

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

**FREDERICO ODERICH MUNIZ**

**SISTEMAS DE PARTICIPAÇÃO: UMA ANÁLISE DO SISTEMA ESTADUAL DE  
PARTICIPAÇÃO POPULAR E CIDADÃ E DO SISTEMA NACIONAL DE  
PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

**Porto Alegre  
2017**

FREDERICO ODERICH MUNIZ

**SISTEMAS DE PARTICIPAÇÃO: UMA ANÁLISE DO SISTEMA ESTADUAL DE  
PARTICIPAÇÃO POPULAR E CIDADÃ E DO SISTEMA NACIONAL DE  
PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

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

Orientador: Prof. Dr. Aragon Erico Dasso Junior

Porto Alegre

2017

FREDERICO ODERICH MUNIZ

**SISTEMAS DE PARTICIPAÇÃO: UMA ANÁLISE DO SISTEMA ESTADUAL DE PARTICIPAÇÃO POPULAR E CIDADÃ E DO SISTEMA NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

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

Aprovado em: \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_.

**BANCA EXAMINADORA:**

---

Prof. Dr. Aragon Erico Dasso Junior – UFRGS

---

---

Porto Alegre

2017

*Dedico este trabalho à minha  
família, companheiros, amigos e  
professores que me  
acompanharam e apoiaram na  
trajetória do curso e, mais,  
transmitiram seus conhecimentos  
e experiências para meu  
desenvolvimento pessoal e  
acadêmico.*

## AGRADECIMENTOS

Ao Professor Doutor Aragon Érico Dasso Junior: orientador disponível e dedicado, qualidades que foram essenciais para a elaboração deste trabalho; como professor por seu perfil instigador e acolhedor, sempre disposto a transmitir conhecimento e a provocar o pensamento crítico de seus alunos; pelo exemplo de pessoa, profissional e mentor. Por último, mas não menos importante, à confiança que recebi em um momento delicado e decisivo.

À Universidade Federal do Rio Grande do Sul, pela sua excelência, pela opção por um ensino público gratuito e de qualidade que possibilita o desenvolvimento social, cultural e humano dos estudantes em suas mais diversas classes sociais e econômicas.

Ao curso de Administração Pública e Social que amplia horizontes profissionais e humanísticos na formação acadêmica para além das salas de aula.

Ao Grupo de Pesquisa Estado, Democracia e Administração Pública – GEDAP – pelos debates e incursões conceituais e políticas que agregam conhecimento significativo aos conteúdos acadêmicos.

Aos professores, colegas e funcionários que acompanharam a minha jornada acadêmica e colaboraram para a brandura dos anos dedicados ao curso.

Aos amigos pelo companheirismo, incentivo e que proporcionaram leveza e diversão no decorrer destes anos.

À minha família, por tudo que não caberia aqui.

Ao meu pai, por tudo que não pude agradecer a tempo.

*El miedo nos gobierna.  
Esa es una de las herramientas de las que  
se valen los poderosos, la otra es la  
ignorancia.*

***Eduardo Galeano***

## RESUMO

O tema da participação frente aos regimes políticos é assunto que distingue as propostas governamentais e o reconhecimento da sociedade como parte integrante na formulação e efetivação de políticas públicas. Na atual conjuntura sócio-política-institucional do Brasil que aponta o tema da cidadania sem a devida influência sob as decisões tomadas pelos representantes, os mecanismos de participação social merecem determinado destaque de monitoramento, proposições e análises. O problema de pesquisa apresentado pretende averiguar em que medidas os sistemas de participação social colaboram para o avanço da gestão participativa no Brasil. Neste sentido, serão trazidos para o estudo os sistemas esquematizados em escala nacional e estadual (Sistema Nacional de Participação Social e Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã) com o objetivo central de analisar as experiências destes. Os objetivos específicos numeram-se: 1. Realizar a abordagem comparada dos sistemas de participação; 2. Descrever as teorias hegemônicas e contra-hegemônicas de democracia e; 3. Refletir sobre a teoria da participação cidadã no Brasil. O trabalho justifica-se no sentido de que o tema da participação popular é objeto de disputa conceitual e ideológico, assim, busca-se propor uma definição que consiga conceituar a participação popular dentro das ambições de democracia, a fim de, também, distingui-la de outras formas de interação entre sociedade civil e Administração Pública. Os resultados obtidos através da análise possibilitaram reconhecer que embora as práticas constituam em sua nomenclatura e objetivos na ampliação da participação popular na esfera pública, carecem de mecanismos e estruturas que viabilizem a deliberação pública e a tomada de decisão vinculante por parte da sociedade. Para o estudo se utilizou como metodologia de pesquisa o método hipotético-dedutivo, com técnicas de pesquisa documental e bibliográfica.

**PALAVRAS-CHAVE:** Democracia. Participação Popular. Sistemas de Participação. SISPARCI. SNPS.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Figura 1</b> – Níveis de participação cidadã de Juan Bordenave	30
<b>Figura 2</b> – Níveis de participação cidadã de Sherry Arnstein	31
<b>Figura 3</b> – Organograma do Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã	38
<b>Figura 4</b> – Fluxograma do Ciclo Orçamentário Gaúcho	39
<b>Figura 5</b> – Distribuição dos Coredes no Estado do Rio Grande do Sul	41



## **LISTA DE QUADROS**

**Quadro 1** - Quadro comparativo SISPARCI e SNPS

51

## LISTA DE SIGLAS

CDES	Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social
CF	Constituição Federal
CGPS	Comitê Governamental de Participação
COREDES	Conselhos Regionais de Desenvolvimento
COMUNES	Conselhos Municipais de Desenvolvimento
DEPARCI	Departamento de Participação Cidadã
GD	Gabinete Digital
LOA	Lei Orçamentária Anual
ONU	Organização das Nações Unidas
OP	Orçamento Participativo
PNPS	Política Nacional de Participação Social
PP	Política Pública
PPA	Plano Plurianual
PPC	Coordenadorias Regionais de Participação Popular e Cidadã
PT	Partido dos Trabalhadores
SISPARCI	Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã
SNPS	Sistema Nacional de Participação Social

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>12</b>
<b>2</b>	<b>DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO: CONCEITOS EM DISPUTA</b>	<b>14</b>
<b>2.1</b>	<b>TEORIA DEMOCRÁTICA</b>	<b>15</b>
<b>2.1.1</b>	<b>CONCEPÇÃO HEGEMÔNICA DE DEMOCRACIA</b>	<b>16</b>
<b>2.1.2</b>	<b>DEMOCRACIA CONTRA HEGEMÔNICA</b>	<b>21</b>
<b>2.2</b>	<b>TEORIA PARTICIPATIVA</b>	<b>26</b>
<b>2.2.1</b>	<b>CONCEITO DE PARTICIPAÇÃO</b>	<b>27</b>
<b>2.2.2</b>	<b>ESCALAS DE PARTICIPAÇÃO</b>	<b>30</b>
<b>2.3</b>	<b>CONCLUSÃO DO CAPÍTULO</b>	<b>32</b>
<b>3</b>	<b>DESCRIÇÃO DOS SISTEMAS DE PARTICIPAÇÃO</b>	<b>34</b>
<b>3.1</b>	<b>SISTEMA ESTADUAL DE PARTICIPAÇÃO POPULAR E CIDADÃ - SISPARCI</b>	<b>35</b>
<b>3.1.1</b>	<b>ESTRUTURA DO SISPARCI</b>	<b>35</b>
<b>3.1.2</b>	<b>DESCRIÇÃO DO SISPARCI</b>	<b>35</b>
<b>3.2</b>	<b>SISTEMA NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL – SNPS</b>	<b>43</b>
<b>3.2.1</b>	<b>ESTRUTURA DO SNPS</b>	<b>43</b>
<b>3.2.2</b>	<b>DESCRIÇÃO DO SNPS</b>	<b>44</b>
<b>3.3</b>	<b>CONCLUSÃO DO CAPÍTULO</b>	<b>50</b>
<b>4</b>	<b>ANÁLISE</b>	<b>51</b>
<b>4.1</b>	<b>ANO DE CRIAÇÃO E ABRANGÊNCIA</b>	<b>52</b>
<b>4.2</b>	<b>INSTRUMENTO DE CRIAÇÃO</b>	<b>52</b>
<b>4.3</b>	<b>VIGÊNCIA</b>	<b>53</b>
<b>4.4</b>	<b>GESTÃO</b>	<b>53</b>
<b>4.5</b>	<b>INOVAÇÃO INSTITUCIONAL</b>	<b>54</b>
<b>4.6</b>	<b>FORMA</b>	<b>54</b>
<b>4.7</b>	<b>INSTRUMENTOS DE INTERAÇÃO</b>	<b>55</b>
<b>4.8</b>	<b>CARÁTER DAS DECISÕES</b>	<b>55</b>
<b>4.9</b>	<b>TOMADA DE DECISÃO VINCULANTE</b>	<b>56</b>
<b>4.10</b>	<b>NÍVEL DE PARTICIPAÇÃO</b>	<b>56</b>
<b>4.11</b>	<b>DEBATE PRÉVIO</b>	<b>57</b>
<b>4.12</b>	<b>UNIVERSALIDADE</b>	<b>57</b>
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>58</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>60</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O tema da participação frente aos modelos de Estado pós-modernos é assunto que distingue as propostas governamentais e o reconhecimento da sociedade como parte integrante na formulação e efetivação de políticas públicas. Assim, as correntes de democracia atuais disputam a significação do termo no intuito de fortalecer suas teorias. Desta forma, na corrente hegemônica, que entende-se como dominante no contexto atual, considera a participação como um método voltado ao processo eleitoral, enquanto do outro lado, a corrente contra-hegemônica considera a participação como premissa fundamental na definição de um modelo democrático.

Posto isso, na atual conjuntura sócio-política-institucional do Brasil que aponta o tema da cidadania sem a influência sob as decisões tomadas pelos representantes, os mecanismos de participação social merecem a devida atenção e análise, tal como discute o presente estudo. Compreende-se então, que com a Constituição Federal de 1988, consolidada após o regime militar, é promovida a definição de vias participativas que, posteriormente, instauraram no país ferramentas que possibilitavam a interação entre sociedade e governo nas ações governamentais. Tem-se o conhecimento que embora representem um número extenso de organismos que permitam essa atuação conjunta, os fins desejados não pactuam com o sentido efetivo da participação.

Nesse sentido, surge o problema de pesquisa deste trabalho: em que medida os sistemas de participação Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã (SISPARCI) e Sistema Nacional de Participação Social (SNPS) colaboram / colaboraram para o avanço da gestão participativa no Brasil?

O objetivo central do estudo é analisar as experiências do SISPARCI e do SNPS. Como derivação, surgem os objetivos específicos: realizar a abordagem comparada dos sistemas de participação; descrever as teorias hegemônicas e contra-hegemônicas de democracia; e refletir sobre a teoria da participação cidadã no Brasil.

O método de pesquisa empregado foi o hipotético-dedutivo, tendo sido utilizado também uma abordagem comparada exclusivamente como método de procedimento no tocante à análise. As técnicas de pesquisa utilizadas foram a documental e a bibliográfica.

Deste modo, o trabalho inicia com o delineamento dos princípios das correntes hegemônica e contra-hegemônica de democracia. Despontando o conceito da participação popular em disputa pelas duas teorias, tem-se a necessidade em segundo momento de definir os pressupostos e objetivos relevantes ao diagnosticarem-se as práticas participativas. Para

tanto, o trabalho aponta-se em escalas e níveis de participação que possibilitam a classificação dos mecanismos de participação de mínima até a máxima influência na esfera da tomada de decisões de interesse público.

No capítulo que segue, torna-se necessária a apresentação e descrição dos sistemas participativos a serem analisados com base nos conceitos supracitados. Assim, descrevem-se o Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã – SISPARCI – e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS –, a partir das legislações que os regem e, também, das instâncias e mecanismos de participação integrantes.

Assim, com a abordagem sobre os sistemas e o apontamento dos conceitos base, finalmente é alcançada a parte analítica do trabalho. Portanto, no capítulo da análise são definidos indicadores que possibilitam visualizar os pontos de convergência e divergência entre os sistemas, tal qual seu nível de participação popular e, conseqüentemente, enfrentamento ao modelo representativo de democracia.

## 2 DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO: CONCEITOS EM DISPUTA

Nesta etapa do trabalho se realizará uma abordagem sobre os termos democracia e participação, conceitos relevantes para a discussão que coincidirá com os Sistemas de Participação em análise. Adianta-se que ambos passam por uma disputa conceitual, de forma a terem definições com premissas e características distintas nas correntes que serão discutidas.

Deste modo, o modelo democrático, que tem surgimento por volta do século V a.C., converge atualmente à uma instituição na qual os teóricos da área disputam questões sobre sua estrutura, objetivo, propriedade e demais aspectos que refletem na maneira que essa instituição funciona nas sociedades que aderem ao regime.

Conseqüentemente, a participação entra em debate neste campo, pois a significação assumida ao termo, tal qual sua abrangência, definem a importância que os regimes democráticos presumem a ela, assim como seu vínculo ao processo de tomada de decisão. Naturalmente, se observados de forma superficial, democracia e participação são conceitos inequívocos de sentido, porém, dados os interesses divergentes numa sociedade, remetem à compreensão de que algum escopo social pode ser beneficiado, ou pior, ser prejudicado e marginalizado, diante da definição adotada. Conforme aponta Bordenave (1983),

Algo surpreendente está ocorrendo com a participação: estão a favor dela tanto os setores progressistas que desejam uma democracia mais autêntica, como os setores tradicionalmente não muito favoráveis aos avanços das forças populares. A razão, evidentemente, é que a participação oferece vantagens para ambos. Ela pode se implantar tanto com objetivos de liberação e igualdade como para a manutenção de uma situação de controle de muitos por alguns. (BORDENAVE, 1983, p. 12)

Advém, portanto, a relevância em explicitar as perspectivas e conceitos que serão utilizados para o trabalho. Logo, em um primeiro momento serão expostas as concepções democráticas que disputam o campo da democracia, com vistas de identificar as diferenças substanciais destas. Posteriormente, se fará o estudo sobre participação para, também, buscar uma significação que contemple a análise dos objetos em estudo.

## 2.1 TEORIA DEMOCRÁTICA

O termo democracia é palavra chave quando se propõe a tomada de decisão em espaços com dois ou mais indivíduos, nos quais, se presume que a vontade da maioria seja atendida. Ou então, em discursos para obtenção de crédito e aprovação popular, visto que, historicamente, o regime democrático desponta atraente no escopo das experiências governamentais conhecidas. Com isso, sua utilização ampla e demagoga permite variações que obscurantizam fatores relevantes para o avanço socioeconômico de países com este modelo de governo.

Etimologicamente, democracia tem origem do idioma grego, *dēmokratía*, a aglutinação de *dēmos* e *kratía*, com significados de povo e força/poder, respectivamente (FAGANELLO, 2015). Na prática, o termo foi utilizado para o modelo em Atenas, por volta do século V a.C., que parte das alterações propostas pelo legislador Clístenes, que amplia os direitos políticos a uma parcela maior da população da cidade-estado (CHAUÍ, 2000). O elemento primordial do sistema consistia na participação em assembleias dos membros, cidadãos na polis (ROSTOVTZEFF, 1983). Porém, o modelo de democrático da Antiguidade Clássica, eternizado por Atenas, era excludente e não compreendia a participação de mulheres, crianças, escravos e estrangeiros, restando assim uma parcela restrita e insignificante numericamente, de homens originários das famílias fundantes da polis (CHAUÍ, 2000). Estes, conhecidos como eupátridas, necessariamente maiores de 21 anos e com propriedades territoriais, analisavam, debatiam, legislavam e participavam diretamente dos destinos de cidade-estado, através do pressuposto da isegoria – igualdade na liberdade de expressão (WOOD, 2003).

Considerando a ausência de universalidade neste modelo ateniense, fator determinante na definição atual de democracia, e a alteração no modo de produção que demandou novas formas de interação do espaço público, o modelo ressurgiu na Idade Moderna como opção de estruturação de governo pautado por princípios de inclusão social de amplas camadas sociais e de promoção do bem público, seguindo a lógica do governo do povo, para o povo e pelo povo (LINCOLN, 1863). Neste sentido, os próximos itens de democracia abordarão sobre as perspectivas democráticas que disputam espaço na definição do modelo, denominadas aqui de correntes hegemônica e contra-hegemônica.

### 2.1.1 CONCEPÇÃO HEGEMÔNICA DE DEMOCRACIA

A concepção de democracia hegemônica origina-se a partir das noções sobre o indivíduo, e, portanto, da defesa de seus direitos individuais, presumindo assim, sua manutenção em uma sociedade de massas, amparado através de entidades e instituições que possa assegurar-lhe estas suas liberdades (BOBBIO, 2006). Igualmente, o termo hegemônico sucede do caráter dominante que este se apresenta nos sistemas políticos atuais, sendo defendido por parte dos teóricos como um processo de escolha de representantes (DO CARMO; DASSO JUNIOR, HITNER, 2014). Desta forma, também chamada de democracia liberal, ou então, democracia representativa, importa a linha de pensamento que considera a representação como o único método de governo possível dentro das ideias liberais. Norberto Bobbio reforça esse pensamento da seguinte forma:

[...] é pouco provável que um estado não liberal possa assegurar um correto funcionamento da democracia e de outra parte é pouco provável que um estado não democrático seja capaz de garantir as liberdades fundamentais. A prova histórica desta interdependência está no fato de que Estado liberal e Estado democrático, quando caem, caem juntos. (BOBBIO, 2006)

O autor ilustra que a democracia surge na concepção individualista de sociedade, na qual a vontade do todo seria a união das vontades individuais. Assim, aponta inexistir uma civilização em que a sociedade é soberana, a qual remeteria a uma sociedade monística, porém, na realidade, define que vivemos em uma sociedade pluralista (BOBBIO, 2006). De mesmo modo, Sartori (1994) critica o modelo grego de democracia, na qual os cidadãos tinham sua vida voltada ao serviço público. “Sua liberdade estava ligada à sua soberania e a seus direitos políticos” (DO CARMO, DASSO JUNIOR, HITNER, 2014). Neste sentido, Sartori acrescenta que

O grau de envolvimento na política requerido pela fórmula era tão absorvente que um desequilíbrio profundo foi criado entre as funções da vida social. A hipertrofia política trouxe consigo a atrofia econômica: quanto mais perfeita se tornava sua democracia, tanto mais pobres ficavam os cidadãos. (SARTORI, 1994)

O autor pontua que nem mesmo as democracias gregas eram carentes de “dirigentes” e “dirigidos”, ainda que despontasse como o modelo mais próximo de democracia direta. Assim, defende a democracia que consista numa “limitação e controle de poder”. Para isso, se considera o afastamento do cidadão da esfera pública, refletindo na necessidade de serem escolhidos representantes na decisão do interesse público.



Conforme nos aponta Ellen Wood (2003), a noção da representatividade surge contrária à ideia de democracia, sendo utilizada, fundamentalmente, pelos federalistas, não como “um meio de implantar, mas um meio de evitar, ou de pelo menos contornar parcialmente, a democracia”, e completa:

Os federalistas afirmavam não que a representação era necessária a uma grande república, mas, pelo contrário, que uma grande república é desejável por tornar necessária tal representação – e quanto menor a proporção entre representantes e representados, quanto maior a distância entre eles, tanto melhor. (WOOD, 2003)

A autora considera que a noção de representantes é contrária ao princípio da isegoria<sup>1</sup> (NOTA DE RODAPE), alicerce da democracia. No entanto, quando se tratam de territórios extensos e sociedades amplas, dificulta-se a garantia à participação de todos, sendo, assim, necessária a eleição de governantes para um melhor desempenho do sistema (MENDES, 2007). De acordo com Madison et al (1999) “a voz pública, pronunciada pelos representantes do povo, poderá estar em maior consonância com o bem público do que se pronunciada pelo próprio povo, reunido para esse propósito”.

Neste sentido, Mendes (2007) considera que, “embora concebida como contraposta à democracia, a defesa de governos representativos reintroduziu premissas democráticas fundamentais, como a existência de um governo das leis, a igualdade perante a lei, o princípio da publicidade [...]”. Porém, a ascensão da representação conduziu para que os próprios federalistas advogassem pela “democracia representativa” para o seu modelo republicano (WOOD, 2003).

Deste modo, a representação consistiria no modelo que origina instituições e mecanismos que facilitem a vida cotidiana dos indivíduos, com dirigentes dispostos a tomarem as decisões públicas, eximindo-os das obrigações políticas. Joseph Schumpeter (1984) imprime essa ideia quando aponta que o cidadão comum deveria participar apenas nas decisões mais importantes ou, ainda, que deveria eleger “especialistas” para realizarem a administração.

Jean Jacques Rousseau (1983), em ‘O Contrato Social’, já elucidava que “o povo inglês pensa ser livre, mas se engana redondamente; só o é durante a eleição dos membros do parlamento, assim que eles são eleitos, ele é escravo, não é nada”, assim sendo, a concepção hegemônica – liberal – divergente da doutrina clássica de democracia, na qual o povo teria

---

<sup>1</sup> i-se-go-ri-a (grego isegoría); Termo com origem na democracia ateniense que preve Igualdade de direito ou de tempo no uso da palavra numa assembleia ou numa discussão pública.

opiniões definidas e racionais, e a representação seria uma característica secundária. Schumpeter (1983), por sua vez, aponta ainda que a democracia é uma prática política para se alcançarem decisões em determinado arranjo institucional.

No campo da competência técnica, para os cargos de decisão, autores hegemônicos como Schumpeter (1983) e Bobbio (2006), sustentam seus argumentos sobre a necessidade de instituições que gestionem a vontade do povo de maneira equilibrada. Assim, consideram a incapacidade dos cidadãos comuns de orientar-se politicamente para distinguir suas vontades individuais das vontades do povo, as quais se mostram distintas em conteúdo, relevância e motivações. A primeira, referem, é oriunda de impulsos e interferências particulares, e resultam na existência de diversas vontades individuais. Logo, o conjunto delas não poderia ser tomado como a vontade do povo (SCHUMPETER, 1984).

[...] Embora possa surgir ainda algum tipo de vontade comum ou opinião pública do emaranhado infinitamente complexo de situações, vontades, influências, ações e reações individuais e coletivas do *processo democrático*, os resultados não apenas carecem de unidade, mas também de sanção racional. (SCHUMPETER, 1984)

Frente a esse aspecto, Sartori (1994) critica as democracias modernas na tentativa de irem ao sentido da democracia direta, utilizando-se como exemplo a democracia grega, na qual vigorava entre os cidadãos uma homogeneidade de pensamentos de cunhos religiosos, morais e políticos, justificados entre o tamanho (pequeno) da pólis e pela inexistência de homens isolados da vida pública, ou seja, com liberdade. Na mesma linha, Bobbio (2006) consideraria a existência de uma democracia em pequenas escalas, “quando os cidadãos não passavam de poucos milhares e a sua assembleia, considerando-se os ausentes por motivo de força maior ou por livre e espontânea vontade, reunia-se com todos juntos no lugar estabelecido”.

Posto que a justificativa esteja na incapacidade da sociedade civil em participar com a devida capacidade nos processos decisórios, os autores hegemônicos não desconsideram a necessidade de certo grau de influência popular na vida pública. Bobbio (2006) destaca essa consideração, ao citar em seu trabalho a passagem do texto de John Stuart Mill dividindo a sociedade entre dois tipos de cidadãos:

ativos e passivos e esclarece que, em geral, os governantes preferem os segundos (pois é mais fácil dominar súditos dóceis ou indiferentes), mas a democracia necessita dos primeiros. Se devessem prevalecer os cidadãos passivos, ele conclui, os governantes acabariam prazerosamente por transformar seus súditos num bando

de ovelhas dedicadas tão-somente a pastar o capim uma ao lado da outra. (BOBBIO, 2006)

Além disso, há demanda por alguma ferramenta que viabilize intercalar os representantes em caso de insatisfação com os mesmos (PATEMAN, 1992). Tal mecanismo consistiria na definição de uma igualdade formal aos cidadãos que os possibilite eleger seus governantes, ou destituí-los. Entende-se assim como sufrágio universal, o direito ampliado aos cidadãos de escolher, e serem escolhidos, os representantes para as decisões públicas (PATEMAN, 1992). Bobbio (2006) aponta ainda que deveriam ser estipuladas regras para o funcionamento do voto, mantendo restrições à ‘quem’ e ‘como’ poderia votar até o momento no qual a sociedade alcançasse a adaptação necessária.

Na linha de serem definidos critérios para a democracia, Dahl (2005) despontou na identificação de oito requisitos para defini-la. Conceituou-as da seguinte maneira:

1. Liberdade de formar e aderir a organizações;
2. Liberdade de expressão;
3. Direito de voto;
4. Elegibilidade para cargos públicos;
5. Direito de líderes políticos disputarem apoio e votos;
6. Fontes alternativas de informação;
7. Eleições livres e idôneas;
8. Instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência. (DAHL, 2005)

A partir destes, seria possível identificar diferentes graus de democracias, considerando duas dimensões, 1. a contestação pública e; 2. a amplitude da participação. (DAHL, 2005). Neste sentido, um nível de contestação pública e participação baixas, representaria uma hegemonia fechada, com pouca disputa pela representação. Em seguida, uma ampliação da dimensão da contestação transformaria o sistema numa oligarquia competitiva, ou seja, disputa política entre os detentores do poder econômico. Por outro lado, o aumento apenas da participação popular, refletiria num modelo hegemônico inclusivo, com abertura do processo político para camadas inferiores, porém mantendo o caráter representativo. Em seu último caso, o autor apresenta o conceito de Poliarquia, ou seja, o regime que considera portar as qualidades de democracia com a devida participação popular e a constestação política. No entanto, conforme sua análise, a democracia deve funcionar como uma manutenção do regime representativo, a ponto que, o aumento da participação popular está vinculado a ideia do sufrágio, ou melhor dizendo, quanto maior a parcela da população participando do processo de escolha de representantes e, logo, maior o número de concorrentes para esta, mais democrático será o regime.

Domenico Losurdo trata que as distinções econômicas dificultaram o avanço da democracia no alcance de um de seus pressupostos, o sufrágio universal (LOSURDO, 1999).

Para o autor, a luta para o alcance da equiparação de votos entre os indivíduos sem serem levados em consideração os aspectos de propriedade representou uma conquista democrática. No entanto, o autor atenta sua análise para a chamada “neutralização política” que os instrumentos eleitorais promovem na exclusão de representações autônomas para as classes inferiores da sociedade, mantendo a esfera de decisões políticas nas mãos dos proprietários (LOSURDO, 1999).

Contudo, esse fator importante deve ser levado em consideração: a inexistência de condições econômicas e sociais iguais entre os indivíduos, aspecto que remonta às relações de dominação e exploração intrínsecas ao modelo liberal de democracia. Assim, estas condições políticas estariam submetidas às relações econômicas de poder, pois “estão longe de englobar um modelo de governo que possibilite a participação direta dos cidadãos” (DO CARMO, DASSO JUNIOR, HITNER, 2014).

Com isso, a participação do povo estaria resumida ao período eleitoral, eximindo sua participação em outros momentos, distanciando a possibilidade de um governo do povo. Essa sistemática é bem exemplificada pela “teoria das elites”, que considera o governo de uma minoria, elite, baseado na ideia de igualdade aparente da sociedade (distinguindo vencedores de perdedores), ou seja, há uma desigualdade política praticamente naturalizada que reflete na manutenção de governos por cidadãos mais capacitados, com qualidades intrínsecas, àqueles representantes da elite (MIGUEL, 2000). Ainda:

No intuito de simplificar o caso, limitamos esse tipo de concorrência, que definirá a democracia, à concorrência livre pelo voto livre. Essa ação justifica-se pelo fato de que a democracia parece implicar um método reconhecido, através do qual se desenrola a luta competitiva, e que o método eleitoral é praticamente o único exequível, qualquer que seja o tamanho da comunidade. (SCHUMPETER, 1997)

Portanto, a existência de cidadãos ‘mais capacitados’ juntamente com a sistemática da concorrência para o alcance dos cargos de decisão, denota em um método de manutenção e dominação por parte das elites sobre a sociedade. Para Vitullo e Scavo (2014) esse caráter elitista consiste na democracia “reduzida a uma simples técnica de autorreprodução das relações de poder e de separação entre representantes e representados via mecanismos de representação” e, assim, na rotatividade entre representantes políticos que, consideram os autores, comparam-se a sistemática dos empresários:

cujo lucro é o poder, cujo poder se mede por votos, cujos votos dependem da sua capacidade de satisfazer interesses de eleitores e cuja capacidade de responder as solicitações dos eleitores depende dos recursos públicos de que pode dispor. Ao

interesse do cidadão eleitor de obter favores do Estado corresponde o interesse do político eleito ou a ser eleito de concedê-los. Entre um e outro estabelece-se uma perfeita relação de *do ut des*: um, através do consentimento confere poder, o outro, através do poder recebido, distribui vantagens ou elimina desvantagens. (BOBBIO, 2006)

Através dessa perspectiva na qual o sistema político confunde-se com a lógica de mercado, Faganello (2015) afirma 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”.

Por conseguinte, a compatibilidade de outras formas participativas, anulada por autores hegemônicos que convergem suas ideias na incapacidade social de chegar a soluções e decisões unânimes, está intrinsecamente relacionada à perpetuação da relação de dominação de uma parcela menor da sociedade sobre a parcela maior. Ainda, Saes (1998) exemplifica esse fator pela ilusão da igualdade formal, que concede às classes populares determinados e limitados espaços públicos, os quais, conseqüentemente, legitimam e perpetuam interesses elitistas nas esferas de decisão.

Essa relação remete a manutenção dos modelos anteriores de governo, porém, com ajustes que disfarçam aspectos oligárquicos e de exploração. Wood (2003) assim pondera em seu trabalho, “a ‘democracia representativa’, tal como uma das misturas de Aristóteles, é a democracia civilizada com um toque de oligarquia”. Portanto, observa-se que a retirada do conteúdo social na democracia burguesa reduziu a cidadania ao simples direito de votar e eleger representantes.

### **2.1.2 DEMOCRACIA CONTRA HEGEMÔNICA**

A corrente de democracia contra-hegemônica refere-se, a priori, a um sistema que preza pela participação popular como forma de emancipação dos cidadãos ao modelo representativo. Conforme Dasso Junior (2009) “o primeiro passo nesse sentido é afirmar que não existe democracia sem participação cidadã, pois a efetiva participação cidadã e a ampliação dos mecanismos que a transformam em realidade não são os elementos definidores das “democracias burguesas” existentes”.

As raízes desta concepção aproximam-se da democracia ateniense, na qual não havia a separação entre a sociedade e os governantes, salvo as imposições e limitações impostas pelo

antigo modelo sobre quem era considerado cidadão que deveriam ser atualizadas (WOOD, 2003). A autora (2003) introduz essa perspectiva da seguinte forma:

O antigo conceito de democracia surgiu de uma experiência histórica que conferiu *status* civil único às classes subordinadas, criando, principalmente, aquela formação sem precedentes, o cidadão-camponês. O conceito moderno pertence, em tudo - ou em grande parte -, exceto no nome, a uma trajetória histórica diferente, cujo exemplo mais evidente é a experiência anglo-americana. [...]. Na outra história, que se origina não na democracia ateniense, mas no feudalismo europeu e que culmina no capitalismo liberal, os grandes marcos, tais como a Magna Carta e 1688, marcam a ascensão das classes proprietárias. Neste caso, não se trata de camponeses que se libertam da dominação política de seus senhores, mas da afirmação pelos próprios senhores de sua independência em relação às reivindicações da monarquia. É esta a origem dos princípios constitucionais modernos, das idéias de governo limitado, da separação de poderes etc., princípios que deslocaram as implicações do "governo pelo *demos*" - como o equilíbrio de poder entre ricos e pobres - como o critério central da democracia. Se o cidadão-camponês é a figura mais representativa do primeiro drama histórico, a do segundo é o barão feudal e o aristocrata Whig (WOOD, 2003)

Entende-se assim uma ressignificação ostentada pela democracia liberal sobre a noção do "governo pelo *demos*". A concepção contra-hegemônica pressupõe, então, a importância de assumir a participação direta da sociedade na esfera pública, daí a denominação democracia direta e democracia participativa.

Para tanto, o debate acerca da democracia contra-hegemônica surge em meados da década de 60, a partir da questão estrutural do modelo hegemônico, no sentido das compatibilidades e incompatibilidades que este e o capitalismo apresentavam em diversos países que adeririam ao modelo (SANTOS; AVRITZER, 2003). Consideram-se como os principais elementos do modelo liberal: contradições entre mobilização e institucionalização, apatia política, incapacidade e desinteresse político dos cidadãos, concentração do debate no esboço eleitoral, disputa entre elites e minimização da participação não resolveram o problema da qualidade democrática (SANTOS; AVRITZER, 2003).

Santos e Avritzer (2003) destacam duas "patologias" a serem superadas, da representação, pela falta de representatividade dos governantes para com os cidadãos e, conseqüentemente, da participação, pelo aumento das abstenções nas vias eleitorais. Esse contexto abre o diálogo para ampliação da participação social, assim como aponta Jessica Baños:

Na década dos anos sessenta, a ideia de participação entra no vocabulário político popular. No ímpeto das demandas de estudantes universitários por ter novas áreas de participação na esfera da educação superior e no contexto da luta por direitos civis

das minorias dos Estados Unidos e da Guerra do Vietnã, se multiplicam as demandas de vários grupos para a implementação prática dos direitos de participação reconhecidos na teoria democrática. Nesse contexto, surge a primeira tentativa de melhorar as democracias liberais fomentando uma maior participação dos cidadãos, conhecido como democracia participativa. (BAÑOS, 2006, tradução nossa)

Conforme a autora destaca, por democracia participativa se entende o aprimoramento das democracias liberais, aumentando o caráter participativo para o alcance da cidadania como método de governo. Conforme Bonavides (2001) esse modelo sugere

Uma teoria cuja materialidade tem os seus limites jurídicos de eficácia e aplicabilidade determinados grandemente por um controle que há de combinar, de uma parte, a autoridade e a judicatura dos tribunais constitucionais e, doutra parte, a autoridade da cidadania popular e soberana exercitada em termos decisórios de derradeira instância. (BONAVIDES, 2001)

Assim, o autor considera que a democracia direta pode existir em conformidade com a representação, porém, deslocando o eixo da soberania para a cidadania, e não para os representantes. Assim, a representação seria a questão mínima para a democracia, já a participação o ponto decisivo (BONAVIDES, 2001). Com isso, demanda-se além da criação de instituições e mecanismos que insiram a sociedade no debate público e também, o constante questionamento das relações econômicas nas esferas de poder, assim como as noções de cidadania e sociedade civil.

As chamadas democracias participativas tornam-se modelos de estudo e análise frente aos déficits que as democracias liberais apresentam, como por exemplo, a falta de consideração na esfera pública das “diversas vozes da sociedade, especialmente àquelas dos grupos mais marginalizados” (BAÑOS, 2006). Portanto, a ideologia participativa denota na reformulação dos pressupostos que sustentam o modelo hegemônico, de forma a retirar a política da exclusividade dos representantes, sendo entendida além desta questão de interesses. Baños (2006) através de sua análise sobre autores participativos elenca algumas virtudes convergentes entre os autores:

A primeira virtude da participação que colocaram em destaque os autores participativos era que ela contribui para educar civicamente o cidadão, ensinando-lhe a conhecer os problemas comuns e a pensar em termos públicos e de mutualidade por meio da deliberação. Também, resgatando posições da tradição de autores como Jefferson ou Tocqueville, sinalizavam a importância de contrastar o poder dos governantes mediante uma ampla participação da sociedade na política. Para isso, os democratas participativos pensavam em construir uma sociedade densa e povoada de associações e mecanismos para a participação direta, sobretudo a nível

local, assim como democratizar os mecanismos de intermediação entre a sociedade e as instituições políticas. (BAÑOS, 2006, tradução nossa)

Diante desta passagem, entende-se que os procedimentos participativos funcionam como processos educativos, rebatendo assim, a perspectiva liberal de incapacidade da sociedade em chegar a decisões comuns que baseadas em motivações individuais e pessoais. Devido a isso, viabilizariam o indivíduo a distinguir e decidir no sentido de ações que permeiam seus interesses individuais e coletivos.

De acordo com esse cenário, Carole Pateman (1992) observa que o método democrático liberal é baseado nas práticas e comportamentos reais, onde requisitos de independência e igualdade econômica, social e cultural entre os indivíduos são imprescindíveis para o alcance de um modelo participativo.

Portanto, a noção da forma do sistema não possui tanto valor quanto o verdadeiro teor político desenvolvido pela ampla prática participativa. Conforme Leonardo Avritzer e Boaventura Santos deve ser um “exercício coletivo do poder político cuja base seja um processo livre de apresentação de razões entre iguais” (SANTOS; AVRITZER, 2003). Wood (2003) ainda acrescenta que esta democracia deveria possibilitar o “equilíbrio de poder entre ricos e pobres” reiterando o status de cidadão sobre os aspectos econômicos dos indivíduos.

Destarte, os teóricos da democracia participativa desmembram os aspectos formais defendidos pelos democratas liberais na insuficiência destes em suprir as mazelas sociais e econômicas da sociedade. A liberdade jurídica que o modelo hegemônico promove aos cidadãos marginaliza e suborna a vontade dos mais pobres sobre o interesse dos proprietários. Para uma democracia “é necessária uma igual consideração de interesses, que somente é possível quando os cidadãos podem participar na tomada de decisões” (DO CARMO; DASSO JUNIOR; HITNER, 2014).

A partir deste ponto, o debate contra-hegemônico se insere sobre os direitos e liberdades concedidos através das democracias liberais, que, por sua vez, requerem manutenções. A perspectiva destes como mecanismos formais deve ser reajustada, reconhecendo as diferenças sociais e econômicas de uma mesma sociedade. Assim, surge a interrogativa quanto ao processo de tomada de decisão com os modelos econômicos e produtivos liberais, o qual reflete nos aspectos de dominação e naturalização da desigualdade, demandando o rompimento com a premissa da igualdade e liberdade formal entre os indivíduos.



A ausência do reconhecimento as diferenças sociais nas democracias representativas consolida uma barreira no avanço da participação popular. Conforme Vitullo (2006), esse método reflete na supressão dos marcos determinantes de democracia, referente à emancipação humana nos anseios de “autogoverno” e “auto-organização popular”.

No mesmo sentido, Ivo Tonet (2004) questiona a questão da liberdade dentro do modelo hegemônico, e, constrói uma perspectiva através de uma nova liberdade, a qual denomina liberdade plena:

Esta liberdade significa uma forma de sociabilidade na qual é o homem, e não forças estranhadas, quem dirige – de modo consciente e planejado – o seu processo de autoconstrução social. É claro que, por força de sua natureza, este patamar é necessariamente social e universal (coletivo/global). Liberdade plena é, pois, autodeterminação. (TONET, 2004)

Essa autodeterminação que o autor traz, caracteriza a emancipação do homem nesse sistema participativo, de forma a serem extintas as formas de dominação entre um indivíduo sobre outro. Todavia, o autor considera que caminho para a liberdade plena do indivíduo exigiria

como condições necessárias um alto grau de desenvolvimento tecnológico (capaz de produzir riqueza para satisfazer as necessidades de todas), a diminuição do tempo de trabalho necessário (que deixe um grande tempo livre à disposição da realização omnilateral dos indivíduos), a substituição do trabalho assalariado pelo trabalho associada (como ato ontológico primário) e a substituição do valor de troca pelo valor de uso. (TONET, 2004)

Em vias de acompanhar seu raciocínio, vale destacar o apontamento de Carole Pateman (1992) de que a “desvantagem econômica liga-se então a desvantagem psicológica e engendrou uma falta de autoconfiança que aumenta a desmotivação das pessoas de baixo status de participarem de muitas fases de nossa predominante cultura de classe média”. Numa democracia liberal, é inviável o debate e ascensão das questões sociais pois as relações de poder estão remetidas às relações de propriedade.

Ainda, Santos e Avritzer (2003) destacam que para o fortalecimento da democracia direta é necessário: 1 Fortalecimento da demodiversidade<sup>2</sup>; 2 Fortalecimento da articulação

---

<sup>2</sup> Por demodiversidade entende-se a coexistência pacífica ou conflitual de diferentes modelos e práticas democráticas. Nos anos 1960, se, por um lado, o modelo hegemônico de democracia, a democracia liberal, existiam outras práticas políticas que reivindicavam o estatuto democrático e faziam-no à luz de critérios autônomos e distintos dos que subjaziam à democracia liberal.

contra-hegemônica entre o local e o global e; 3 ampliação do experimentalismo democrático<sup>3</sup>. Estas três teses dos autores, confluem na necessidade de práticas participativas serem postas em experimentação sem seguir um único formato e, tampouco, utilizando-as apenas em escalas pequenas – bairros, comunidades e municípios.

Para Do Carmo et al (2014) as democracias participativas requerem mais, “não basta apenas que sejam criados novos mecanismos de participação popular. Na verdade, esta depende, sem dúvida, de outros fatores, como justiça social”. Na mesma linha de raciocínio, Tonet (2004) ressalta que o aprofundamento da participação social nas democracias consistiria no caminho para uma sociedade socialista, na qual os aspectos materiais e sociais que diferenciam os indivíduos fossem equalizados a fim de extinguir o caráter de dominação política. Assim, além das questões formais, “é preciso introduzir reformas econômicas que sustentem a ação política do cidadão de forma independente e consciente” (DO CARMO; DASSO JUNIOR; HITNER, 2014).

## **2.2 TEORIA PARTICIPATIVA**

Para finalizar a construção teórica necessária para o trabalho, o conceito de participação deve ser elucidado a fim de possibilitar a análise das práticas em estudo neste. Conforme abordado anteriormente, o termo tornou-se instrumento de debate no início na década de 60 a partir de reivindicações de estudantes que almejavam maior inserção no cenário político (PATEMAN, 1992). Sucessivamente, seu teor efetivo está intrínseco às teorias contra-hegemônicas, as quais propõem uma nova concepção da participação popular para o rompimento ao modelo representativo de democracia.

Entretanto, entende-se para este trabalho a existência de duas formas de abordagem da participação popular, uma, de forma conceitual, e outra, através de escalas participativas. Deste modo, no primeiro ponto deste capítulo o estudo acerca da participação discorrerá envolto da terminologia e dos significados atribuídos à participação popular. Em segundo momento, a noção de participação será analisada através de níveis, de forma a serem escalonadas as diferentes práticas participativas, ou outras ações ditas como tais, para posterior enquadramento aos sistemas em estudo.

---

<sup>3</sup> Os autores Santos e Avritzer consideram que as experiências democráticas que promoveram o avanço da participação surgiram de novas gramáticas sociais e foi sendo adquirido através de experimentos com estas contribuições.

Assim, considera-se uma disputa conceitual da participação popular, definida e assumida com distinções de significados frente às concepções hegemônica e contra-hegemônica. Resta, portanto, classificar a terminologia e distingui-la de outras ações de cunho popular que remetem uma imprecisa, ou superficial, ideia do processo participativo.

### **2.2.1 CONCEITO DE PARTICIPAÇÃO**

Para uma definição de participação parte-se, inicialmente, da contribuição de Bordenave (1983), que atribui ao termo “fazer parte, tomar parte ou ter parte”. Porém, o sentido que o trabalho visa atribuir à participação amplia a análise para uma discussão além de seu sentido literal, incidindo a prática participativa sobre o escopo social. Desta forma, a utilização adequada do termo converge em participação popular e/ou participação política, que compõe a ação relacionada à sociedade. Conforme Dias (2007), a conceituação dos dois termos é distinguida de tal maneira:

A participação política compreende toda e qualquer forma, individual ou coletiva, de envolvimento do cidadão em atividades políticas: a eleição de representantes, a militância em partido político, o exercício da função pública, o engajamento em associações de natureza política ou social, a manifestação pública de opinião, a ação organizada em grupos de pressão, a fiscalização dos serviços públicos, a realização de denúncias, o trabalho de conscientização política, entre outras [...] Participação popular é processo político concreto que se produz na dinâmica da sociedade, mediante a intervenção cotidiana e consciente de cidadãos individualmente considerados ou organizados em grupos ou em associações, com vistas à elaboração, à implementação ou à fiscalização das atividades do poder público. É processo porque compreende o desenvolvimento de ações contínuas no tempo e no espaço, que se aperfeiçoam com a prática e com a utilização de técnicas adaptadas ao fim participativo. (DIAS, 2007)

Para a autora, a diferenciação é necessária para demonstrar que participação política constitui-se de uma terminologia mais limitada em relação à participação popular. Ao apontar funções e atividades oriundas de indivíduos que compõem a administração pública e o quadro político, o conceito de participação política não supre a demanda participativa da democracia, de forma que as ações paralelas à Administração Pública, por parte da sociedade, não são consideradas (DIAS, 2007).

Entretanto, outro aspecto que merece cuidado se refere ao esvaziamento do termo participação em seu sentido efetivo, de modo a ser muitas vezes desvirtuado de significado e assim confundido com outras práticas sociais (DAGNINO, 2004). Evelina Dagnino (2004) faz alusão sobre este ponto quando trabalha com a existencia de uma disputa discursiva entre

“de um lado, o projeto neoliberal que se instala em nossos países ao longo das últimas décadas e, de outro, um projeto democratizante, participativo”. Esse contexto constitui-se no que denomina “confluência perversa”, a qual destaca três elementos que são distorcidos: sociedade civil, participação e cidadania; os quais, além de estarem interligados, constituem o debate da evolução da democracia. Assim, apresenta a ressignificação de participação para a

emergência da chamada “participação solidária”, e a ênfase no trabalho voluntário e na “responsabilidade social”, tanto de indivíduos como de empresas. O princípio básico aqui parece ser a adoção de uma perspectiva privatista e individualista, capaz de substituir e redefinir o significado coletivo da participação social. A própria idéia de “solidariedade”, a grande “bandeira” dessa participação redefinida, é despida de seu significado político e coletivo, passando a apoiar-se no terreno privado da moral. Além disso, este princípio tem demonstrado sua efetividade em redefinir um outro elemento crucial no projeto participativo, promovendo a despolitização da participação. (DAGNINO, 2004)

Entende-se diante do trecho supracitado que, o caráter político da participação, de conscientização e inserção dos indivíduos no espaço público, é transformado e transferido para voluntários e organizações privadas que cumprem funções do Estado em trabalhos sociais, afastando a sociedade das esferas de decisão (DAGNINO, 2004). Por este motivo, busca-se propor uma definição que consiga conceituar a participação popular dentro das ambições da democracia participativa, a fim de, também, distingui-la de outras formas populares de interação com a Administração Pública.

Neste sentido, destacam-se duas práticas que se inter-relacionam com a participação em sentido estrito: a transparência e o controle social. Consistem em mecanismos importantes para o alcance da participação popular em seu sentido estrito, visto seu caráter complementar.

Desta forma, o mecanismo da transparência consiste na prestação positiva da Administração Pública em publicizar seus atos para a sociedade, de forma que os cidadãos possam acompanhar a arrecadação, aplicações e investimentos do dinheiro público. É considerado importante que as ferramentas informativas promovam acessibilidade e estejam expostas com clareza, para que os dados disponibilizados tenham o devido entendimento por parte do público que os acessa.

No que tange ao controle social, o mecanismo prevê o acompanhamento e monitoramento das ações realizadas na Administração Pública pela sociedade, acrescentando neste a possibilidade de fiscalizar e criticar ativamente as decisões. Repara-se que para o funcionamento correto dos mecanismos de controle social, os dados informados pela

Administração Pública através da transparência devem estar ao alcance e de maneira aberta, compreensível e clara para os cidadãos.

Ainda que sejam considerados institutos democráticos básicos, e que desempenhem papel fundamental para os anseios participativos, limitam-se ao caráter fiscalizatório, não abrangendo as esferas de debate prévio e tomada de decisão vinculante conforme os anseios da participação popular. Deste modo, conforme Britto destaca que as instituições de transparência e controle social são direitos e deveres dos cidadãos previstos constitucionalmente, mas não retiram o poder político – de decidir – das mãos do Estado (BRITTO, 1992).

Contribuindo de maneira mais direta para a análise, Sherry Arnstein (2002) constata que “participação cidadã constitui um sinônimo para poder cidadão” (ARSTEIN, 2002). Para a autora, o termo remete à inclusão das classes menos favorecidas no processo decisório, porquanto relata que:

Participação é a redistribuição de poder que permite aos cidadãos sem-nada, atualmente excluídos dos processos políticos e econômicos, a serem ativamente incluídos no futuro. Ela é a estratégia pela qual os sem-nada se integram ao processo de decisão acerca de quais as informações a serem divulgadas, quais os objetivos e quais as políticas públicas que serão aprovadas, de que modo os recursos públicos serão alocados, quais programas serão executados e quais benefícios, tais como terceirização e contratação de serviços, estarão disponíveis. Resumindo, a participação constitui o meio pelo qual os sem-nada podem promover reformas sociais significativas que lhes permitam compartilhar dos benefícios da sociedade envolvente (ARSTEIN, 2002).

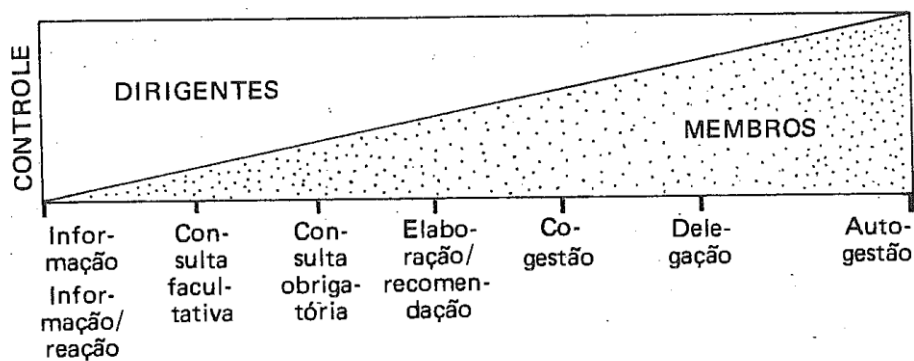
Com isso, pondera-se que participação popular deve funcionar em prol, e para, os cidadãos, atuando a favor das demandas oriundas das diversidades sociais, possibilitando, ao que Arnstein considera como ‘sem-nada’, a capacidade de decidir na esfera pública. Deste ponto, Britto complementa apontando que a participação popular deve assumir para o povo o caráter deliberativo sobre as decisões, assim como aos representantes lhes é concedida quando eleitos (BRITTO, 1992). Portanto, define-se como participação popular a abertura dos processos deliberativos e decisórios à sociedade, possibilitando que a participação não seja mero instrumento de validação e controle das escolhas dos representantes, mas uma construção conjunta, com voz ativa e vinculante da sociedade.

## 2.2.2 ESCALAS DE PARTICIPAÇÃO

Após conceituar a participação popular, nesta etapa do trabalho se realizará uma abordagem dos níveis de participação, baseada através das escalas diagnosticadas por Juan Bordenave (1983) e Sherry Arnstein (2002). Para o desenvolvimento do item se fará a exposição dos degraus participativos de cada autor separadamente, com vistas de visualizar claramente suas distinções classificatórias.

Neste primeiro momento, apoiando-se no trabalho ‘O Que é Participação?’ de Bordenave (1983), o teórico sustenta que o interesse na participação “não parece estar acompanhado de um conhecimento generalizado do que ela é, de seus graus e níveis, de suas condições, sua dinâmica e suas ferramentas operativas” (BORDENAVE, 1983). Ainda, o autor destaca duas questões-chave que para o nivelamento da participação, consistindo em: “I – qual é o grau de controle dos membros sobre as decisões; II – quão importantes são as decisões de que se pode participar” (BORDENAVE, 1983). A partir disto, tem-se na Figura 1 o esboço dos níveis de participação construídos pelo autor:

Figura 1 – Níveis de participação cidadã de Juan Bordenave



Fonte: BORDENAVE, J. E. D. **O que é participação**. 6ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1983, p. 31

Segundo a Figura 1 de Bordenave (1983), as escalas de participação estão contempladas em sete níveis relacionados ao controle dos membros sobre as decisões tomadas. Desta forma, o primeiro degrau apresentado consiste na prestação de informações dos ‘dirigentes’ aos membros sobre as determinações adotadas. De maneira gradativa, os próximos três passos representam uma abertura consultiva dos processos elaborativos e decisórios para os integrantes da organização, mantendo a escolha final centralizada. Num

nível superior, a co-gestão é oferecida como um modelo em que os dirigentes e membros possuem paridade na tomada de decisão, refletindo numa negociação entre as partes com interesses distintos. De forma análoga, o nível da delegação aparece como a segmentação de algumas áreas de atuação para os ‘subordinados’, refletindo na autonomia destes para decidir sobre as temáticas delegadas. Por último, a autogestão versa sobre a equiparação dos membros na administração do organismo, “desaparecendo a diferença entre administradores e administrados” na tomada de decisão (BORDENAVE, 1983).

No caso de Sherry Arnstein (2002), a participação é considerada como a redistribuição de poder aos cidadãos, constituindo o que autora denomina Poder Cidadão. Para a construção de suas escalas participativas, Arnstein trabalha com três níveis que representam o Poder Cidadão e, por conseguinte, apresenta oito tipos de participação que se relacionam a estes. Conforme a Figura 2 é possível visualizar a metodologia utilizada pela autora:

Figura 2 – Níveis de participação cidadã de Sherry Arnstein

Controle Cidadão	Níveis de Poder Cidadão
Delegação de Poder	Níveis de Poder Cidadão
Parceria	Níveis de Poder Cidadão
Pacificação	Níveis de concessão mínima de poder
Consulta	Níveis de concessão mínima de poder
Informação	Níveis de concessão mínima de poder
Terapia	Não-participação
Manipulação	Não-participação

Fonte: 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. 5, 2002.

Num primeiro momento, a autora inicia com os níveis de Não-participação, identificando-os como práticas ilusórias, pois, conforme argumenta, são estágios utilizados para obter apoio social ou educar os participantes. Assim, na Manipulação, refere-se à processos consultivos sem o devido caráter decisório dos partícipes, reunindo-os em conselhos para conseguir sua adesão. No caso da Terapia, a autora considera-a ‘desonesta’ de forma que insere os cidadãos em discussões de temas superficiais para afastá-los de questões mais relevantes (ARNSTEIN, 2002).

Em seguida, apresentam-se os tipos de participação que se concedem um mínimo de poder à sociedade, composto pela Informação, Consulta e Pacificação. No âmbito da Informação, limita-se a definição à prestação de informações aos cidadãos do que foi definido nas esferas de decisão. Por Consulta, compreendem-se os procedimentos consultivos de debate e apreciação das decisões, embora sem garantias de vincular a opinião pública às definições finais. Em relação a Pacificação, trata-se de uma tipologia de caráter consultivo, que insere “pessoas pobres” nos palcos de decisão. A estratégia dos representantes na Pacificação consiste em colocar pessoas sem a devida legitimação social, ou então, com reduzido número, a ponto de serem sempre submetidas à decisão da maioria (ARNSTEIN, 2002).

Por último, os níveis de Poder Cidadão de Arnstein abarcam o aumento da capacidade decisória dos cidadãos. A primeira tipologia apresentada é da Parceria, na qual a redistribuição de poder é alcançada através da negociação e compartilhamento de responsabilidades numa relação de igual para igual com os tomadores decisão. A seguir, aparece a Delegação de Poder, na qual o repasse de questões de interesse social é atribuído aos representantes dos cidadãos – neste caso legitimados – e possibilita a deliberação e elaboração, assim como a tomada de decisão por partes destes. Finalizando a exposição dos degraus participativos, a autora traz o modelo de Controle Cidadão, no qual os cidadãos adquirem o poder de debater, elaborar, definir e executar, sem intermediários. Assim, constitui um nível que a tomada de decisão é atribuída aos que a autora considera de “sem-nada” (ARNSTEIN, 2002).

### **2.3 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO**

O capítulo apresentado leva a apontar alguns conceitos e pontos chave para o desenvolvimento do estudo e viabilização da posterior análise. Com isso, pretende-se destacar as principais características para as teorias apresentadas durante esta exposição e elucidação de significados.

Primeiramente, entende-se pelas definições que compõem a linha hegemônica de democracia a defesa do modelo representativo para o alcance de decisões nas esferas públicas, compensando as divergências entre as vontades do povo e as vontades individuais a partir de indivíduos capacitados. Com isso, mantêm-se uma relação de dominação e exploração dos representantes sobre a sociedade, dos quais, os primeiros, detentores além do poder de



decisão, também de status e propriedades que os perpetua nos cargos superiores. Em outras vias, os teóricos hegemônicos ressaltam os direitos e liberdades políticas que segmentam a sociedade. Entende-se, portanto, a importância do sufrágio e da representação para o modelo. Dessa forma, abrem espaços públicos de consulta e informação para suprir algumas demandas sociais da sociedade que, assim, assumem a participação como prestação de ações solidárias por parte de governantes e instituições.

Já na concepção contra-hegemônica a disputa com o modelo representativo se apresenta na forma de democracias participativas e diretas. Entende-se, então, que o modelo deve viabilizar formas de inserção social nas esferas de decisão, através da participação popular com deliberação e tomada de decisão vinculante. Assim, considera-se necessária a inclusão de demandas sociais na agenda governamental, visto que as diferenças sociais e econômicas não devem ser fatores que definem as decisões do interesse público. Os teóricos, portanto, avançam o debate no alcance de liberdades e igualdades plenas entre os indivíduos, as quais possibilitam uma sociedade igualitária e equilibrada, reflexo dos princípios democráticos em que não há distinção entre Estado e sociedade.

Por último, a abordagem participativa promove a compreensão que o tema da participação é objeto de disputa entre as duas correntes, na primeira, de maneira ilusória e coercitiva, e na segunda, em seu sentido estrito de fazer parte da tomada de decisão. Com isso, se apresentam três conceitos participativos – transparência, controle social e participação popular – que devem estar em sintonia e complementação para o alcance de uma efetiva participação social na esfera pública, visto que nas democracias representativas apenas os dois primeiros são levados em consideração, consistindo na centralização do poder. Desta forma, o conceito de participação popular consiste na abertura dos processos deliberativos e decisórios da esfera pública à sociedade, ampliando a participação para além de um instrumento de validação e controle das escolhas dos representantes, mas como instrumento de uma atuação e construção conjunta das políticas públicas e decisões governamentais, com voz ativa e vinculante da sociedade.

Finaliza-se a temática apresentando escalas participativas que servirão de espelhamento para os sistemas objetos de estudo neste trabalho, reconhecendo então a existência de ações que confundem o termo participação em práticas não-participativas.

### 3 DESCRIÇÃO DOS SISTEMAS DE PARTICIPAÇÃO

Conforme a temática do trabalho em analisar os sistemas de participação – SISPARCI e SNPS – criados em âmbito estadual e nacional, torna-se indispensável examinar a legislação que versa acerca destes, com vistas de aproximação ao conteúdo. Em um momento inicial, se fará a exposição estrutural dos decretos, com fins de dimensionar e balizar o aprofundamento dado a cada um. Ao capítulo que segue, serão arroladas as instâncias e contribuições que o Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã (SISPARCI) e o Sistema Nacional de Participação (SNPS) consolidavam no caminho de aumentar (ou simplesmente possibilitar) o diálogo do modelo representativo e a sociedade civil em geral.

Diante da proposta, também se fará necessário o discernimento das ferramentas e instituições que englobam o campo destas políticas, com fins de elucidar, em tópico posterior, as ambições trazidas pela sistematização destas. Considera-se relevante trazer para o estudo o conceito de sistema, para utilizá-lo igualmente como aspecto de análise. Para tanto, se utiliza para o trabalho, o conceito de sistema a partir da definição encontrada no Dicionário de Língua Portuguesa, que dispõe:

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

Após a descrição dos Sistemas de Participação este significado de sistema será resgatado para auxiliar na análise das práticas em estudo. Acrescenta-se também a noção de Política Pública para esta parte descritiva, dada sua utilização nos textos em debate. Com isso, considera-se como:

Conjuntos de programas, ações e atividades desenvolvidas pelo Estado diretamente ou indiretamente, com a participação de entes públicos ou privados, que visam assegurar determinado direito de cidadania, de forma difusa ou para determinado seguimento social, cultural, étnico ou econômico. As políticas públicas correspondem a direitos assegurados constitucionalmente ou que se afirmam graças ao reconhecimento por parte da sociedade e/ou pelos poderes públicos enquanto novos direitos das pessoas, comunidades, coisas ou outros bens materiais ou imateriais. (BELINOVSKI, 2013)

Entende-se, portanto, que políticas públicas são as ações que visam assegurar e promover direitos da cidadania e, também, solucionar problemas. Ainda que haja uma variação de modelos de políticas públicas – distributivas, redistributivas, constitutivas, específicas, regulatórias – se utilizará apenas o conceito de PP regulatória, dado seu teor intrínseco a temática do estudo. Estas “envolvem prioritariamente os policymakers, a administração pública e a burocracia estatal, além de outros grupos de interesse. As políticas regulatórias conformam-se em ordens e proibições, decretos e portarias” (POLITICAS PUBLICAS). Logo, seu conteúdo através de decretos e os agentes envolvidos remetem ao mérito de sua abordagem.

### **3.1 SISTEMA ESTADUAL DE PARTICIPAÇÃO POPULAR E CIDADÃ - SISPARCI**

#### **3.1.1 ESTRUTURA DO SISPARCI**

Para fins de descrever o Decreto nº 49.765/2012, que institui o Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã, é fundamental apresentar sua estrutura. Nesta, observa-se seu arranjo disposto em sete Artigos a dizer: sua criação, diretrizes, objetivos, composição, coordenação, áreas de atuação e início de sua vigência (RIO GRANDE DO SUL, Decreto nº 49.765/2012). Diante destes pontos, a esquematização do Sistema se tornará visível a partir da descrição no tópico que segue.

#### **3.1.2 DESCRIÇÃO DO SISPARCI**

No que tange o escopo regional dos sistemas de participação, o SISPARCI surge com o Decreto nº 49.765, de 30 de outubro de 2012, a partir de iniciativa da gestão estadual do Rio Grande do Sul, no período de 2011 a 2014, no governo Tarso Genro. O Decreto, por sua vez, consiste em sistematizar os mecanismos de participação popular, controle e transparência estaduais, além de, em alguns pontos, desenvolver ferramentas para acompanhamento e efetivação da proposta através do diálogo entre a administração pública e a sociedade civil. Com isso:

Art. 1º Fica instituído o Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã – SISPARCI, formado por um conjunto de instrumentos de participação, que atuarão de forma sistêmica na elaboração, monitoramento e avaliação das políticas públicas

desenvolvidas no Estado do Rio Grande do Sul. (RIO GRANDE DO SUL, Decreto nº 49.765/2012)

Observa-se que o item inicial do Decreto menciona diretamente a ideia de sistema composto por um conjunto de instrumentos que terão atuação do princípio ao final das políticas públicas. Partindo desta via sistêmica, o Art. 2º propõe as diretrizes que norteiam o processo participativo 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, Decreto nº 49.765/2012)

Através dos itens arrolados pelo Decreto, entende-se que o sistema propõe o diálogo da democracia participativa e democracia representativa para seu funcionamento, de modo, também, que os espaços já existentes ampliem a participação direta. Demonstra-se, ainda, o interesse em integrar o cidadão nas etapas inicial e final das políticas públicas, buscando a qualificação da participação popular e a maior eficiência das políticas desenvolvidas. Logo, tem-se a descrição dos objetivos do Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã junto ao Art. 3º do Decreto:

Art. 3º São objetivos do Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã:

I - propiciar um novo modelo de relação Estado - Sociedade, com a participação de todos os cidadãos;

II - qualificar os processos participativos;

III - articular os diferentes agentes da sociedade e mecanismos de participação existentes no Estado do Rio Grande do Sul;

IV - permitir uma melhor interação do cidadão no processo decisório, na melhoria do serviço público, na formulação, implementação, controle e avaliação das políticas públicas do Estado do Rio Grande do Sul;

V - valorizar o planejamento, levando em conta as modernas tecnologias da informação e comunicação; e

VI - consolidar o componente participação nos processos de formulação, implementação, controle e avaliação das políticas públicas no Estado do Rio Grande do Sul. (RIO GRANDE DO SUL, Decreto nº 49.765/2012)

Destaca-se a promoção de um novo modelo de relação Estado - Sociedade, de forma que a qualificação dos os processos participativos articule melhor a Administração Pública e os cidadãos. A premissa do SISPARCI, então, solidifica-se entre o acréscimo da inserção cidadã nos processos que integram as políticas públicas, possibilitando-a, também, através de plataformas eletrônicas informativas e comunicativas que, em teoria, aumentam a adesão social.

Em seguida, a composição do sistema é estipulada na presença de agentes da administração pública estadual, dos conselhos estaduais e regionais, dos movimentos sociais e da sociedade civil, conforme Art. 4:

Art. 4 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;
- 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. (RIO GRANDE DO SUL, Decreto nº 49.765/2012)

Neste ponto, salienta-se a coordenação composta por representantes da Administração Pública Estadual e da Sociedade Civil, os quais, de acordo com o Decreto nº 50336/2013, são indicados ao Governador do Estado pela Secretária de Estado de Planejamento, Gestão e Participação Cidadã. (RIO GRANDE DO SUL, Decreto nº 50.336/2013).

Findando a exposição de termos legais do SISPARCI, o Decreto governamental ainda indica os eixos de atuação que o sistema promete operar: I - decisões orçamentárias; II - controle social; III - diálogos sociais; e IV - participação digital. Estes, por sua vez, visualizam-se através da Figura 3:

Figura 3 – Organograma do Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã



Fonte: RIO GRANDE DO SUL. **Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã: construção e desafios**, de dezembro/2014, p. 21

A partir desta estruturação, faz-se necessário o desmembramento destas esferas de atuação e mecanismos para a compreensão da proposta do sistema de nível estadual e avaliar, em capítulo posterior, a formatação que estes adquiriram durante a vigência do SISPARCI.

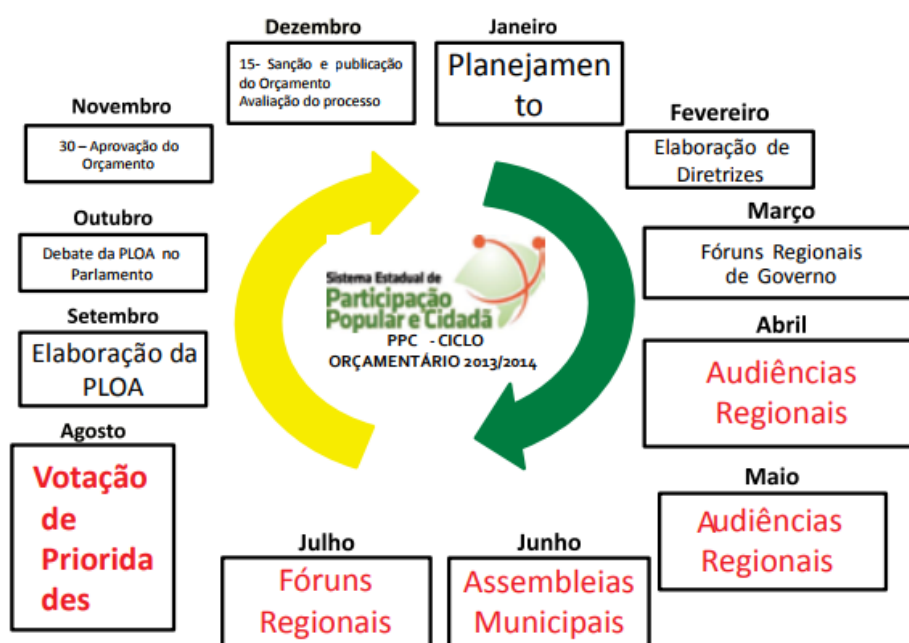
Destacam-se, em primeiro momento, dois instrumentos criados pelo SISPARCI para auxiliar seu funcionamento. Com fins de operacionalizar o sistema foi criado o Departamento de Participação Cidadã (DEPARCI) na competência de coordenar o sistema, tais quais as práticas de participação e a relação entre a Administração pública e a sociedade. Ainda, no estímulo destas relações e desenvolvimento de ferramentas de democracia e participação além de outras atividades (RIO GRANDE DO SUL, dezembro de 2014). O segundo instrumento consiste nas Coordenadorias Regionais da Participação Popular e Cidadã (PPC), departamento para articular as relações do Poder Executivo com a comunidade e instituições (RIO GRANDE DO SUL, dezembro de 2014).

Retomando as esferas de atuação, no campo de decisões orçamentárias é composta pelo Plano Plurianual (PPA) Participativo – nome proposto para o PPA do exercício 2012-2015 dado o empenho em proporcionar a ampliação da participação popular (BRASIL, 2015) – e Orçamento Participativo (OP) com Consulta Popular. O Plano Plurianual é um “instrumento previsto no Art. 165 da Constituição Federal destinado a organizar e viabilizar a ação pública, com vistas a cumprir os fundamentos e os objetivos da República” (BRASIL,

2015) e utilizado em escalas estadual e municipal. No estado, o regimento orçamentário é regido pelo Art. 149 da Constituição Estadual do Rio Grande do Sul (RIO GRANDE DO SUL, 1989). Já o OP, consolidado nos fins da década de 80, no município de Porto Alegre pelo governo Olívio Dutra, teve reconhecimento mundial através da ONU e pelo Banco Mundial por ser referência de gestão participativa por parte do Governo com a sociedade civil (PREVEDELLO, 2014). Dividido entre três etapas: reuniões preparatórias, Rodada Única de Assembleias Regionais e Temáticas e Assembleia Municipal, o modelo teve grande sucesso para a manutenção e efetivação de políticas regionais no município de Porto Alegre e, posteriormente, em outras regiões e cidades que adotaram a prática, espelhadas na prática da capital gaúcha. Atualmente o sistema funciona com apoio de plataforma digital, a qual possibilita divergências sobre sua eficiência e credibilidade, de forma que as assembleias perderam volume e assim o debate se tornou mais restrito.

A partir do debate público do PPA e da Lei de Orçamento Anual (LOA) se forma a “dimensão orçamentária da participação” (FAGANELLO, 2015). Através do fluxograma abaixo (FIGURA 2) torna-se visível o funcionamento do ciclo orçamentário gaúcho.

Figura 4 – Fluxograma do Ciclo Orçamentário Gaúcho



Fonte: RIO GRANDE DO SUL. Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã: construção e desafios, de dezembro/2014, p. 40

Segundo a imagem, observa-se que o Ciclo Orçamentário Anual é dividido pelos meses do ano, sendo destes, cinco meses de preparação, discussão e por fim votação das prioridades surgidas nas regiões. Conforme o Manual do SISPARCI:

O Ciclo inicia com as Audiências Públicas Regionais nas 28 Regiões de Planejamento do Estado. Nesse momento são escolhidas as áreas prioritárias da região e eleita a coordenação que promove, junto com os Conselho Municipal de Desenvolvimento (COMUDEs) as Assembleias Municipais. Nessas assembleias são eleitos representantes para o Fórum Regional que elabora a cédula de votação da região. A Votação de Prioridades ocorre simultaneamente em todo Estado em urnas distribuídas pelo Fórum Regional e pelos COMUDEs ou de forma digital no site PARTICIPA.RS. Após a votação e a apuração das prioridades, o Fórum Estadual reúne-se para consolidar a proposta da participação na peça orçamentária estadual. A proposta consolidada compõe o Orçamento Estadual que é enviado para a Assembleia Legislativa do Estado, que aprova a Lei Orçamentária Anual, que é sancionada pelo Governador. O acompanhamento da execução orçamentária é feito pelos COREDEs, pelas prefeituras, pelas entidades e pelos delegados da participação. (RIO GRANDE DO SUL, dezembro de 2014)

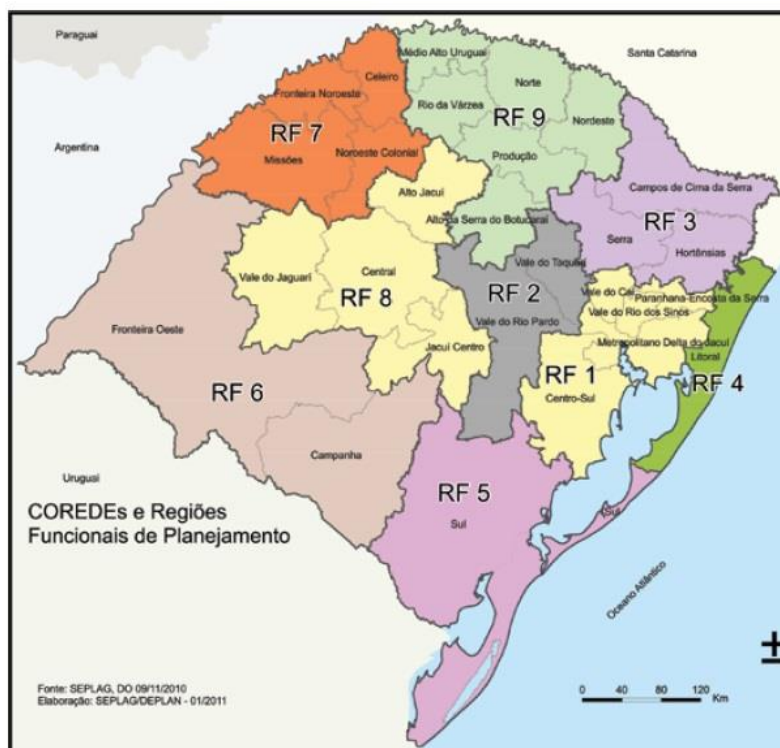
Tal documento aponta para uma inter-relação das áreas de atuação que não é identificada na Figura 1 – dado o fato dos COREDEs (organismo a ser estudado em seguida) possuírem papel no acompanhamento da execução orçamentária, junto aos governos e administrações públicas municipais.

Conforme supracitado, a ferramenta do PARTICIPA.RS consiste em uma plataforma de auxílio para a definição de diretrizes orçamentárias no Rio Grande do Sul. Esta ferramenta, portanto, funciona como um mecanismo de consulta popular disponibilizado através de um endereço eletrônico no qual a população define a destinação de uma parcela dos investimentos e serviços do orçamento (RIO GRANDE DO SUL, junho de 1998). Embora os pressupostos de consulta popular para o orçamento público estadual já estivessem previstos desde o ano de 1998, pela Lei nº 11.179, o portal PARTICIPA.RS foi criado a partir da formulação do SISPARCI.

No que se refere ao segundo campo de atuação do sistema, o Controle Social é formado pelos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs) e pelos Conselhos Setoriais e de Direito. Os COREDEs são “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” (RIO GRANDE DO SUL, dezembro de 2014) em funcionamento desde 1994 e com funcionamento regido por lei estadual (RIO GRANDE DO SUL, Lei nº 10.283/1994). Sua divisão regional pode ser compreendida pela Figura 5:



Figura 5 – Distribuição dos COREDEs no Estado do Rio Grande do Sul



Fonte: RIO GRANDE DO SUL. **Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã: construção e desafios**, de dezembro de 2014, p. 34

Finalizando o eixo do controle social, tem-se os Conselhos Setoriais e de Direitos que funcionam como organismos de participação social, diálogo entre os cidadãos e governo, que em escala regional coordenam as Conferências de Políticas Públicas (RIO GRANDE DO SUL, dezembro de 2014). Estes podem ser municipais, regionais ou estaduais com caráter consultivo e deliberativo, tem representação paritária, ou até mesmo, com maioria da sociedade civil, de acordo com as políticas em análise. Ainda, são responsáveis de controlar as ações do Estado (RIO GRANDE DO SUL, dezembro de 2014)

O terceiro campo do SISPARCI é o de Diálogos Sociais, integrado pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), pelo Gabinete de Prefeitos e o Gabinete do Governador. O CDES, criado em 2003 pelo Decreto nº 4.774 e revogado em 2016 pelo Decreto nº 8.887, compete em um órgão consultivo dos chefes executivos – no caso do SISPARCI refere-se ao Governador do estado do Rio Grande do Sul. O órgão caracteriza-se por ser um “espaço público não-estatal que tem o papel de analisar, debater e propor diretrizes para promover o desenvolvimento econômico e social do Estado do Rio Grande do

Sul” (RIO GRANDE DO SUL, dezembro de 2014). Suas reuniões são intercaladas entre Câmaras Temáticas e outras atividades que promovem diálogos entre os conselheiros – somados em 90 integrantes que representam diferentes segmentos da sociedade civil, sendo 12 destes representantes do governo.

No último eixo de atuação do sistema, denominado Participação Digital, “inovou na criação do Gabinete Digital (GD), canal de participação e diálogo entre governo e sociedade” (FAGANELLO, 2015). O mecanismo GD foi criado em 2011, com o propósito de ser o canal de aproximação entre o governo e a sociedade civil, sendo, portanto, uma plataforma de influência popular e controle social sobre o Estado. Assim:

O GD realiza processos consultivos pela internet, incentiva dinâmicas colaborativas de construção e monitoramento de políticas públicas, explora novas linguagens, promove a troca de experiências no campo da participação em rede com outras esferas e instâncias da administração pública e investe no desenvolvimento de tecnologias livres e abertas [...] Com recursos digitais, foram desenvolvidas estratégias de acompanhamento das obras públicas e de debates sobre prioridades para as políticas públicas. O GD coordena os seguintes processos: De Olho nas Obras, Diálogos Digitais, Governador Pergunta e Governo Responde. (RIO GRANDE DO SUL, dezembro de 2014)

Assim como outras práticas que compõem o SISPARCI, o GD representou um avanço inovador na gestão pública, apresentando uma ferramenta chamada de *e-participação*, que ganhou notoriedade e repercutiu novas experiências em outros estados e países.

Consolidada a exposição de procedimentos, mecanismos, estrutura e finalidades do Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã, resgatam-se aqui os conceitos centrais utilizados para a formulação da proposta. Como sistema, considera-se uma forma de atuação na elaboração, monitoramento e avaliação das políticas desenvolvidas. No entanto, carece de uma normatização atualizada para os mecanismos de participação conforme as premissas do SISPARCI, que nortearia o funcionamento destes numa lógica sistêmica.

Ao que concerne os componentes do sistema, toma-se o conhecimento de Administração Pública no Decreto nº 49.765/2012 apenas para a Administração Pública Direta, sem fazer menções aos entes e entidades da Administração Pública Indireta na implementação do SISPARCI. A noção de sociedade civil – conforme o Decreto do sistema – é composta por movimentos sociais e organizações da sociedade civil, de forma que a ideia de cidadão mencionada nos artigos que compõem o documento reflete em representantes indicados pela Secretária de Estado de Planejamento, Gestão e Participação Cidadã.

Por último, o conceito de participação é utilizado para definir as ações de participação popular e controle social, disponibilizadas pelo SISPARCI. Como participação popular se destaca o termo “participação direta”, proporcionando um novo modelo de governo que dialoga as práticas de democracia representativa com as de democracia direta. No campo do controle social, através da definição de uma das áreas de atuação voltada especificamente para este, o Decreto considera relevante permitir aos cidadãos monitorarem e avaliarem as políticas desenvolvidas através dos mecanismos integrantes do Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã. Em relação à transparência, não são feitas menções no Decreto sobre sua importância ou funcionamento. Ainda que se entenda essencial para o acompanhamento e participação da sociedade, o SISPARCI não faz alusões ao modo que o sistema involucra o acesso à informação dos seus atos.

Quanto à vigência do Decreto nº 49.765/2012 que instituiu o Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã, não houve alterações ou propostas que eliminassem seus objetivos e funcionamento. No entanto, com a troca da gestão do governo do Rio Grande do Sul, o desinteresse, e assim a ausência de investimentos, para a continuidade do processo denotou na inativação do SISPARCI, removendo-o da agenda da administração pública na atual gestão do estado.

## **3.2 SISTEMA NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL – SNPS**

### **3.2.1 ESTRUTURA DO SNPS**

Para proceder com a descrição do Sistema Nacional de Participação, criado a partir do Decreto nº 8.243/2014, também se tomará como ponto de partida a estruturação do documento. Este, portanto, é composto por vinte e dois artigos, que constam: a instituição do SNPS e da PNPS – Política Nacional de Participação Social, conceituação de sociedade civil e dos mecanismos/instâncias de participação social, diretrizes – do sistema e dos mecanismos/instâncias de participação social –, objetivos, composição, coordenação e data de início.

Evidenciado o esqueleto que compõe o SNPS, se observa neste a criação conjunta da Política Nacional de Participação Social, de forma que os artigos que compõem o Decreto estão intercalados entre atribuições do SNPS e PNPS. Tal particularidade, além de descrita no próximo subitem, será resgatada na etapa analítica do trabalho.

### 3.2.2 DESCRIÇÃO DO SNPS

Dada à estruturação do inicial, e acompanhando a ordem cronológica do surgimento dos sistemas de participação, o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS, também surgiu na figura de Decreto, instituído no ano de 2014, durante o início do segundo mandato do governo Dilma Rouseff. O SNPS consiste em um sistema que aglomera as instâncias e os mecanismos de participação, de forma a relacioná-los para efetivar os anseios de um governo participativo (BRASIL, Decreto nº 8243/2014).

De acordo com o Art. 1º do Decreto, “fica instituída a Política Nacional de Participação Social - PNPS, com o objetivo de fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil” (BRASIL, Decreto nº 8243/2014). Compreende-se através deste trecho que o Decreto institui o SNPS como ação ordinária à PNPS. Neste sentido, as diretrizes também se referem à Política Nacional:

Art. 3º São diretrizes gerais da PNPS:

- I - reconhecimento da participação social como direito do cidadão e expressão de sua autonomia;
- II - complementariedade, transversalidade e integração entre mecanismos e instâncias da democracia representativa, participativa e direta;
- III - solidariedade, cooperação e respeito à diversidade de etnia, raça, cultura, geração, origem, sexo, orientação sexual, religião e condição social, econômica ou de deficiência, para a construção de valores de cidadania e de inclusão social;
- IV - direito à informação, à transparência e ao controle social nas ações públicas, com uso de linguagem simples e objetiva, consideradas as características e o idioma da população a que se dirige;
- V - valorização da educação para a cidadania ativa;
- VI - autonomia, livre funcionamento e independência das organizações da sociedade civil; e, VII - ampliação dos mecanismos de controle social. (BRASIL, Decreto nº 8243/2014)

Assim, é observado na definição da PNPS o interesse em integrar os mecanismos participativos, valorizando a utilização de linguagem simplificada nas instâncias de transparência e controle social. Ressalta-se também a valorização para a cidadania ativa, de modo que os processos promovam a inclusão e educação social. Por conseguinte, junto ao Art. 4º do Decreto nº 8243/2014, restam definidos os objetivos da Política Nacional de Participação Social:

Art. 4º São objetivos da PNPS, entre outros:

- I - consolidar a participação social como método de governo;

- II - promover a articulação das instâncias e dos mecanismos de participação social;
- III - aprimorar a relação do governo federal com a sociedade civil, respeitando a autonomia das partes;
- IV - promover e consolidar a adoção de mecanismos de participação social nas políticas e programas de governo federal;
- V - desenvolver mecanismos de participação social nas etapas do ciclo de planejamento e orçamento;
- VI - incentivar o uso e o desenvolvimento de metodologias que incorporem múltiplas formas de expressão e linguagens de participação social, por meio da internet, com a adoção de tecnologias livres de comunicação e informação, especialmente, softwares e aplicações, tais como códigos fonte livres e auditáveis, ou os disponíveis no Portal do Software Público Brasileiro;
- VII - desenvolver mecanismos de participação social acessíveis aos grupos sociais historicamente excluídos e aos vulneráveis;
- VIII - incentivar e promover ações e programas de apoio institucional, formação e qualificação em participação social para agentes públicos e sociedade civil; e
- IX - incentivar a participação social nos entes federados. (BRASIL, Decreto nº 8243/2014)

Neste ponto merece destaque um dos objetivos, o qual considera a efetivação de um novo método de governo com participação social a partir da criação do PNPS/SNPS. Porém, deve tomar-se o devido cuidado ao aprofundar-se o estudo sobre o sistema, pois seus mecanismos e funcionamento não concentram por completo as idéias sugeridas nestes itens iniciais. Ainda, propõe um suporte aos “grupos sociais historicamente excluídos e aos vulneráveis”, promovendo apoio e qualificação tanto para agentes públicos quanto para a sociedade.

No que tange aos mecanismos que compõem o SNPS se observa através do Decreto a existência de 9 (nove) instâncias à nível nacional de participação, no entanto, para fins do sistema são considerados apenas 4 (quatro) em sua formação. Sendo estes: “I - conselho de políticas públicas; II - comissão de políticas públicas; III - conferência nacional; IV - ouvidoria pública federal” (BRASIL, Decreto nº 8243/2014) levando em conta que “as definições previstas neste Decreto não implicam na desconstituição ou alteração de conselhos, comissões e demais instâncias de participação social já instituídos no âmbito do governo federal” (BRASIL, Decreto nº 8243/2014).

A coordenação destas instâncias de participação será realizada pela Secretaria-Geral da Presidência da República, com assessoria técnica-administrativa do Comitê Governamental de Participação Social – CGPS, com competências de acordo com o Artigo 8º do Decreto, que segue:

- Art. 8º Compete à Secretaria-Geral da Presidência da República
- I - acompanhar a implementação da PNPS nos órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta;

- II - orientar a implementação da PNPS e do SNPS nos órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta;
- III - realizar estudos técnicos e promover avaliações e sistematizações das instâncias e dos mecanismos de participação social definidos neste Decreto;
- IV - realizar audiências e consultas públicas sobre aspectos relevantes para a gestão da PNPS e do SNPS; e
- V - propor pactos para o fortalecimento da participação social aos demais entes da federação. (BRASIL, Decreto nº 8243/2014)

O Decreto dispõe sobre sua responsabilidade na sistematização das entidades da administração pública federal direta e indireta em conformidade com os mecanismos de participação social, incumbindo-os nas fases iniciais às finais de seus programas e políticas públicas.

A política, assim como os documentos que sinalizam o SNPS, não disponibiliza ou institui um fluxograma que permite identificar a logística e a relação dos mecanismos dentro do sistema, tampouco uma definição de áreas de atuação. Com isso, apontaram-se apenas as finalidades das instâncias de participação social componentes do Sistema.

Iniciando, portanto, pelos Conselhos de Políticas Públicas que, segundo o Decreto, devem seguir as diretrizes:

Art.10. Ressalvado o disposto em lei, na constituição de novos conselhos de políticas públicas e na reorganização dos já constituídos devem ser observadas, no mínimo, as seguintes diretrizes:

- I - presença de representantes eleitos ou indicados pela sociedade civil, preferencialmente de forma paritária em relação aos representantes governamentais, quando a natureza da representação o recomendar;
- II - definição, com consulta prévia à sociedade civil, de suas atribuições, competências e natureza;
- III - garantia da diversidade entre os representantes da sociedade civil;
- IV - estabelecimento de critérios transparentes de escolha de seus membros;
- V - rotatividade dos representantes da sociedade civil;
- VI - compromisso com o acompanhamento dos processos conferenciais relativos ao tema de sua competência;
- VII - publicidade de seus atos. (BRASIL, Decreto nº 8243/2014)

Esta ferramenta já havia sido prevista na Constituição Federal (CF) de 1988, definidos por Alencar (2012) como “colegiados cuja finalidade é promover o diálogo entre sociedade civil e poder público para a formulação, gestão ou controle de políticas públicas”, instituídos através de atos normativos. Os conselhos representavam em 1999, nos três níveis, nacional, estadual e municipal, nada menos que 39 mil instâncias destinadas à expressão da participação social, destinadas nas mais diversas áreas do interesse público, saúde, educação, meio ambiente, entre outros (ALENCAR, 2012).

A segunda instância relativa ao SNPS consiste nas Comissões de Políticas Públicas, também criadas através de atos normativos. Estas comissões são destinadas ao diálogo entre governo e sociedade civil para determinadas atividades com prazo definido à finalização de suas atividades. As diretrizes são apontadas junto ao artigo 11º do Decreto, consoante se observa:

Art. 11. Nas comissões de políticas públicas devem ser observadas, no mínimo, as seguintes diretrizes:

- I - presença de representantes eleitos ou indicados pela sociedade civil;
- II - definição de prazo, tema e objetivo a ser atingido;
- III - garantia da diversidade entre os representantes da sociedade civil;
- IV - estabelecimento de critérios transparentes de escolha de seus membros; e
- V - publicidade de seus atos. (BRASIL, Decreto nº 8243/2014)

O terceiro mecanismo considerado são as Conferências Nacionais, que assim como os conselhos e a ouvidoria, ainda não abordada, ganharam sustentação a partir da CF de 1988. Estes tem funcionamento periódico, através da convocação por lei, Decreto, portaria ministerial ou interministerial, ou do Conselho relacionado, de representantes da sociedade civil e da administração pública para debater ações sobre temáticas de interesse público, de forma consultiva ou deliberativa. As diretrizes que o SNPS compete às Conferências definem-se pelo Art. 12 do Decreto:

Art. 12. As conferências nacionais devem observar, no mínimo, as seguintes diretrizes:

- I - divulgação ampla e prévia do documento convocatório, especificando seus objetivos e etapas;
- II - garantia da diversidade dos sujeitos participantes;
- III - estabelecimento de critérios e procedimentos para a designação dos delegados governamentais e para a escolha dos delegados da sociedade civil;
- IV - integração entre etapas municipais, estaduais, regionais, distrital e nacional, quando houver;
- V - disponibilização prévia dos documentos de referência e materiais a serem apreciados na etapa nacional;
- VI - definição dos procedimentos metodológicos e pedagógicos a serem adotados nas diferentes etapas;
- VII - publicidade de seus resultados;
- VIII - determinação do modelo de acompanhamento de suas resoluções; e
- IX - indicação da periodicidade de sua realização, considerando o calendário de outros processos conferenciais. (BRASIL, Decreto nº 8243/2014)

Por último, a Ouvidorias Pública Federal é o órgão de controle social, no qual os cidadãos enviam reclamações, elogios, denúncias e sugestões para o aperfeiçoamento da

gestão pública. Suas diretrizes são definidas junto ao art. 13 ° do Decreto nº 8.910/2016, o qual dispõe:

Art. 13. As ouvidorias devem observar as diretrizes da Ouvidoria-Geral da União da Controladoria-Geral da União nos termos do art. 14, caput, inciso I, do Anexo I ao Decreto nº 8.109, de 17 de setembro de 2013.

I - realizar a coordenação técnica das atividades de ouvidoria no Poder Executivo federal e sugerir a expedição de atos normativos e de orientações;

II - receber e analisar denúncias, reclamações, solicitações, elogios, sugestões e pedidos de acesso à informação direcionados ao Ministério e encaminhá-los, conforme a matéria, ao órgão ou à entidade competente;

III - monitorar, para fins estatísticos, a atuação das ouvidorias federais no tratamento das manifestações recebidas;

IV - assistir o Ministro de Estado na deliberação dos recursos previstos no parágrafo único do art. 21 do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012;

V - apreciar e decidir os recursos de que trata o art. 23 do Decreto nº 7.724, de 2012;

VI - acompanhar, em articulação com as demais unidades do Ministério, o cumprimento das decisões de que trata os art. 23 e art. 24 do Decreto no 7.724, de 2012;

VII - promover a conciliação e a mediação na resolução de conflitos evidenciados no desempenho das atividades de ouvidoria entre cidadãos e órgãos, entidades ou agentes do Poder Executivo federal;

VIII - receber e analisar as manifestações referentes a serviços públicos prestados pelos órgãos e pelas entidades do Poder Executivo federal, propor e monitorar a adoção de medidas para a correção e a prevenção de falhas e omissões na prestação desses serviços;

IX - promover capacitação relacionada a atividades de ouvidoria no âmbito do Poder Executivo federal;

X - produzir estatísticas do nível de satisfação dos usuários dos serviços públicos prestados no âmbito do Poder Executivo federal;

XI - promover a articulação com órgãos, entidades e organismos nacionais e internacionais que atuem nas unidades de sua competência; e

XII - promover formas de participação popular no acompanhamento e na fiscalização da prestação dos serviços públicos. (BRASIL, Decreto nº 8.910/2016)

No que concerne aos atributos das Ouvidorias, entende-se como um mecanismo de controle que promove o monitoramento e a avaliação das ações governamentais, tal como o formas de acompanhamento e controle popular sobre as mesmas. Com esse último mecanismo que compõe o SNPS se observa a utilização de práticas participativas já existentes no contexto brasileiro, sem representar inovações no sentido da criação de mecanismos de participação popular, controle social ou transparência para sua efetivação. Contudo, deve ser constatada, nas atribuições da PNPS que confere mais instâncias participativas, a possibilidade de inovar em ferramentas e canais virtuais de participação visando a ampliação dos espaços de interação da sociedade civil nos processos de debate e de tomada de decisão.

Finalizada a exposição dos procedimentos, mecanismos, estrutura e finalidades do Sistema Nacional de Participação Social, destacam-se os conceitos centrais promovidos para a construção da política. Inicialmente, a ideia de sistema é assumida como a sistematização das



atividades dos mecanismos de participação que compõe o SNPS, porém, o formato de interação entre estes não foi previsto pelo Decreto, sendo atribuição da Secretaria-Geral da Presidência da República. Em relação às instâncias de participação, estas têm suas conceituações refletidas de acordo com as premissas do SNPS, viabilizando o entendimento de cada uma dentro do funcionamento do sistema.

Em seguida, no que consiste às partes integrantes do SNPS, a Administração Pública é reconhecida em sua totalidade, observando a relevância dos órgãos e entidades da Administração Pública Direta e da Administração Pública Indireta para a efetivação dos programas e políticas desenvolvidos. Igualmente, o conceito de sociedade civil é tratado no seu sentido ampliado, reconhecendo “o cidadão, os coletivos, os movimentos sociais institucionalizados ou não institucionalizados, suas redes e suas organizações” na conjectura do sistema.

Por último, a noção de participação abordada pelo Sistema Nacional de Participação Social converge em mecanismos de participação popular, controle social e transparência. Assim sendo, como participação popular o Decreto nº 8.243/2014 considera relevantes os pressupostos de debate prévio e tomada de decisão – sem caráter vinculante – entre a sociedade e governo através das ferramentas disponíveis. No controle social é permitido o monitoramento, avaliação e crítica da sociedade civil sobre os programas desenvolvidos através do sistema. Como transparência é sistematizada aos mecanismos participativos uma disponibilização de informações clara para o conhecimento do têm sido realizado.

Em relação à vigência do Decreto nº 8.243/2014, que instituiu o Sistema Nacional de Participação Social, houve resistência e desaprovação logo após sua publicação. Deste modo, parte da esfera legislativa do governo, através do Decreto Legislativo nº 117 de 2 de junho de 2014 – mesmo ano da criação do SNPS/PNPS – apontava que o sistema ao considerar uma mudança no modelo de regime de governo era uma afronta aos princípios constitucionais. A aplicação do SNPS/PNPS perante o Decreto Legislativo nº 117, porém continuou sendo objeto de disputa. Deputados que apoiaram a política inicial apresentaram uma redefinição do Decreto Presidencial, com o Projeto de Lei de nº 8048/2014 na intenção de “dar a oportunidade de protagonismo do Legislativo deliberar sobre uma forma de coordenar e sistematizar a atuação de tais conselhos, garantindo uma maior participação social e intervenção junto à Administração Pública Federal” (Projeto de Lei nº 8048/2014). Atualmente, a proposta do Projeto de Lei teve aprovação na Comissão de Finanças e Tributação e na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviços Público, restando ser

analisada pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (JORNAL DO BRASIL, 2017).

### **3.3 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO**

Num contexto de discussão sobre novas práticas de gestão participativa é relevante a ideia de sistemas que viabilizem a transversalidade das instituições e mecanismos de participação. Entende-se que a criação dessas sistemáticas aprofunda o debate da cidadania e da sociedade civil em exercer seu papel na esfera pública.

Dada à descontinuidade no Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã e a tentativa de anulação do Sistema Nacional de Participação Social, é observada uma resistência de alguns setores do governo na ampliação da participação social e redução do seu poder de decisão. A necessidade de analisá-los pretende compreender o entendimento que a Administração Pública atribui ao termo da participação social, assim como a interação entre a representação e a participação na esfera pública.

Portanto, ao se descrever o SISPARCI e o SNPS é possível interpretar os caminhos que a participação popular traça no reconhecimento da sociedade civil como peça importante na definição e elaboração de políticas públicas. Ainda, através de suas semelhanças e diferenças se presume a relevância da temática na esfera estadual e nacional de governo.

#### 4 ANÁLISE

Para realizar a análise do objeto deste trabalho, optou-se pela elaboração de um quadro comparativo dividido entre variáveis comuns aos dois sistemas. Com isso, a partir do Quadro 1 é possível visualizar os elementos que serão objetos de apreciação no decorrer deste capítulo. Adianta-se que o trabalho não pretende esgotar com a análise do tema, visto que a insuficiência de documentos e de experiências sobre os sistemas dificulta o aprofundamento do estudo.

QUADRO 1 – Quadro comparativo SISPARCI e SNPS

Variáveis de comparação	SISPARCI	SNPS
Ano de Criação	2012	2014
Abrangência	Estadual	Nacional
Instrumento de criação	Decreto	Decreto
Vigência	Vigente, mas sem investimento	Sustação em análise
Gestão	Paritária - Comitê Gestor	Secretaria-Geral da Presidência
Inovação institucional	Criou o Departamento de Participação Cidadã (DEPARCI) e Coordenadorias Regionais da Participação Popular e Cidadã (PPC)	Não criou novas instituições
Forma de interação	Presencial e digital	Presencial e digital
Instrumentos de Interação	Reuniões Plenárias e Temáticas; Seminários; Audiências Regionais e municipais; Conselhos Regionais; Assembleias Municipais; Fóruns Regionais; Orçamento Participativo; Votação de Prioridades/PARTICIPA RS	Conselho de Políticas Públicas; Comissão de Políticas Públicas; Conferência Nacional; Ouvidoria Pública Federal; Mesa de Diálogo; Fórum inter-conselhos; Audiência Pública; Consulta Pública; Ambiente Virtual
Caráter das decisões	Deliberativo	Consultivo
Tomada de decisão vinculante	Não	Não
Grau de participação (Informação/ Elaboração /Implementação/Monitoramento /Avaliação/ Decisão)	Informação, Elaboração, Monitoramento e Avaliação	Informação, Elaboração, Monitoramento e Avaliação
Debate Prévio	Sim	Sim
Universalidade	Universal	Universal

#### **4.1 ANO DE CRIAÇÃO E ABRANGÊNCIA**

Como primeiro ponto em análise considera-se o ano de criação e abrangência dos sistemas. Desta forma, a primeira instituição criada foi o Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã, surgindo no governo Tarso Genro no ano de 2012 para propor o aumento da participação no estado do Rio Grande do Sul, conforme a nomenclatura aponta, em âmbito estadual.

Por outro lado, o Sistema Nacional de Participação Social surgiu no governo Dilma Rouseff, em escala nacional, no ano de 2014 após um contexto político e social estremecido. Considera-se relevante trazer para a parte analítica os fatos ocorridos na metade do ano de 2013, representados em manifestações populares – engatilhadas pelo aumento do valor do transporte público – que culminaram na insatisfação social frente a Administração Pública e, consequentemente, ao governo Dilma Rouseff (SOUSA; SOUZA, 2013).

Com isso, entende-se que o surgimento do SNPS/PNPS reside na tentativa governamental de responder as diversas demandas surgidas no que ficou conhecido como Jornadas de Junho. Desta forma, o governo apresentou, no primeiro ano do seu segundo mandato presidencial, uma política que ampliasse os espaços de participação dos cidadãos na esfera pública, conforme uma das reivindicações destas manifestações.

Assim, constata-se que o tema da participação social estruturado através desses sistemas teve influência da experiência em escala estadual em motivar a sua formatação no âmbito nacional, sendo um modelo que facilitou também como um . Ademais, assume-se relevante o caráter ideológico análogo dos dois governos introdutores do tema, pois consistirem em representações eleitas pelas mesmas siglas partidárias, o Partido dos Trabalhadores (PT).

#### **4.2 INSTRUMENTO DE CRIAÇÃO**

Em relação ao instrumento utilizado para inserir os sistemas no cenário político destaca-se que ambos convergem na formulação através de Decretos. Para compreender a figura do Decreto, define-se: “são atos administrativos da competência exclusiva do Chefe do Executivo, destinados a prover situações gerais ou individuais, abstratamente previstas, de modo expresso ou implícito, na lei”. Com isso, entende-se que são ações unilaterais pelo Chefe do Executivo, neste caso, pela Presidente da República e pelo Governador do Estado.

Consistem, portanto, em políticas de governo e não políticas de Estado, tendo suas apreciações e investimentos de acordo com os interesses dos governos sucessores. Desta forma, o discurso acerca das políticas desponta sobre a possibilidade de terem sido debatidas na esfera governamental para que fossem inseridas de outra forma no cenário político, como políticas de Estado, garantindo sua continuidade.

#### **4.3 VIGÊNCIA**

Conforme já explorado no item anterior, as vigências do SISPARCI e do SNPS estão relacionadas à forma na qual foram criados. Com isso, o SISPARCI segue vigente no governo estadual, porém, com a troca do governo houve o desinteresse em manter a política e assim a falta de investimentos para dar continuidade a sua operacionalização. Por outro lado, no cenário nacional, houve uma resposta negativa à política, quase imediata, procedendo em uma ação legislativa para sustar os efeitos do Decreto. Essa ação, constituída de Decreto Legislativo possui apenas 1 (um) artigo, justificando que programas e políticas da Administração Pública direta e indireta não devem passar pelo crivo de entidades da sociedade civil e de representantes dos cidadãos que não possuem legitimidade para tal. Ainda que não tenha sido aprovada a revogação, o debate segue em aberto com a propositiva através do Projeto de Lei 8048/2014 que pretende retomar as vias participativas através do SNPS. Assim, considera-se que foram assumidos riscos de caráter provisório e desoneração com suas criações através de atos administrativos vinculados apenas ao Chefe do Executivo.

#### **4.4 GESTÃO**

Em relação ao modelo de gestão dos sistemas participativos é observada uma divergência de propostas. Enquanto no SISPARCI se promove uma gestão paritária através do Comitê Gestor, composto por representantes da Administração Pública Estadual e da Sociedade Civil no SNPS a coordenação está centralizada na Secretaria-Geral da Presidência da República. Ressalta-se ainda, que embora o SISPARCI caracterize-se pela paridade no nível coordenativo, os representantes da sociedade civil estão sujeitos à indicação pelo Secretário de Estado do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã.

Assim, a centralização imposta pelo SNPS denota da limitação dos princípios participativos que o sistema anseia, pois ainda que as deliberações tomadas nas esferas

inferiores permitam um avanço de políticas sociais, a ausência de indivíduos da sociedade civil confere exclusividade da decisão ao governo. Conforme as teorias Bordenave (1983) e Arnstein (2002), o SNPS residiria em um nível intermediário de participação, para o primeiro considerado dentro do nível de elaboração e recomendação – sem a devida influência na tomada de decisão -, e para a segunda, como um nível de concessão mínima de poder, apenas de forma consultiva, e até mesmo, manipulação, dada a falsa prerrogativa da política. Já no SISPARCI, é possível encaixa-lo na ideia de Bordenave (1983) entre os níveis de consulta obrigatória e co-gestão, pois insere representantes da sociedade civil na coordenação, ao mesmo tempo em que limita estes à indicações centralizadas. Quanto às contribuições de Arnstein (2003), o SISPARCI consiste numa prática participativa de de Pacificação, inserindo “pessoas pobres” nas esferas de decisão, ainda que, com limitado poder.

#### **4.5 INOVAÇÃO INSTITUCIONAL**

No âmbito de gerar novas estruturas institucionais também se observa um avanço mais contundente na promoção do SISPARCI. Através da criação do Departamento de Participação Cidadã e das Coordenadorias Regionais da Participação Popular e Cidadã, o sistema estadual observou a necessidade de se operacionalizar instituições que aumentassem o vínculo entre os mecanismos e ferramentas integrantes. Ainda, criou um mecanismo de controle e transparência disponibilizado através da plataforma digital PARTICIPA RS. No caso do SNPS não houve inovações, provavelmente impossibilitado por sua revogação na sequência de sua criação.

#### **4.6 FORMA**

Quanto à forma de participação dos sistemas participativos, coincidem as práticas através de instrumentos presenciais e virtuais. Com isso, é notável a consideração de que a participação presencial é essencial para uma elucidação e debates das diretrizes, objetivos e políticas. Ademais, o complemento com mecanismos virtuais amplia a visibilidade e aderência social no atual contexto, embora limitem o aprofundamento de discussões nas plataformas, representando a importância dos encontros presenciais.

#### **4.7 INSTRUMENTOS DE INTERAÇÃO**

Quanto aos instrumentos de interação dos sistemas é observado o amparo diversificado de instituições e instrumentos. No caso do SISPARCI a definição de quatro áreas de atuação auxilia o entendimento da interação entre os organismos inseridos entre cada uma destas esferas. No entanto, o sistema carece em relacionar estas quatro esferas de maneira transversal, pintando um cenário no qual cada esfera de ação delimitada funciona paralelamente. Para o SNPS não é atendido o pressuposto de sistema ao não interligar seus instrumentos e mecanismos participativos, coincidindo com a ideia de que os organismos atuam individualmente. Resulta que, a partir da quantidade de instrumentos, os sistemas participativos possibilitam a descentralização do poder de decisão, porém não avançam na ideia de sistematizar conforme a nomenclatura dada à essas políticas.

#### **4.8 CARÁTER DAS DECISÕES**

Em relação ao caráter decisório dos sistemas de participação leva-se em consideração a análise sobre os objetivos e de como estes estão de acordo com os funcionamentos dos instrumentos de participação. Deste modo, no SISPARCI com a propositiva em seus objetivos de alteração no método de governo, toma-se um pensamento inicial de que a política afetará na esfera de tomada de decisão. No entanto, seus mecanismos de participação confluem em instrumentos de deliberação. Ainda, deve ser destacado o fato de as deliberações tomadas em nível de fóruns, conselhos, comissões e demais, não tem influência direta na agenda governamental, sendo facultativas suas apreciações ao entrarem neste campo. Conforme os níveis de Bordenave (1983), o SISPARCI se encaixaria entre a consulta obrigatória e a elaboração/recomendação, com o caráter final centralizado pela Administração Pública. De acordo com Arnstein (2002), o sistema funcionaria como um instrumento de consulta e pacificação.

Já no caso do SNPS os próprios mecanismos integrantes do sistema, em sua maioria de consulta social, remetem à compreensão do caráter consultivo no âmbito da tomada de decisões. Assim, para ambos os autores, Bordenave (1983) e Arnstein (2002), o SNPS consistiria em um instrumento de consulta.

#### **4.9 TOMADA DE DECISÃO VINCULANTE**

Neste ponto, destaca-se em primeiro momento um conceito comum nos dois sistemas ao proporem sua utilização no caminho da democracia direta, ou seja, a ampliação da participação nas questões de interesse público. Ainda, constata-se que os dois sistemas convergem em apontar a necessidade de se avançar nesta via de complementação entre a democracia direta e a democracia representativa. Todavia, os meios participativos que integram a concepção de democracia direta são variados, a ponto que, fica fácil propor uma política com esse objetivo, quando na realidade se mantém as mesmas funcionalidades da participação popular.

Com isso, tanto o SISPARCI quanto o SNPS residem em propostas que desenvolvem apenas práticas consultivas e de transparência. Portanto, carecem na instrumentalização de formas de inserir os cidadãos no processo decisório, com seu poder de fala igualmente considerado frente aos representantes, o qual consistiria numa participação popular vinculante. Conforme apontado no tópico anterior, dentro das teorias de Bordenave (1983) e Arnstein (2002), estão em níveis participativos consultivos e de concessão mínima de poder.

#### **4.10 NÍVEL DE PARTICIPAÇÃO**

Seguindo a linha do tópico anterior, este ponto pretende diagnosticar o grau participativo do SISPARCI e do SNPS. Com isso, observa-se que os sistemas convergem no reconhecimento da participação social nos níveis de informação, elaboração, monitoramento e avaliação das políticas desenvolvidas. No entanto, os aspectos centrais da ideia de participação como a implementação, a tomada de decisão vinculante, e assim inclusão na agenda governamental não estão contempladas pelo formato estipulado para os sistemas. Conclui-se então, que ambos os sistemas remetem aos graus de participação conceituados neste trabalho abaixo do que seria considerado o poder cidadão, concedendo apenas aspectos informativos e consultivos à sociedade (ARNSTEIN, 2002). Através das concepções de Bordenave (1983), representariam os níveis de consulta e de elaboração.



#### **4.11 DEBATE PRÉVIO**

Para este critério é compreendida a noção de debate antes da tomada de decisão. Conforme abordado no tópico acima, os dois sistemas permitem a inserção social na contestação prévia à definição das políticas através de reuniões, conselhos, fóruns, comissões, ouvidorias, entre outros mecanismos. Porém, é considerada consultiva a participação popular, podendo defini-la como métodos de manipulação e informação, de acordo com Arnstein (2002), e consulta facultativa/obrigatória, conforme Bordenave (1983).

#### **4.12 UNIVERSALIDADE**

Outro ponto no qual os sistemas convergem em sua definição. Para isso, ressalta-se o reconhecimento de ambos em expandir os espaços participativos para todos os cidadãos. Resta apontar que, na definição dos conceitos de sociedade civil, o SISPARCI falha em não considerar os cidadãos, como indivíduos, parte integrante desta, enquanto no SNPS a definição reconhece essa amplitude.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme os fins propostos para este trabalho se reconhece a importância e valores colocados em disputa com a criação de mecanismos como o Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã e o Sistema Nacional de Participação Social. Tais avanços políticos colocam em relevância o tema da participação social e a necessidade de reconhecer a sociedade civil como parte integrante do Estado, não merecendo sua marginalização.

No entanto, deve se levar em consideração as limitações dos sistemas participativos na efetivação da participação popular em seu sentido estrito. Sua relação intrínseca às práticas de controle social e transparência deve ser assunto determinante na formulação de novas políticas neste sentido. Para isso, os elementos fundamentais da participação devem ser pensados no caminho da operacionalização, sistematização e instrumentalização de políticas públicas que capacitem ao cidadão na tomada de decisão o fator vinculante da participação popular.

Através das concepções de democracia é possível constatar pontos cruciais que representam barreiras na tentativa de romper com o instituto da representação como método de governo. Torna-se imprescindível assumir a sociedade civil como elemento fundamental na definição de políticas públicas e, portanto, batalhar para o avanço dela na inserção na esfera pública com o devido poder de decisão. Conforme a descrição dos sistemas e o aparato teórico utilizado se constatou um caráter incipiente da participação nestes, de forma que deve ser aprofundado e trabalhado para o alcance do que os autores – Juan Bordenave (1983) e Sherry Arnstein (2002) – chamaram de cogestão e poder cidadão, ou seja, a participação popular com caráter vinculante.

O estudo, por sua vez, não pretendia esgotar o tema, apenas trazer um novo olhar sobre o debate da participação sobre mecanismos que despontam no campo com essa definição. Assim, seria interessante a continuidade de outros estudos nessa temática, introduzindo conceitos e reflexões que produzam o desenvolvimento da ideia de uma democracia direta.

Tendo em vista a dificuldade de se trabalhar com democracia num contexto em que até mesmo a representação se encontra em regime de exceção, dado o recente golpe inconstitucional que promoveu o impeachment da, então, ex-presidenta Dilma Rouseff, torna-se imprescindível apresentar as disputas e confusões conceituais que atingem o modelo. Assim, é papel fundamental da área de administração pública e social tentar avançar numa

nova relação entre Estado e sociedade, oxigenando o debate com a importância do exercício da cidadania e da sociedade civil na formulação de políticas públicas e, esperando-se a minimização de desigualdades sociais e econômicas concebidas como fato consumado.

## REFERÊNCIAS

- ALENCAR, Joana et al. **Participação social e desigualdades nos conselhos nacionais**. Sociologias, Porto Alegre, v. 10, n.32, pp.112-146. Jan/abril 2013. Disponível em <[www.seer.ufrgs.br/sociologias/article/download/38674/24791](http://www.seer.ufrgs.br/sociologias/article/download/38674/24791)>. Acesso em: 25 de out. de 2017
- 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, 2002.
- BAÑOS, Jessica. **Teorías de la democracia: debates actuales**. Andamios, v. 2, n. 4, p. 35-58, 2006.
- BELINOVSKI, Andréia Cristina. **Política de Assistência Social: avanços e possibilidades no centro de referência especializado de assistência social (CREAS) do município de Telêmaco Borba/PR**. 2013. Disponível em: <[file:///C:/Users/Fred/Downloads/\(artigo\)%20Belinovski\\_2013\\_Pol%C3%ADticaDeAssist%C3%A2nciaSocial.pdf](file:///C:/Users/Fred/Downloads/(artigo)%20Belinovski_2013_Pol%C3%ADticaDeAssist%C3%A2nciaSocial.pdf)>. Acesso em: 23 de out. de 2017
- BOBBIO, Norberto; NOGUEIRA, Marco Aurélio. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2006.
- 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, J. E. D. **O que é participação**. 6ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- BRASIL. **DECRETO LEGISLATIVO Nº 117**, de 2 de junho de 2014. Susta os efeitos do Decreto federal nº 8.243, que institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/117988>>. Acesso em: 22 de out. de 2017.
- BRASIL. **DECRETO Nº 8.243**, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm)>. Acesso em: 17 de out. de 2017.
- BRASIL. **DECRETO Nº 8.910**, de 22 de novembro de 2016. Institui nova funcionalidade no Sistema de ouvidorias do Poder Executivo Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8910.htm#art11](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8910.htm#art11)>. Acesso em: 17 de out. de 2017.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **O que é o PPA?**. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/planejamento-governamental/plano-plurianual-ppa/o-que-e-o-ppa>>. Acesso em: 20 de out. de 2017
- BRASIL. **PROJETO DE LEI Nº 8048, 2014**. Institui a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social. Disponível em: <

[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1283165](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1283165)> Acesso em: 22 de out. de 2017.

BRITTO, Carlos Ayres. Distinção entre "controle social do poder" e "participação popular". **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 189, p. 114-122, jul. 1992. ISSN 2238-5177.

CHAUÍ, Marilena. **Convite à filosofia**. São Paulo: Ática, 2000, p. 483-486.

DAGNINO, Evelina. Artigo: **Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa**. *Política & Sociedade*, v. 3, n. 5, p. 139-164, 2004.

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

DASSO JÚNIOR, Aragon Érico. **As novas constituições latino-americanas do século XXI: os casos da Bolívia, Equador e Venezuela**. IV Congresso Nacional de Ciencia Política. Buenos Aires: Sociedad Argentina de Análisis Político, 2009.

DIAS, Solange Gonçalves. **Reflexões acerca da participação popular**. *Integração*, v. 13, p. 45-53, 2007.

DISCURSO ABRAHAN LINCOLN, em Gettysburg, 1863. Disponível em: <[www.arqnet.pt/portal/discursos](http://www.arqnet.pt/portal/discursos)>. Acesso em: 20 de out. 2017.

DO CARMO, Corival Alves; DASSO JÚNIOR, Aragón Érico; HITNER, Verena. **Federalismo, democratização e construção institucional no governo Hugo Chávez**. *Federalismo Sul Americano*, Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

FAGANELLO, Claucia Piccoli. **Análise da implementação do SISPARCI no Estado do Rio Grande do Sul**. 2015.

FONSECA, Igor Ferraz da; BURSZTYN, Marcel; MAGALHÃES DE MOURA, Adriana Maria. **Conhecimentos técnicos, políticas públicas e participação: o caso do conselho nacional do meio ambiente**. *Revista de Sociologia e Política*, v. 20, n. 42, jun. 2012.

JORNAL DO BRASIL. Informe CNC: **Finanças aprova proposta que retoma criação de conselhos de consulta popular**. Disponível em: <<http://www.jb.com.br/informe-cnc/noticias/2017/12/06/financas-aprova-proposta-que-retoma-criacao-de-conselhos-de-consulta-popular>>. Rio de Janeiro: 06 dez. 2017. Acesso em: 18 de dez. de 2017.

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

MADISON, J.; HAMILTON, A.; JAY, J. **The Federalist Papers**. Nova York: Mentor, 1999.

MENDES, Denise Cristina Vitale Ramos. **Representação política e participação: reflexões sobre o déficit democrático**. *Revista Katálysis*, v. 10, n. 2, p. 143-153, 2007.

MICHAELIS. Sistema. In: **Dicionário online Michaelis**. Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/moderno/português/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=sistema>>. Acesso em: 20 de out. de 2017.

MIGUEL, Luis Felipe. **A democracia domesticada: bases antidemocráticas do pensamento democrático contemporâneo.** *Dados* [online]. 2002, vol.45, n.3, pp.483-511. ISSN 0011-5258. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582002000300006>>. Acesso em: 25 de out. de 2017.

MILL, John Stuart (1985). **Del gobierno representativo.** Madrid: s/d. Disponível em: <<http://fama2.us.es/fde/ocr/2006/gobiernoRepresentativo.pdf>>. Acesso em: 25 de out. de 2017

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

PREVEDELLO, Carine. **Sistema estadual de participação obtém o 1º lugar no Prêmio das Nações Unidas.** Disponível em: <<http://www.rs.gov.br/conteudo/17085/sistema-estadual-de-participacao-obtem-1-lugar-no-premio-das-nacoes-unidas>>. Acesso em: 20 de out. 2017.

RIO GRANDE DO SUL. **Constituição Estadual do Rio Grande do Sul.** 1989. Disponível em:<[https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70451/CE\\_RioGrandedoSul.pdf?sequence=4](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70451/CE_RioGrandedoSul.pdf?sequence=4)> Acesso em: 22 de out. 2017

RIO GRANDE DO SUL. **DECRETO Nº 4.774,** de 16 de junho de 2003. Dispõe sobre a composição e funcionamento do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social - CDES, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/D4744.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4744.htm)>. Acesso em: 24 de out. de 2017.

RIO GRANDE DO SUL. **DECRETO Nº 8.887,** de 24 de outubro de 2016. Dispõe sobre a composição e o funcionamento do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social - CDES. Disponível em: <<https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/404203752/decreto-8887-16>>. Acesso em: 24 de out. de 2017.

RIO GRANDE DO SUL. **DECRETO Nº 49.765,** de 30 de outubro de 2012. (publicado no DOE n.º 210, de 31 de outubro de 2012). Institui o Sistema Estadual de Participação. Popular e Cidadã – SISPARCI. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/DEC%2050.336.pdf>>. Acesso em: 17 de out. de 2017

RIO GRANDE DO SUL. **DECRETO Nº 50.336,** de 22 de maio de 2013. (publicado no DOE n.º 097, de 22 de maio de 2013). Institui Grupo de Trabalho para implantação do Comitê Gestor Paritário. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/DEC%2050.336.pdf>>. Acesso em: 17 de out. de 2017

RIO GRANDE DO SUL, **LEI Nº 10.283,** de 17 de outubro de 1994. Dispõe sobre a criação, estruturação e funcionamento dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento. Disponível em: <[http://www.al.rs.gov.br/Legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXT0&Hid\\_TodasNormas=12666&hTexto=&Hid\\_IDNorma=12666](http://www.al.rs.gov.br/Legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=12666&hTexto=&Hid_IDNorma=12666)>. Acesso em: 17 de out. de 2017

RIO GRANDE DO SUL, **LEI Nº 11.179,** de 25 de junho de 1998. Dispõe sobre a consulta direta à população quanto à destinação de parcela do Orçamento do Estado do Rio Grande do Sul voltada a investimentos de interesse regional. Disponível em: <

<http://www.al.rs.gov.br/FileRepository/repLegisComp/Lei%20n%C2%BA%2011.179.pdf>  
Acesso em: 25 de out. De 2017

RIO GRANDE DO SUL, **Sistema Estadual de Participação: construções e desafios**. Dezembro de 2014.

ROSTOVTZEFF, Michael Ivamovich. **História da Grécia**. Rio de Janeiro: ZAHAR, 1983.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. 17. ed. Tradução de Antônio P. Machado. Rio de Janeiro: Ediouro, 1997.

SAES, Décio. **Estado e democracia: ensaios teóricos**. Universidade estadual de Campinas, Instituto de filosofia de ciências humanas, 1998.

SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. **Para ampliar o cânone democrático**. 2003. Disponível em: <[http://www.eurozine.com/articles/article\\_2003-11-03-santos-pt.html](http://www.eurozine.com/articles/article_2003-11-03-santos-pt.html)>. Acesso em: 20 de out. de 2017

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

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo y democracia**. Barcelona: Folio, 1984.

SOUZA, Arão de Azevêdo; SOUSA, Cidival Morais de. **Jornadas de junho: repercussões e leituras**. Campinas: EDUEPB, 2013.

TONET, IVO. **Democracia ou liberdade?**. Maceió: EDUFAL, 2004.

VITULLO, Gabriel E. **As teorias da democratização frente às democracias latino-americanas realmente existentes**. Opinião pública, vol. 12, no 2, p. 348-377, 2006.

VITULLO, Gabriel; SCAVO, Davide. **O liberalismo e a definição bobbiana de democracia: elementos para uma análise crítica**. Revista Brasileira de Ciência Política, v. 13, p. 89, 2014.

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