

## Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã

[www.participa.rs.gov.br](http://www.participa.rs.gov.br)



## Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã

### Diretrizes Iniciais

Avenida Borges de Medeiros, 1501  
9º andar • Porto Alegre - RS  
CEP 90119-900

[www.seplag.rs.gov.br](http://www.seplag.rs.gov.br)  
[www.participa.rs.gov.br](http://www.participa.rs.gov.br)

Secretaria do Planejamento,  
Gestão e Participação Cidadã



[www.participa.rs.gov.br](http://www.participa.rs.gov.br)

Secretaria do Planejamento,  
Gestão e Participação Cidadã







# Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã

## Diretrizes Iniciais

[www.participa.rs.gov.br](http://www.participa.rs.gov.br)

Secretaria do Planejamento,  
Gestão e Participação Cidadã



# Governo do Estado do Rio Grande do Sul

**Governador**  
TARSO GENRO

## Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã

**Secretário do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã**  
JOÃO MOTTA

### Comissão Redatora do Documento

Coordenação: Davi Schmidt – Diretor do Departamento de Participação Cidadã da Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã

Nelson Cunico – Diretor Adjunto do Departamento de Participação Cidadã da Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã

Maria da Glória Kopp – Coordenadora de Relações Institucionais - Departamento de Participação Cidadã da Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã

Paulo Augusto Coelho de Souza – Coordenador da Divisão Digital do Departamento de Participação Cidadã da Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã

### Equipe Técnica de Edição e Revisão de Textos

Coordenação: Carine Prevedello – Coordenadora da Assessoria de Comunicação da Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã

Regina Farina – Assessora de Imprensa da Assessoria de Comunicação da Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã

Marco Penha – Publicitário da Assessoria de Comunicação da Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã

### Fotografias

Camila Domingues, Caroline Bicocchi, Claudio Fachel e Eduardo Seidl – Equipe de Fotografia da Secretaria de Comunicação e Inclusão Digital  
Departamento de Participação Cidadã

## Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã

Avenida Borges de Medeiros, 1501 – 9º andar

Porto Alegre – RS – CEP 90119-900

[www.seplag.rs.gov.br](http://www.seplag.rs.gov.br)

[www.participa.rs.gov.br](http://www.participa.rs.gov.br)

*Tiragem: 5.000 exemplares*

Secretaria do Planejamento,  
Gestão e Participação Cidadã



# Índice

---

<b>1. Introdução</b>	<b>5</b>
I. Bases Conceituais e Legais do Sistema	7
II. Diretrizes do Sistema	9
III. Desenho do Sistema – em construção	11
<b>2. A Construção do Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã na prática</b>	<b>13</b>
I. O PPA Participativo	13
II. O CDES	13
III. A Participação Popular e Cidadã no Orçamento 2012	13
IV. O Gabinete Digital	14
V. As Interiorizações e os Encontros para o Desenvolvimento	14
VI. O lançamento e desenvolvimento do Programa de Combate às Desigualdades Regionais	15
VII. O Gabinete dos Prefeitos e Relações Federativas	15
VIII. As Conferências Setoriais e de Direitos	15
<b>3. Artigo: “Uma nova utopia democrática”</b>	<b>16</b>
<b>4. Calendário da Participação 2012</b>	<b>18</b>
<b>5. Instituições Signatárias</b>	<b>20</b>



## A participação no Estado do Rio Grande do Sul

A construção do Estado democrático de direito no Rio Grande do Sul, com forte presença de processos de democracia participativa, acumulou nas duas últimas décadas um patrimônio conhecido e reconhecido nacional e internacionalmente. Na esteira da Constituição de 1988 e da vitalidade dos movimentos populares, diversos processos participativos foram aqui inaugurados e experimentados, como o Orçamento Participativo, a Consulta Popular, os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) e os seus correspondentes municipais os Comudes, os Conselhos de Direitos e de Políticas Públicas e as Conferências Temáticas que reúnem os especialistas em políticas públicas, governamentais e da sociedade civil, para avaliar e propor novos objetivos e metas.

Esse patrimônio, junto com os modernos instrumentos de comunicação, diminui as distâncias entre os cidadãos e as instituições,

ao mesmo tempo em que desafia o governo a criar uma síntese superior que integre e avance na consolidação dos processos participativos como perfil de gestão pública. Desta forma, a instituição do Sistema de Participação Popular e Cidadã é a possibilidade de um estágio superior de organização do estado para aprofundar a participação cidadã e consolidar a democratização do Estado e da vida pública.

## Mensagem do Governador ao Parlamento (fevereiro de 2011)

“Nosso Governo será marcado por uma relação permanente e respeitosa com o Parlamento, como também será de intensa relação com a sociedade civil e participação cidadã, de respeito às comunidades organizadas, aos movimentos sociais, às entidades de classe, aos diversos conselhos setoriais e regionais e a todos que se disponham a construir e aperfeiçoar os mecanismos de controle público sobre o Estado.” (Página V).

## As Propostas do Governo para o Próximo Quadriênio

“Viabilizar a retomada do desenvolvimento do Rio Grande do Sul em bases sustentáveis e com a redução das desigualdades regionais e sociais impõe a assunção de desafios coletivos, apoiada pelos mecanismos de democracia representativa e de um sistema de participação cidadã, potencializado pelas tecnologias digitais de comunicação, combinando as atuações de mecanismos como os Conselhos Econômico e Social, o Orçamento Participativo, os Conselhos Regionais de Desenvolvimento e a Consulta Popular.” (Página 9)

“As democracias em crise nos demonstram que, se nós nos ativermos a exercer a representação política sem uma relação dialógica com a sociedade, que permita através de mecanismos de transparência e de participação que as comunidades interfiram sobre a conduta dos governantes, nós teremos Estados cada vez mais autoritários e governos cada vez mais deslegitimados.

Esta é a questão-chave que está no nosso conceito de Sistema de Participação Popular, que combina a democracia representativa - estável e indeclinável -, com a participação direta da cidadania, não só nos mecanismos de gestão, mas também nas estruturas de decisão política.”

**Tarso Genro**, *Governador do Rio Grande do Sul, em 15/06/2011, no Ato de Instalação do Conselho do PPA Participativo*



# I. Bases Conceituais e Legais do Sistema



Foto: Cláudio Fachel

*I Seminário do Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã*

- **Lei 13.601/2011**, que atribuiu à Secretaria do Planejamento e Gestão a tarefa da Participação Cidadã – Lei encaminhada a Assembléia para aprovação e sancionada pelo Governo atual, atribuindo à Secretaria do Planejamento a tarefa da coordenação da Participação no Governo;

- A criação da Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e a formação do CDES do RS – Proposta de campanha que culminou com aprovação de lei no primeiro mês do Governo atual, possibilitando a formação do Conselho de

Desenvolvimento Econômico e Social do RS com noventa membros da sociedade civil;

- A criação do Gabinete dos Prefeitos e Relações Federativas – Arranjo institucional que instituiu o Gabinete dos Prefeitos como porta de entrada para o relacionamento federativo;

- A existência e o funcionamento dos COREDES – Conselhos Regionais de Desenvolvimento – Em funcionamento há vinte anos, criados por Lei Estadual e enraizados em 28 regiões no Estado (Lei 10.283/94 – dispõe sobre a criação, construção e funcionamento dos COREDES);

- A existência e o funcionamento dos Conselhos Setoriais de Políticas públicas e de Direitos – Em torno de 20 conselhos em funcionamento no estado, com forte participação na avaliação e deliberação de políticas públicas;
  - As diversas experiências de Participação Popular existentes – A experiência do Orçamento Participativo desenvolvida há mais de vinte anos em diversos municípios e já experimentada em uma administração estadual, a Consulta Popular com funcionamento regular e permanente nas duas últimas administrações estaduais (Lei 11.179/98 – dispõe sobre a consulta direta à população quanto à destinação de parcela do Orçamento do RS voltada a investimentos regionais – Consulta Popular / Lei 11.920/2003 - altera lei 11.179/98 - Consulta Popular, Lei 12.376/2005 - altera lei 11.179/98 - Consulta Popular e PL 312/2006 – Dispõe sobre a participação da população na elaboração, definição e acompanhamento da execução do PPA, LDO e LOA);
  - A realização do I Seminário do Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã – Bases Conceituais (fevereiro de 2011) A realização do II Seminário do Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã (novembro de 2011);
  - Nota Diretriz nº 17, que visa sistematizar o processo de participação popular, nas suas estruturas básicas, unificar a nomenclatura e propor a definição de instâncias participativas regulares do Governo.
- “Já temos o demonstrativo da necessidade de que o Governo ouça mais a sociedade, e também da importância que a população atribui aos instrumentos de participação. O ideal é que tenhamos o compromisso de criar o Sistema como institucionalidade do Estado, e o desafio é constituir a metodologia deste processo.”
- João Motta**, *Secretário do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã (em 17/11, durante II Seminário do Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã*

## II. Diretrizes do Sistema

---

- ▶ A 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;
- ▶ A transversalidade na execução das políticas públicas desenvolvidas no Estado do Rio Grande do Sul;
- ▶ A articulação entre a democracia participativa e a democracia representativa;
- ▶ A realização de reuniões Plenárias públicas de participação aberta à população;
- ▶ A manifestação da vontade (popular) pelo voto direto e universal;
- ▶ A presença estruturada do Governo nas regiões do Rio Grande do Sul;
- ▶ A busca de maior eficiência e eficácia na execução das políticas públicas desenvolvidas no Estado do Rio Grande do Sul;

“Os cinco principais desafios para a criação do Sistema de Participação são: (- atores da sociedade civil devem poder acompanhar a execução do orçamento; (- a unidade de participação na elaboração do orçamento deve ser a unidade regional; (- realizar articulação regional que integre entidades existentes com os movimentos populares; (- coordenação das formas de participação; (- realização de uma conferência anual ou semestral de integração da participação popular.

Deve ser evitada a multiplicação setorial das formas de participação. (O Rio Grande do Sul é o estado que está na melhor condição de criar um sistema estadual de participação e acredito que sua criação passa por esses cinco pontos.”



*Leonardo Avritzer, professor da UFMG*

**Leonardo Avritzer** (1º Seminário - Bases conceituais do Sistema de Participação - 24 e 25 de fevereiro de 2011) - A promoção de um diálogo com a sociedade qualificado e sistemático.

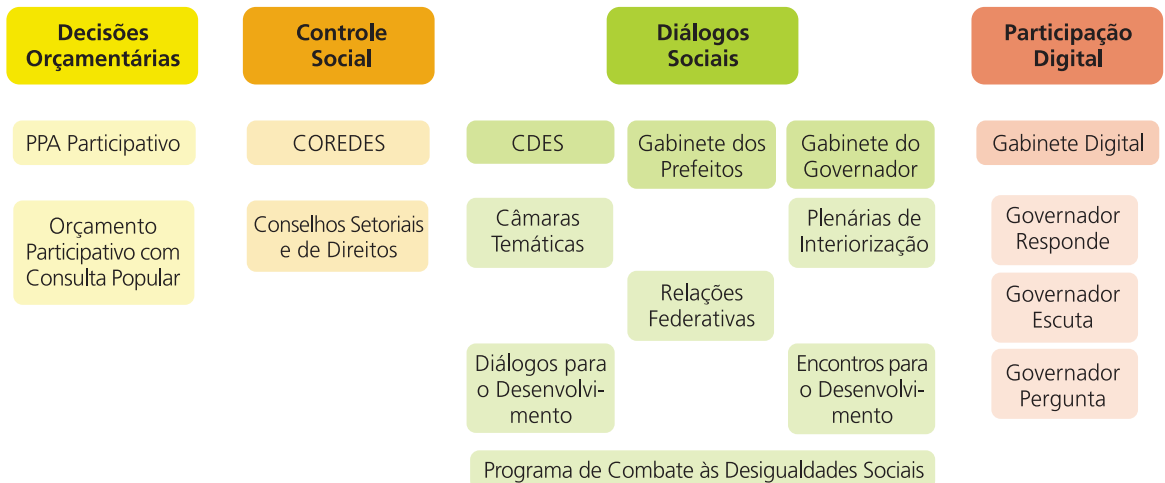
# III. O Desenho do Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã

em construção

**Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã**

**Comitê Gestor Prioritário**  
Governos e Sociedade

**Coordenação Executiva**  
Secretaria do Planejamento,  
Gestão e Participação Cidadã



“Uma participação decisória em grande escala tem um limite que precisa ser levado em conta. As pessoas não reconhecem no Estado o papel que reconhecem no município. Não sentem o Estado como um amigo próximo a elas. E as cidades são instâncias representativas abaixo do Estado. Suas lideranças foram eleitas e, portanto, possuem direito à palavra. Isso gera um choque constante e pode acontecer em um Estado como o Rio Grande do Sul.”

**Giovani Allegretti** (2º Seminário do Sistema Estadual de Participação – 17 e 18 de novembro de 2011)



*Giovani Allegretti, professor e pesquisador das Universidades de Florença e Coimbra*

# 2

## A Construção do Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã na prática

### I. O PPA Participativo

Em março, abril e maio, foi elaborado de forma participativa o Plano Plurianual – PPA para o período de 2012 a 2015, com a realização de nove seminários regionais, que reuniram 6 mil lideranças do Estado e 350 instituições, com a apresentação de 12 mil manifestações, traduzidas em 23 áreas e 67 programas.

### II. O CDES

Inspirado na experiência do Conselho nacional, o governo gaúcho instalou o Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES). Com 90 conselheiros, Câmaras Temáticas, reuniões regionais, o CDES trabalhou neste primeiro ano na elaboração de diretrizes sobre o desenvolvimento do Estado, encaminhadas ao governador, estabelecendo uma importante ação de concertação entre diversos setores e o Governo, sobre temas de grande relevância.

### III. A Participação Popular e Cidadã no Orçamento 2012

Em maio, junho e julho foi elaborado de forma participativa o Orçamento de 2012, com a participação de 60 mil pessoas nas três primeiras etapas – audiências públicas regionais, assembleias municipais e microrregionais e fóruns regionais – e a participação de 1.134.141 votantes, no dia 10 de agosto, dia da Votação das Prioridades.



Foto: Cláudio Fachet

*Seminário Regional do PPA Participativo em Passo Fundo*



Foto: Eduardo Seidl

*Reunião do Pleno do CDES no Palácio Piratini*

#### IV. O Gabinete Digital

O Governo do Estado criou o Gabinete Digital, ligado ao Gabinete do Governador, um instrumento de participação virtual já premiado nacionalmente. Através das ferramentas de relação com a sociedade, como o Governador Responde, o Governador Pergunta, o Governo Escuta e a Agenda Colaborativa, o Gabinete Digital consolidou-se como um novo modelo de diálogo com as redes sociais e as práticas virtuais, conquistando cinco prêmios nacionais, entre eles o E-Gov, concedido pela Associação Brasileira das Entidades Estaduais de Tecnologia da Informação e Comunicação (Abep), e ARede 2011, concedido pela revista ARede.

#### V. As Interiorizações e os Encontros para o Desenvolvimento

As Interiorizações e os Encontros para o Desenvolvimento, presididas pelo Governador, levaram milhares de pessoas às reuniões com a instalação do Governo do Estado em cidades do interior. Realizadas em 2011 em 11 cidades, as Interiorizações foram instituídas como instâncias de aproximação com a sociedade civil e de oportunidades para a participação presencial.



Foto: Cláudio Fachel

*Van da Participação percorreu o estado recolhendo questões para o Governador Pergunta*



Foto: Cláudio Fachel

*Interiorização em Cacequi*



## **VI. O lançamento e desenvolvimento do Programa de Combate às Desigualdades Regionais**

O lançamento e desenvolvimento do Programa de Combate às Desigualdades Regionais – Coordenado pelo Gabinete do Vice Governador e executado de forma transversal no Governo o Programa elegeu tecnicamente nove regiões com baixo Índice de Desenvolvimento Sócio-Econômico (Idese) e de menor potencial de desenvolvimento para uma ação especial.

O Gabinete da Vice-Governadoria, além de coordenar o Programa Estadual de Combate às Desigualdades Regionais, dedicou-se à elaboração do Plano Plurianual, junto com a Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã.

## **VII. O Gabinete dos Prefeitos e Relações Federativas**

O Gabinete dos Prefeitos e Relações Federativas estabeleceu um local privilegiado de articulação municipal, além de acompanhar os seminários regionais do PPA Participativo.

## **VIII. As Conferências Setoriais e de Direitos**

No campo dos Conselhos de Políticas Setoriais Estaduais, encontramos um quadro que impõe a reconstrução das relações com o governo estadual, a criação de condições de funcionamento da maioria dos conselhos e a preparação dos representantes do governo nos conselhos para representarem as políticas públicas. Enquanto isso, se realizam ao longo do ano conferências estaduais, antecedidas de significativo número de conferências municipais.

“O processo de participação está se aprimorando. Estamos participando há 14 anos, e neste atual governo temos a disposição de ampliar as discussões com outros modelos. O Sistema vem dando certo, visto que mais de um milhão de pessoas participaram de uma votação não obrigatória. Isso é uma demonstração de exercício da cidadania não só para o Estado, mas para o mundo.”

**Hugo Chimenes**, presidente do Fórum dos Coredes (28/12/2012, em reunião na Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã)

# Artigo: “Uma nova utopia democrática”

# 3



**João Motta\* / Vinícius Wu\*\***

Refletir sobre participação cidadã, hoje, é também procurar respostas à crise da representação, que perturba regimes democráticos em todo o mundo. Crise essa que está na base dos protestos e revoltas que marcam o ano de 2011. O impasse entre representantes formais e representados, cada vez mais distantes dos processos políticos tradicionais, manifesta-se nitidamente nas ruas de Madri, Santiago ou Londres.

Talvez o grande desafio da agenda democrática neste início de século seja exatamente o de

abrir as estruturas do Estado aos novos protagonistas sociais, originários das profundas mudanças vividas pela sociedade global nas últimas décadas.

No Brasil, a Constituição de 1988 ampliou a presença na cena pública das representações tradicionais do mundo do trabalho. Através de conselhos, conferências e outros instrumentos foi possível absorver a participação política de setores organizados, que antes não possuíam os atuais canais de interlocução com o Estado. No entanto, os novos atores sociais não se enxergam nesse processo.

As mudanças processadas no tecido social brasileiro indicam que atravessamos um período de transição; muito mudou e ainda vai mudar em termos de participação política. Afinal, como se expressarão politicamente os jovens da periferia beneficiados pelo ProUni? Com que grupos sociais se identificarão, no futuro, os brasileiros atendidos pelo Bolsa-Família? Para onde caminhará a nova classe média?

Assim, um sistema de participação atual deve ser sofisticado, multifacetado e priorizar o compartilhamento, ampliando o acesso aos códigos do Estado e reconhecendo diversas formas de mobilização e participação. Não há por que definir um instrumento mais ou menos importante. A participação presencial deve combinar-se com a virtual.

E compartilhar decisões, numa sociedade fragmentada, é também reconhecer identidades, o que torna as decisões mais complexas. Decidir sobre saúde, hoje, não significa decidir apenas sobre o orçamento da saúde, por exemplo. Temos uma grande diversidade de problemas a enfrentar e também uma enorme gama de sujeitos a atender e ouvir.

O sistema estadual de participação popular e cidadã, proposto pelo governo gaúcho, deve enfrentar esses temas, ampliando o caráter deliberativo sobre os investimentos públicos e priorizando os programas de desenvolvimento regional. Essa metodologia envolve o reforço de instrumentos como o Orçamento Participativo e a Consulta Popular, além da adoção de novas tecnologias de consulta e deliberação. Controle social sobre o Estado e participação devem associar-se ainda mais. Tornar acessível o monitoramento das ações de governo é fundamental.

Trata-se, enfim, de contribuir com a renovação da agenda democrática em escala global. Não é uma tarefa simples, que se realize sem um certo apelo utópico. Se conseguiremos avançar até aí, não é possível saber agora, mas que essa utopia ao menos nos leve a caminhar em sua direção.

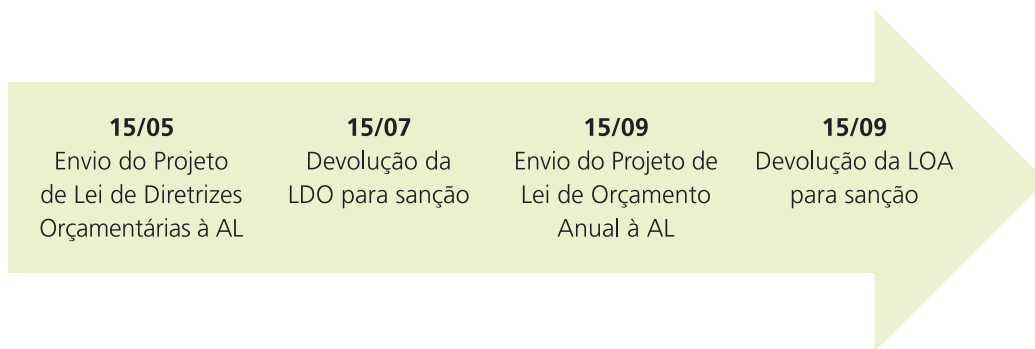
*\*Secretário de Planejamento, Gestão e Participação Cidadã*

*\*\*Chefe de Gabinete do Governador e coordenador do Gabinete Digital*

*Publicado em Zero Hora em 30/09/2011*

# Calendário da Participação 2012

# 4



Período	Atividade	Objetivos
<b>Janeiro / Fevereiro</b>	Seminário de Governo	Sistematizar as demandas da sociedade recolhidas em diversos momentos de interação pelos diferentes órgãos do governo para incorporá-los ao processo do PPA e do Orçamento e estabelecer o calendário da participação de 2012.
<b>Março</b>	Seminário com os conselheiros governamentais	Estabelecer calendário da participação de 2012
	Seminário do governo com os Conselhos Setoriais e Regionais	Estabelecer formas de monitoramento e avaliação do PPA e realizar a discussão e validação da Lei de Diretrizes Orçamentárias.
	Seminário Estadual dos Coredes	
	Seminário Estadual do PPA com o Fórum Estadual da Participação Popular e cidadã	

<b>Abril a Agosto</b>	<b>Orçamento 2013</b>	Apresentação e Debate sobre a Matriz Orçamentária Audiências públicas regionais Assembleias municipais e microrregionais Fóruns Regionais Dia da Votação de Prioridades
<b>Setembro</b>	ENTREGA DO ORÇAMENTO	15/09
<b>Outubro</b>	SEMINÁRIOS REGIONAIS	Sobre Desenvolvimento e Participação
<b>Novembro</b>	SEMINARIO ESTADUAL	Avaliação do Sistema de Participação

"O conceito de Sistema de Participação já está sendo discutido há algum tempo na América Latina, mas do ponto de vista do projeto proposto pelo governo gaúcho, nós, como estado já pioneiro pela implantação do Orçamento Participativo, continuamos tendo o mérito da inovação".

**Alfredo Gugliano**, professor da UFRGS (durante o II Seminário do Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã, em 17 e 18 de novembro de 2011)



II Seminário do Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã

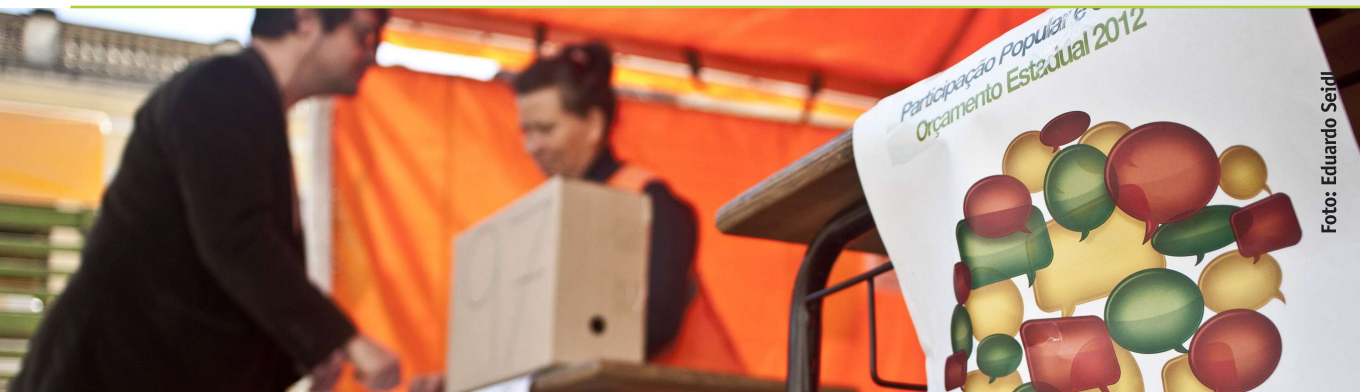


Foto: Eduardo Seidl

*Seminário Regional do PPA Participativo em Santana do Livramento*

- Gabinete do Governador
- Gabinete do Vice-Governador
- Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã
- Secretaria-Geral de Governo
- Gabinete dos Prefeitos e Relações Federativas;
- Secretaria Executiva do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
- Conselho de Desenvolvimento Social – CDES
- Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDES
- Conselhos Estaduais de Políticas Públicas e de Direitos
- Movimentos Sociais
- Organizações da Sociedade Civil