas com computadores e tablets que circularam em espaços públicos, escolas e bairros na capital, na Região Metropolitana e no interior, afim de ampliar o alcance do debate, levando a consulta a todos cidadãos de forma a ampliar o acesso dos mais vulneráveis.

No primeiro Governador Pergunta, a questão levantada foi "Como podemos melhorar o atendimento à saúde pública?". Consistiu em mais 1300 propostas recebidas e 50 propostas foram priorizadas. Contou-se com 120 mil votos computados, 60 mil pessoas envolvidas e foram 30 dias de consulta, conforme o Gabinete Digital (2014).

Figura 1: Divisão quantitativa das propostas enviadas.



Fonte BRISOLA, LEAL, PACHECO E CRISPINO (2012 p.8)

No segundo foi perguntado “Como governo e sociedade podem, juntos, promover a paz no trânsito?”. Conforme o Gabinete Digital (2014), tendo recebido mais de duas mil propostas, destas, 10 propostas foram priorizadas e incorporadas ao Plano Estadual de Segurança no Trânsito para a década 2011-2020, foram computados 240 mil votos, 100 mil pessoas envolvidas e foram 39 dias de consulta.

Na consulta de 2012, foram mais de 4 mil quilômetros percorridos e 22 cidades visitadas. No mesmo ano, mais de 150 pontos fixos de participação foram espalhados pelo Rio Grande do Sul em Batalhões da Brigada Militar, Centros de Formação de Condutores (CFCs), outras estruturas do governo e uma miríade de parceiros. Em diversas cidades alunos das escolas estaduais se organizaram para realizar suas próprias atividades de mobilização. Dois comitês jovens destinados à conscientização e ao debate permanente sobre a segurança e a educação para o trânsito nasceram a partir do trabalho conjunto entre o Gabinete Digital e a comunidade local nas cidades de Cruz Alta e Santo Ângelo. (WU, 2013, pg 11)

Sobre a Reforma Política, consulta de 2013, o Balanço 2011-2014 apresenta que receberam 2.840 propostas com 10 propostas priorizadas, 181.759 votos computados, 180 mil pessoas envolvidas e foram 16 dias de consulta.

3.3.3.2 Governador Escuta

O Governo Escuta são audiências públicas, com transmissão ao vivo e interatividade entre espectadores, especialistas e os agentes públicos onde através

da Internet pode-se opinar ou enviar perguntas que são respondidas em tempo real pelos convidados presentes no evento e os resultados das audiências interferem diretamente na tomada de decisão da Administração Pública e isso torna a ferramenta uma condutora de uma abertura a temas polêmicos.

O Governador Escuta, consoante o Balanço 2011-2014, teve 15 audiências, somando mais de 700 mil participações nos debates de questões que estavam em pauta junto a sociedade, 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.

As edições do Governador Escuta no período de 2011-2014 foram:

04/05/11 - Bullying nas escolas públicas;

11/05/11 - Debate sobre a Lei de Estrangeirismos;

29/06/11 - Cultura digital, democracia e governos no século XXI;

04/06/12 - A liberdade na sociedade digital;

04/03/13 - Lançamento do Sistema Estadual de Cultura;

07/03/13 - Novo modelo de pedágios;

04/04/13 - Segurança dos taxistas;

20/06/13 - Jornadas de Junho: O que dizem as ruas?;

27/06/13 - Reforma Política;

05/08/13 - Abertura do Seminário Crise da Representação e Renovação da Democracia;

22/10/13 - Saúde pública no Brasil e no RS;

25/11/13 - Rede Lilás: Políticas para as mulheres;

23/01/14 - Encontro com Blogueiras e Ativistas Digitais e

26/03/14 - Diálogos da Copa.

Fontes: Gabinete Digital (2014 p.15)

O Balanço 2011-2014 aponta que o “Governador Escuta” teve enorme destaque durante as manifestações de 2013, quando foi promovido pelo Gabinete Digital, diálogos diretos do governador com os movimentos e atores sociais que protagonizaram os protestos.

3.3.3.3 Governador Responde

O Governador Responde foi a primeira ferramenta lançada pelo Gabinete Digital, sua sistemática consiste no envio de perguntas, por parte dos cidadãos, que gostariam de ver esclarecidas pelo Governo. Com o encerramento do período de recebimento, inicia-se uma votação para a escolha da questão que será respondida e a mais votada é respondida pelo governador ou o secretário, por meio de um vídeo. As outras questões mais votadas são respondidas em texto pela equipe do Gabinete Digital.

O Governador Responde, segundo o Gabinete Digital (2014), foi recebido mais de 500 perguntas pelo Governador Responde, das quais 105 foram respondidas, com mais de 15 mil votos e auxiliou para que as demandas trazidas pela sociedade fossem atendidas, o que por sua vez, desencadeou a abertura de debate de temas polêmicos. A ferramenta foi descontinuada em 2012 sendo retomada em 2014 para junto com a série de consultas e audiências constituir o programa Diálogos da Copa.

Durante o tempo que a ferramenta esteve ativa percebe-se uma grande mobilização dos servidores públicos estaduais para que suas perguntas fossem respondidas/esclarecidas o que levou a apropriação desta pelos servidores, de forma que isso, segundo Wu *apud* Svab (2014), acarretou na descontinuidade da ferramenta.

As edições do Governador Responde no período em que estava ativo foram:

15/06/11 - Desvinculação dos Bombeiros da Brigada Militar 1793 votos

15/06/11 - Nomeação de fiscais do tesouro - 2105 votos

15/06/11 - Software Livre no Governo RS - 33 votos

16/08/11 - Reajuste para técnicos científicos - 2653 votos

23/09/11 - Copa do Mundo e turismo - 595 votos

25/10/11 - Déficit de policiais civis - 1630 votos

05/03/12 - Vencimentos dos agentes administrativos - 3455 votos

05/03/12 - Auxílio moradia para servidores do MP - 4710 votos

05/03/12 - Pagamento do Procred - 320 votos

16/04/12 - Sindicirgs solicita concurso público - 1731 votos

16/04/12 - Duplicação da RS-118 - 54 votos

25/06/12 - Assédio moral no serviço público - 724 votos

16/08/12 - Negociação coletiva dos servidores públicos - 1140 votos

16/08/12 - Nota Fiscal Gaúcha - 20 votos

09/06/14 - Encerramento do Diálogos da Copa.

Fontes: Gabinete Digital (2014 p. 17) e Toth (2014 p. 62).

Para Aggio e Sampaio (2013), esta ferramenta resulta apenas em esclarecimentos e prestação de contas, uma vez que serve mais para divulgação de accountability e transparência do governo, tendo como ligação entre a Sociedade Civil e o Estado, o próprio governador.

3.3.3.4 Agenda Colaborativa

A Agenda Colaborativa é a ferramenta que viabiliza a participação do cidadão na construção de pautas e agenda do governador e secretários de forma a organizar a visita no município de acordo com as demandas de interesse da sociedade

numa tentativa de aproximar o representante dos seus representados. O que dá uma demonstração de maior sensibilidade da classe política à vontade e opinião da cidadania, favorecendo o engajamento e a participação política do cidadão. (RESENDE E DA MATA, 2012, p.05).

A Agenda Colaborativa, conforme Resende e Da Mata (2012), possui duas etapas: A primeira etapa se dá virtualmente, quando a população envia, através do Gabinete Digital, suas contribuições de pautas para debates. A segunda é quando da presença do governador ou secretários na cidade, ocorre um amplo debate sobre os temas apontados pela população local.

Foram resultados da Agenda Colaborativa:

- Instalação de 125 Pontos de Cultura no RS;
- Substituição de 25 mil metros de redes de abastecimento de água em Canoas, Esteio e Sapucaia do Sul;

- São Lourenço do Sul: Curso Técnico de Nível Médio em Turismo e Eventos para qualificar a mão de obra e aumentar a renda do município;
- Bagé: 22 escolas beneficiadas com um computador por aluno;
- Santana do Livramento: continuidade da reconstrução e o asfaltamento da RS 566;
- Taquara: ampliação de leitos do Hospital Municipal Bom Jesus.

Fonte: Losekann (2013)

Wu (2013) traz que a Agenda Colaborativa teve quatro edições realizadas: Bagé, Santana do Livramento, Esteio e Taquara.

3.3.4 O ciclo do Gabinete Digital

Segundo o Decreto 48.056 de 2011, o Gabinete Digital era vinculado ao Gabinete do Governador do Rio Grande do Sul, visando a promoção da cultura democrática e o fortalecimento da cidadania, objetivando a ampliação da eficiência e do controle social sobre o Estado, além de constituir a relação do Governador com várias formas de escuta e de participação, por meio das novas tecnologias de informação.

Em sua criação, o Gabinete Digital lança suas primeiras ferramentas: Governador Responde, Governador Escuta e Agenda Colaborativa.

Em 2013, o Gabinete Digital seguiu para a Secretaria Geral de Governo do Estado, o que segundo Svab (2014), fortaleceu o papel político da plataforma digital de participação.

A experiência, até 2014, recebeu seis prêmios (quatro nacionais e dois internacionais):

- Prêmio Bank Beneficiary Feedback Awards, concedido pelo Instituto do Banco Mundial

- Prêmio CONIP de Excelência em Inovação na Gestão Pública Prof. Francisco Romeu Landi, concedido pelo Instituto de Estudos de Tecnologias para Inovação na Gestão Pública (ITIP)
- Prêmio E-gov, de excelência em governo eletrônico, concedido pela Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Tecnologia da Informação e Comunicação (ABEP)
- Prêmio A Rede 2011, na categoria Inovação na Gestão Pública, promovido pela Revista A Rede
- Prêmio TI & Governo 2011, na categoria e-democracia, concedido pela Plano Editorial
- Prêmio Gobierno Abierto Puntogov Asaec, da Red de Gobierno Abierto, Argentina

Fonte: Gabinete Digital (2014)

Em 2015, através do Decreto 53.033, de 18 de maio de 2015, o então governador José Ivo Sartori, extinguiu o Gabinete Digital e em agosto de 2015 o sitio eletrônico foi retirado da internet, sendo substituído pela página oficial do governo do estado.

3.4 Conclusão do Capítulo 3

O Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã – SISPARCI é um conjunto de instrumentos de participação, que sistemicamente realizam a elaboração, monitoramento e avaliação das políticas públicas desenvolvidas no estado do Rio Grande do Sul. Esse sistema, está ligado as decisões orçamentárias, ao controle social, aos diálogos sociais e a participação digital.

Já o Gabinete Digital é um instrumento que busca formas de criar uma experiência que, além de proporcionar a participação da cidadania, utilizasse das novas tecnologias da informação e das novas redes sociais e digitais de forma a trazer para a gestão pública as mais variadas expressões da cidadania, fortalecendo o controle social sobre o Estado.

No tocante às ferramentas descritas, temos que o Governador Pergunta é uma consulta pública online, na qual o governador lança uma pergunta e, através do Gabinete Digital, o cidadão pode responder com propostas que após serem analisadas, podem vir a ser incorporadas à tomada de decisão da gestão pública.

O Governo Escuta se dá por audiências públicas, com transmissão ao vivo e interatividade entre espectadores, especialistas e os agentes públicos, onde através da Internet, pode-se opinar ou enviar perguntas que são respondidas em tempo real pelos convidados presentes no evento de forma que caminha para debates de temas polêmicos e interferência da sociedade diretamente na tomada de decisão da Administração Pública.

Já no Governador Responde os cidadãos encaminham perguntas direcionadas ao governador com questões que gostariam de ver explicadas e a mais votada é respondida, por vídeo, pelo governador e as demais pela equipe do Gabinete Digital.

E finalizando, a Agenda Colaborativa consiste na interiorização do gabinete do governador, onde através de uma participação do cidadão na construção de pautas e da agenda do governador e seus secretários, organiza-se a visita nos municípios, priorizando as demandas de interesse dos moradores.

4 Análise do Gabinete Digital

Neste capítulo se dará a análise do Gabinete Digital através da luz da gestão participativa.

Inicialmente apresentarei a metodologia aplicada na realização deste trabalho. Logo após, desenvolve-se uma análise da experiência do Gabinete Digital através de questões específicas selecionadas pela sua relevância na participação cidadã.

4.1 Abordagem Metodologica

O método empregado no trabalho é hipotético-dedutivo, com uma abordagem qualitativa que reúne a soma de recursos de variadas áreas do conhecimento.

De maneira diversa, a pesquisa qualitativa não procura enumerar e / ou medir os eventos estudados, nem emprega instrumental estatístico na análise de dados. parte de questões ou focos de interesses amplos, que vão se definindo á medida que o estudo se desenvolve. (GODOY, 1995, p.58).

Esta pesquisa foi enquadrada como de caráter exploratório e para tanto, as técnicas de pesquisa aplicadas a este estudo, para coleta de dados, foram a bibliográfica, a documental e a entrevista.

Entendendo-se que, para isto, primeiramente foram realizadas pesquisas em materiais já desenvolvidos, tais como livros e artigos científicos. Para Gil (2002) são fontes bibliográficas: a) livros de leitura corrente (obras de divulgação ou literária) ou de referência: informativa (dicionários, enciclopédias anuários almanaques) ou remissiva; b) publicações periódicas (jornais e revistas) e c) impressos diversos.

Sequencialmente, a pesquisa documental, foi desenvolvida nos mesmos moldes da pesquisa bibliográfica, sendo realizada em documentos, que conforme Gil (2002), “de primeira mão” tais como documentos oficiais, leis, normativas, regulamentos, etc. e posteriormente, foram realizadas duas entrevistas individuais, semiestruturadas com servidores do Gabinete Digital, do período objeto da análise.

4.2 A participação cidadã sobre o olhar das correntes hegemônica e contra hegemônica.

De acordo com Bobbio (1986), Dahl (2001), Schumpeter (1961) e Sartori (1994), a participação direta do cidadão não se faz necessária, já que a representatividade deverá centrar-se nas figuras eleitas por esse.

Sendo assim, a partir da visão desses autores, o trabalho desenvolvido pela experiência analisada, Gabinete Digital, mostra-se dispensável, pois, por ser, nesta visão, justamente, a representatividade o foco da democracia, é insignificante a atuação da sociedade nas tomadas de decisão da administração pública.

Já a corrente contra hegemônica, tendo como base dessa pesquisa: Boron (1995), Salles (2012), Pateman (1992) e Wood (2003), prioriza a participação direta do cidadão nas escolhas da administração pública. Sendo assim, o governo deverá manter-se conectado às ideias da sociedade para que, assim, possa, de fato, ser uma ferramenta amplamente democrática.

Consoante a essa ideia, iniciou-se, então, no ano de 2011, o trabalho do Gabinete Digital. Ligado diretamente ao Poder Executivo, essa iniciativa tornou-se uma ferramenta de consulta popular à sociedade. Dessa forma, pode-se afirmar ser esse projeto um exemplo de uma ferramenta rudimentar, com muito a ser melhorada, de pesquisa popular.

Contudo, tendo em vista o conceito de participação cidadã trazido por Bordenave (1983) e Arnstein (2002), em que há a prerrogativa de debate e da vinculação na tomada de decisão do governo, o Gabinete Digital não se concretizou como uma experiência efetiva de participação, mas sim de controle social.

4.3 O impacto do modelo digital na participação

Levando em consideração que a população do Estado é de aproximadamente 11.322.895⁷ de pessoas, podemos afirmar que mecanismos de governo eletrônico

⁷ Fonte IBGE - <https://ww2.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?lang=&sigla=rs>

permitem acesso a um maior número de pessoas tendo em vista seu amplo alcance e que isso é primordial na prática da democracia participativa. Todavia, há 3.599.263⁸ domicílios permanentes no estado, sendo que apenas 1.219.879⁹ possuem microcomputadores com acesso à internet.

Certamente não se pode esquecer que, sendo o Gabinete Digital um mecanismo eletrônico, há uma exclusão de grande parcela da população, haja vista que muitos não possuem acesso às mídias digitais e, sem a inclusão da população nestes meios, o acesso a esses mecanismos se torna limitado, até mesmo elitizado, sendo contrário aos objetivos que são buscados com a iniciativa, uma vez que anseia ampliar e fomentar o controle social sobre as ações do Estado, além de buscar trazer para a gestão pública, diferentes formas de expressão da cidadania.

Não basta, portanto, basear-se numa política pública que ainda se apresenta como ligada ao acesso da população a computadores. Não cabe somente ao Governo do Rio Grande do Sul sanar a problemática relativa àqueles que são excluídos digitalmente, mas sim providenciar uma inclusão digital que parta de um processo de conscientização da sociedade, visto que somente o acesso à internet não promove a inclusão da população que sofre pela despolitização digital.

4.4 A vinculação na tomada de decisão

Analisando as ferramentas propostas pelo Gabinete Digital, percebe-se que essas não possuem uma tomada de decisão de forma vinculante às ações de governo, deixando, dessa forma, à vontade do gestor pautá-las na agenda política governamental.

Isso ocorre, por exemplo, na iniciativa Governador Pergunta. Das aproximadamente 6.140 propostas recebidas, 70 foram abarcadas como iniciativa do governo estadual. Já no Governador Responde, apenas uma das perguntas transformou-se em ação proposta pelo poder executivo da época. Contudo, isso pode

⁸Fonte IBGE. - Censo Demográfico 2010.

⁹Fonte IBGE. - Censo Demográfico 2010.

ser explicado pela apropriação desse canal pelos servidores públicos estaduais para, assim, entrar em contato com o governador.

Já no Governador Escuta, por ser essa uma iniciativa caracterizada como audiência pública, percebe-se uma maior entrada dessas pautas no andar da administração pública. Por haver um debate amplo com a população participante, o envolvimento governamental também se dá de maneira mais direta. Isso se dá também na Agenda Colaborativa, pois, da mesma forma, há um debate direto com os cidadãos dos municípios visitados.

Contudo, de maneira geral, o Gabinete Digital não possui a obrigatoriedade de transformar as ações que partem da sociedade em ações de governo.

4.5 Debate prévio nas decisões governamental

Considerando as características de cada ferramenta – Agenda Colaborativa; Governador Pergunta, Governador Escuta e Governador Responde – quanto ao debate prévio junto a sociedade, pode-se afirmar que este em certos momentos sim, está presente.

Na primeira ferramenta, Agenda Colaborativa, essa se apresenta, inicialmente, com um caráter apenas consultivo, já que a primeira etapa é a construção em conjunto, governo e sociedade, de pautas para as visitas do governo. Entretanto, durante a presença do governador ou secretários no município, há debates sobre as questões anteriormente apresentadas pela população local.

Já a segunda, Governador Pergunta, que é uma consulta pública online sobre determinada área da gestão pública, apesar de receber propostas por parte da sociedade, não busca um debate com a população sobre essas, uma vez que o existente é a possibilidade de votação na qual o cidadão emite sua opinião sobre qual proposta deve ter prioridade.

Já na ferramenta Governador Escuta, percebe-se que os temas propostos, mesmo já estando em pauta na sociedade no momento em que foram realizadas, foram debatidos com a população. Isso se deu pois, nas audiências públicas, eram

possíveis a participação através do envio de opinião e/ou perguntas, respondidas pelos convidados e participantes da mesa de debate.

No que tange a ferramenta Governador Responde - perguntas encaminhadas pelos cidadãos para resposta pelo governador- percebe-se um caráter apenas informativo, sem debate com a sociedade.

Assim as ferramentas do Gabinete Digital, como instrumento de participação popular, apresentam-se como iniciativas heterogêneas, já que, dessas, somente algumas constroem, de fato, um debate com a sociedade. Outras, contudo, apenas se dão de forma consultiva ou informativa.

4.6 A participação cidadã no Gabinete Digital

Ao trabalhar a participação podemos fazer de duas formas diferentes, uma seria conceitualmente em Transparência, Controle Social e Participação Cidadã, e a outra é quando falamos da participação cidadã através das escalas de participação de Bordenave (1983) e da Arnstein (2002).

Dessa forma, Campelo (2011), Machado (2011) e Figueiredo e Santos (2013), apontam que mesmo a administração pública publicizando seus atos, de forma ativa ou passiva, não quer dizer que haja participação. A transparência é a mera divulgação das ações da administração pública, de forma clara e objetiva.

Logo, a ferramenta Governador Responde enquadra-se como transparência, já que foi utilizada exclusivamente para prestar contas ou esclarecer questões remetidas. Já para Arnstein (2002) e Bordenave (1983), estaria respectivamente no terceiro e primeiro degrau: Informação. Porque, sendo o início da participação, nele ocorre apenas divulgação de informação por parte da Administração Pública para o cidadão sem que este possa dar retorno ou haja uma negociação.

O Controle Social, para Britto (1992) e Campelo (2011) é quando a sociedade fiscaliza os atos da Administração Pública a fim de verificar de que forma seus interesses estão sendo considerados.

À vista disso, as ferramentas Governador Escuta, Governador Pergunta e Agenda Colaborativa, apresentam-se como controle social uma vez que a sociedade opina e até mesmo debate sobre as ações do governo, mas a tomada de decisão permanece nas mãos dos gestores públicos, independente da vontade da população.

Já Arnstein (2002) as enquadra no quinto degrau: Pacificação pois apesar do povo manifestar-se e até mesmo opinar seu poder é limitado pois, há certa influência da sociedade nas questões públicas, entretanto a decisão final sobre o assunto cabe à gestão pública.

Contudo, para Bordenave (1983) são consideradas no segundo degrau, Consulta Facultativa porque mesmo os cidadãos expressando críticas, sugestões ou dando ideias para solucionar um problema, os administradores adotam estes se assim o quiserem.

Como para Bordenave (1983) e Arnstein (2002), a participação cidadã ocorre quando o cidadão participa de fato na tomada de decisão, ou seja, a população participa na deliberação e a tomada de decisão é vinculante.

Uma vez que em nenhuma das ferramentas estudadas apresenta esse duo de debate + tomada de decisão vinculante, não há então participação cidadã.

Assim, no tocante ao Gabinete Digital, as ferramentas analisadas podem ser enquadradas como transparência e controle social já que são ou de esclarecimento ou servem como forma fiscalização da sociedade nas ações de governo. Todavia, cabe frisar que muitas das pautas levantadas pelas três ferramentas aqui enquadradas como controle social, transformaram-se em ações de governo.

5 Considerações Finais

A participação efetiva do cidadão na Administração Pública somente se dá quando essa culmina na real ação do governo. É necessário, portanto, criar formas para que o cidadão, de fato, possua um poder transformador na sociedade.

Assim, respondendo à pergunta inicial, o Gabinete Digital (2011-2014) introduziu uma nova prática de gestão participativa no estado do Rio Grande do Sul, pois suas ferramentas aproximaram, em parte, os cidadãos das questões públicas da gestão desse período. O debate democrático, sem dúvida, ampliou-se a partir dessa iniciativa, já que questões de interesse público e de grande polêmica – como as manifestações de 2013- tornaram-se pauta de ação desse braço governamental.

Contudo, essa iniciativa não pode ser considerada uma ferramenta de participação cidadã haja vista que essa não é vinculante à tomada de decisão nas ações de governo. Torna-se, assim, essa uma experiência majoritariamente de controle social com caráter consultivo, contendo ainda transparência de caráter informativo em sua estrutura.

Outra questão importante, dá-se, justamente, pelas limitações impostas por essa ser uma iniciativa apresentada pelos meios digitais tendo em vista a exclusão da população desse tipo de mídia. Além dessa limitação, há, também, a questão da despolitização da sociedade de forma geral, pois, sem a participação efetiva popular, não há mudança palpável nas questões governamentais propostas.

No tocante a matriz teórica democrática que fundamenta a experiência em questão, não há como analisar e definir tal qual os conceitos puros das correntes democráticas apresentadas, porém é possível defini-la como um instrumento que tende a ter um caráter mais contra hegemônico, uma vez que amplia o debate das questões de governo com a população e em algumas pautas, a decisão da sociedade foi acolhida e implementada pelo governo. De forma que posso dizer que em certo ponto houve a participação do cidadão na tomada de decisão.

Entretanto, mesmo não sendo essa uma experiência totalmente contra hegemônica, ela abre espaço para o debate como meio de politização e democratização da sociedade. Sendo assim, serve de exemplo para governos que pautem a participação cidadã como prioridade de seus projetos sociais.

É necessário, portanto, para que possamos alcançar uma sociedade amplamente democrática, centrada na participação e no bem-estar social, que iniciativas como essa sejam amplamente divulgadas. Torçamos, nós, que outros gabinetes, digitais ou não, possam sempre ampliar a participação social para que, de fato, cumpramos o que postula o Artigo 1º da Constituição Federal: “Todo poder emana do povo”.

Destarte, o presente trabalho tinha como objetivo a análise da experiência do Gabinete Digital, à luz da gestão participativa e pode-se concluir que é uma ferramenta predominantemente de controle social com caráter consultivo, contendo ainda transparência de caráter informativo, apesar de apresentar algumas ações de governos com participação do cidadão. E no que concerne a matriz teórica sobre democracia e participação que fundamenta a criação do Gabinete Digital, entendo que está pautada na teoria democrática contra hegemônica, haja vista que amplia o debate nos rumos das ações de governo trazendo a população para a tomada de decisão, o que em algumas questões a vontade da sociedade foi acolhida e implementada pelo governo.

Os outros objetivos foram realizados ao longo do capítulo três onde houve a Descrição do SISPARCI e buscou-se explicar as principais contribuições conquistadas através das ferramentas que compõem o Gabinete Digital

Um grande limitador deste trabalho foi o fato desta experiência ter sido encerrada pelo atual governo, tendo o sitio eletrônico sido direcionado para a página institucional do governo do estado, ocasionando uma enorme dificuldade em obter dados sobre quais exatamente foram as consultas e deliberações realizadas que geraram uma ação de governo. Assim é necessária uma maior pesquisa junto ao Poder Executivo sobre esses dados.

Referências Bibliográficas

AGGIO, Camilo; SAMPAIO, Rafael Cardoso. **Democracia Digital e Participação: Os modelos de consulta e os desafios do Gabinete Digital**. In: COCCO, Giuseppe (Org.). Gabinete digital: análise de uma experiência. Porto Alegre: Companhia Rio-grandense de Artes Gráfica (CORAG), 2013. 154 p. p. 19-36.

ARNSTEIN, Sherry R. **Uma escada da participação cidadã**. Revista da Associação Brasileira para o Fortalecimento da Participação – PARTICIPE, Porto Alegre/Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 2, p. 4-13, jan. 2002.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência. Por uma nova hermenêutica. Por uma repolitização da legitimidade**. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

BORDENAVE, Juan. **O que é participação?** 6ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1983.

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.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014**. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF de 26 de maio de 2014.

BRASIL. **Lei Nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal, Diário Oficial da União, Brasília, DF de 18 de novembro de 2011.

BRISOLA, A.C., LEAL, T., PACHECO, E., CRISPINO, F. **Internet e Participação: uma análise do Portal Gabinete Digital**. In: Revista Anagrama: Revista Científica Interdisciplinar da Graduação Ano 6 - Edição 1 – setembro-novembro 2012

BRITTO, Carlos Ayres. **Distinção entre “controle social do poder” e “participação popular”**. 1992. Disponível em: <http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/9/docs/doutrinaparc_06.pdf>. Acesso em 17 de outubro de 2015.

CAMPELO, Valmir. **Transparência e controle social**. Fortaleza, 2011

DAGNINO, Evelina. **Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa**. Política & Sociedade - Revista de Sociologia Política, Florianópolis, v. 1, n. 5, p. 137-161, 2004.

DAHL, Robert A. **Poliarquia: Participação e Oposição** 1ª. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

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

FAGANELLO, Cláucia Piccoli. **Análise da implementação do SISPARCI no estado do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, 2015. Disponível em <<http://hdl.handle.net/10183/132257>>. Acesso em 19 de dezembro de 2017.

FIGUEIREDO, Vanuza da Silva & SANTOS, Waldir Jorge Ladeira dos. **Transparência e controle social na Administração Pública**. TAP - Revista Temas de Administração Pública, v. 8, n. 1, 2013.

GABINETE DIGITAL DO GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - **Gabinete Digital Democracia em Rede - Balanço 2011/2014**, Porto Alegre, 2014.

GALLI, Gabriel. **Comunicação Pública e Governo Eletrônico: Uma análise do Gabinete Digital do governo do Estado do Rio Grande do Sul**. In: COCCO, Giuseppe (Org.). Gabinete digital: análise de uma experiência. Porto Alegre: Companhia Rio-grandense de Artes Gráfica (CORAG), 2013.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª edição. São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6ª edição. São Paulo: Atlas, 2008.

GODOY, **Introdução á pesquisa qualitativa e suas possibilidades**. In: RAE – Revista de Administração de Empresas, EAESP – FGV, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995

GUILLEN, A.; SÁENZ, K; BADI M.H. & CASTILLO, J. **Origen, espacio y niveles de participación ciudadana**. Daena: International Journal of Good Conscience. 4(1): 179-193. Marzo 2009.

LOSEKANN, Vinicius. **Democracia Digital: uma análise do gabinete Digital do Rio Grande do Sul**. Santa Maria, 2013.

MACHADO, Marcelo Couto. **Princípio da publicidade e transparência na Administração Pública**. Amicus Curiae, V.8, N.8, 2011.

OLIVEIRA, Francisco. **Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal**. In: OLIVEIRA, Francisco e PAOLI, Maria Célia (Orgs.). Os sentidos da democracia. Políticas do dissenso e hegemonia global. São Paulo: Vozes / Nedic/Fapesp, 1999.

PANIAGO, Cristina. **Controle social e o fundamento liberal dos conselhos gestores**. Disponível em: <<http://www.cristinapaniago.com/textos>>

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

RESENDE, Ciro Antônio da Silva e DA MATA, Janaina Ferreira, **Gabinete Digital: uma experiência de democracia na rede**. UFMG, Belo Horizonte, 2012. Disponível em:

<http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/gabinete_digital_uma_experiencia_de_democracia_na_rede.pdf>. Acesso em 20 de outubro de 2015.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto Nº 49.765, de 30 de outubro de 2012**. Institui o Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã – SISPARCI. Diário Oficial do Estado, Porto Alegre, RS n.º 210, de 31 de outubro de 2012.

SALLES, Helena da Motta **Gestão democrática e participativa**. 2. ed. reimp. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES : UAB, 2012. 108p.

SANTOS, Boaventura de Sousa e AVRITZER, Leonardo. **Para ampliar o cânone democrático**. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Porto: Edições Afrontamento, 2002.

SARTORI, Giovanni. **A Teoria da Democracia Revisitada**. São Paulo: Editora Ática, 1994. 2v. As questões Clássicas

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

SEPLAG - Secretaria de Planejamento, Gestão e Participação Cidadã. **Sistema Estadual de Participação: Construção e desafios**. Porto Alegre, 2014.

SVAB, Haydée. **Gabinete Digital: uma experimentação que mistura política com novas tecnologias de informação comunicação [entrevista com Vinicius WU]**. Revista Compólitica, n. 4, vol. 2, ed. ago-dez, ano 2014.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. **Para além do voto: uma narrativa sobre a democracia participativa no Brasil (1975 - 2010)**. Campinas: UNICAMP, 2013.

TOTH, Lisandra Gubiani. **Gabinete Digital no Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã (SISPARCI): uma análise das práticas de participação**. Porto Alegre, 2014.

VITULLO, Gabriel & SCAVO, Davide. **O liberalismo e a definição bobbiiana de democracia: elementos para uma análise crítica**. Revista Brasileira de Ciência Política, nº13. Brasília, janeiro - abril de 2014, p. 89-105.

WOOD, Ellen Meiksins. **O demos versus "nós, o povo": das antigas às modernas concepções de cidadania**. In: WOOD, Ellen Meiksins. *Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico*. São Paulo: Bontempo, 2003, p. 177-204.

WU, Vinicius. **GABINETE DIGITAL: METODOLOGIAS INOVADORAS EM CONSULTAS PÚBLICAS ONLINE**. VI Congresso CONSAD de Gestão Pública, Brasília, 2013. Disponível em

<http://www.escoladegestao.pr.gov.br/arquivos/File/2013/V_CONSAD/VI_CONSAD/074.pdf> Acesso em 15 de novembro de 2017.