

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL
MESTRADO E DOUTORADO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

Vinícios Gonchoroski de Oliveira

**DEMOCRACIA DIGITAL E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ: O SISTEMA ESTADUAL
DE PARTICIPAÇÃO POPULAR E CIDADÃ DA GESTÃO DO GOVERNO DE
TARSO GENRO/RS (2011-2014)**

Santa Cruz do Sul
2019

Vinícios Gonchoroski de Oliveira

**DEMOCRACIA DIGITAL E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ: O SISTEMA ESTADUAL
DE PARTICIPAÇÃO POPULAR E CIDADÃ DA GESTÃO DO GOVERNO DE
TARSO GENRO/RS (2011-2014)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Doutorado, Área de Concentração em Desenvolvimento Regional, Linha de Pesquisa em Estado, Instituições e Democracia, da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Desenvolvimento Regional.

Orientadora: Profa. Dra. Ângela Cristina Trevisan Felippi

Santa Cruz do Sul
2019

CIP - Catalogação na Publicação

Oliveira, Vinícios Gonchoroski de

Democracia digital e participação cidadã : o sistema estadual de participação popular e cidadã da gestão do governo de Tarso Genro/RS (2011-2014) / Vinícios Gonchoroski de Oliveira. – 2019.
314 f. : il. ; 30 cm.

Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional) – Universidade de Santa Cruz do Sul, 2019.

Orientação: Profa. Dra. Ângela Cristina Trevisan Felippi.

1. TIC. 2. Democracia digital. 3. Participação cidadã . 4. internet. 5. Rio Grande do Sul. I. Felippi, Ângela Cristina Trevisan. II. Título.

Vinícios Gonchoroski de Oliveira

**DEMOCRACIA DIGITAL E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ: O SISTEMA ESTADUAL
DE PARTICIPAÇÃO POPULAR E CIDADÃ DA GESTÃO DO GOVERNO DE
TARSO GENRO/RS (2011-2014)**

Dra. Ângela Cristina Trevisan Felippi
Professora Orientadora – PPGDR/UNISC

Dr. Marco André Cadoná
Professor examinador – PPGDR/UNISC

Dra. Cidonea Machado Deponti
Professora examinadora – PPGDR/UNISC

Dr. Sérgio Allebrandt
Professor examinador – PPGDR/UNIJUÍ

Dra. Ana Carolina D. Escosteguy
Professora examinadora – POSCOM/UFSM

Santa Cruz do Sul
2019

RESUMO

A partir da revolução tecnológica digital, gradativamente, as Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) foram sendo incluídas na gestão pública, com vistas ao aumento da sua eficiência e eficácia, à ampliação da oferta de bens e serviços à população a partir dos meios virtuais e, mais recentemente, aos mecanismos participativos. Nesse sentido, tem-se uma perspectiva entusiasta e determinista em relação ao potencial democratizante das TIC, e de sua capacidade de ampliar os processos participativos, com vistas à qualificação da democracia. Já a abordagem crítica compreende que a tecnologia, e consequentemente as TIC, não são autônomas à sociedade, e sim meios, cujos resultados dependem do uso que os cidadãos fazem dessas tecnologias e de aspectos como a inclusão social e digital. As TIC, assim, estão inseridas em uma dinâmica de interrelação com os fenômenos do mundo da vida. No estado do Rio Grande do Sul, Brasil, o governo de Tarso Genro, no período de 2011 a 2014, foi pautado por uma gestão participativa, com ênfase no uso das TIC como instrumento para aprofundar a democracia a partir de mecanismos que visavam possibilitar a participação cidadã. Deste modo, esta tese tem o objetivo de identificar como se deu o processo de adoção das TIC na construção da democracia digital na gestão de Tarso Genro, tomando a experiência do Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã – Sisparci, e nele o Gabinete Digital (GD) e a Consulta Popular (CP), a partir da percepção dos atores governamentais e de organizações da sociedade civil nestas experiências. Para tanto, parte-se de uma revisão bibliográfica das teorias democráticas, das abordagens determinista e crítica das tecnologias, bem como do uso das TIC e da internet no setor público no Brasil, e dos avanços e limites da participação no Rio Grande do Sul. Os dados utilizados têm origens documentais e em 15 entrevistas realizadas para essa pesquisa, com um conjunto de 14 sujeitos, entre eles membros do governo, em sua maioria, e, também, da sociedade civil. Ainda são utilizados dados secundários coletados junto ao Portal da Transparência e da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão – SPGG do estado. A análise dos dados e da percepção dos atores indica um pioneirismo no governo Tarso Genro em relação à experimentação de práticas inovadoras no tocante aos mecanismos de participação cidadã por meio do uso das TIC e da internet. Ao incluir na agenda pública a ampliação desses processos, esse governo promoveu, durante aquele período, mudanças de práticas na participação cidadã, incorporando esses processos na gestão pública estadual. Identificou-se a partir do caso do RS que o uso das TIC e da internet em processos participativos não garante a sua efetividade, nem a consolidação destes processos, apesar de facilitar o acesso a bens e serviços públicos e à participação dos cidadãos. Os dados mostram que há uma prática restrita de participação por parte dos cidadãos. Evidencia-se, portanto, que não há um engajamento da maioria da população, apenas de parte dela. Acrescenta-se, ainda, o fato de não ser perceptível o engajamento pela manutenção destes processos. A triangulação dos dados indica que, para além da elaboração de estratégias governamentais que busquem ampliar o processo de participação, é necessário desenvolver iniciativas que promovam a educação cidadã.

Palavras-chave: TIC, democracia digital, participação cidadã, internet, Rio Grande do Sul.

ABSTRACT

Ever since the digital revolution, Information and Communications Technologies (ICT) have been gradually included in public management, aiming to increase its efficiency and effectiveness, the expansion of the supply of goods and services to the population through virtual media and, more recently, the participatory mechanisms. In this sense, there is an enthusiastic and deterministic perspective regarding the democratizing potential of the ICT, and its capacity to broaden participatory processes, aiming for the qualification of democracy. The critical approach, on the other hand, understands that technology, and consequently the ICT, are not autonomous to society, but rather means, whose results depend on the use that citizens make of these technologies and on aspects such as social and digital inclusion. ICTs, therefore, are embedded in a dynamic of interrelation with the phenomena of life's world. In the state of Rio Grande do Sul, the government of Tarso Genro, in the period from 2011 to 2014, was marked by a participatory management, with emphasis on the use of ICT as a tool to deepen democracy through mechanisms that aimed to enable citizen participation. Thus, this thesis aims to understand and identify how the process of adopting the ICT in the construction of digital democracy in Tarso Genro's management, taking the experience of the State System of Popular and Citizen Participation – Sisparci, and inside of it, the Digital Office (GD) and the Popular Consultation (CP), based on the perception of governmental actors and civil society organizations in these experiences. To do so, it bases itself on a bibliographical review of the democratic theories, the deterministic and critical approaches to technologies, as well as the use of ICT and the Internet in the public sector in Brazil, and the advances and limits of participation in Rio Grande do Sul. The data used has documental origins and in 15 interviews conducted for this research, with a set of 14 subjects, among them mostly members of the government, and also of civil society. Secondary data collected alongside the Transparency Portal and the Secretariat of Planning, Governance and Management – SPGG of the state is also used. Data analysis and perception of the actors indicates a pioneering in Tarso Genro's government relative to the testing of innovative practices with respect to mechanisms for citizen participation through the use of ICT and the internet. By including in the public agenda the expansion of these processes, this government promoted, during that period, changes in citizen participation practices, incorporating these processes in public state administration. It was identified from RS' case that the use of the ICT and the Internet in participatory processes guarantees neither its effectiveness, nor the consolidation of these processes, in spite of facilitating access to public goods and services and citizen participation. The data shows that there is a restricted practice of citizen participation. It is evident, therefore, that only part, rather than the majority, of the population is engaged. It is also added that the commitment to maintain these processes is not perceptible. The triangulation of data indicates that in addition to the development of government strategies that seek to expand the participation process, it is necessary to develop initiatives that promote civic education.

Keywords: ICT, digital democracy, citizen participation, internet, Rio Grande do Sul.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Terceiro Mapa das Mediações	78
Figura 2 – Apoio à Democracia na América Latina – 1995-2018	106
Figura 3 – Satisfação e insatisfação com a democracia na AL – 1995-2018.....	107
Figura 4 – Comparativo entre a satisfação com a democracia no Brasil e na AL – 1995-2018	108
Figura 5 – Os 8 degraus da participação cidadã	124
Figura 6 – Graus de influência da sociedade civil sobre o processo de OP	136
Figura 7 – Lugar de fala dos entrevistados a partir da visão sistêmica do Sisparci	170
Figura 8 – Mapa Estratégico	179
Figura 9 – Organograma do Sisparci	186
Figura 10 – Tela inicial do Portal do GD	197
Figura 11 – Mapa estratégico do GD	205
Figura 12 – Fluxo do De Olho nas Obras – DONO	209
Figura 13 – Tela inicial do Governador Pergunta.....	211
Figura 14 – Macroprocessos do GP	212
Figura 15 – Tala inicial do Governador Responde.....	224
Figura 16 – Etapas do processo de interação do cidadão com o GR	225
Figura 17 – Etapas do processo do GR para o GD.....	226
Figura 18 – Tela inicial do Governo Escuta.....	238
Gráfico 1 – Domicílios com acesso à internet no Brasil – Cetic.....	112
Gráfico 2 – Domicílios com acesso à internet no Brasil – Pnad	113
Gráfico 3 – Percentual de domicílios com utilização de internet por tipo de equipamento	114
Gráfico 4 – Domicílios com acesso à internet no RS – Pnad.....	201
Gráfico 5 – Propostas enviadas ao Governador Pergunta na 1º edição.....	215
Gráfico 6 – Total de perguntas enviadas ao Governador Responde por Corede durante 2011.....	231
Gráfico 7 – Total de votos por Corede no Governador Responde em 2011.....	232
Quadro 1 – Síntese dos modelos	51
Quadro 2 – Perspectivas teóricas sobre a tecnologia	74

Quadro 3 – Quadro descritivo dos principais modelos de administração pública no Brasil.....	93
Quadro 4 – Diferenças entre Administração Pública Gerencial e Societal.....	96
Quadro 5 – Votação das prioridades da CP.....	156
Quadro 6 – Série histórica do montante pago no processo da CP	157
Quadro 7 – Entrevistados pela pesquisa	168
Quadro 8 – Indicadores dos Objetivos Estratégicos.....	180
Quadro 9 – Número de cadastros e contribuições enviadas no Governador Pergunta por Corede.....	216
Quadro 10 – Relação dos temas e total de votos das perguntas eleitas no GR	227
Quadro 11 – Categorização do percentual de temas das perguntas enviadas em 2011	229
Quadro 12 – Edições do Governador Escuta	240
Quadro 13 – Fases da Consulta Popular 2014-2015.....	249
Quadro 14 – Total dos votos da participação digital na CP 2013 sobre a Reforma Política	252
Quadro 15 – Relação do crescimento digital, presencial e geral da participação 2005-2015	266
Quadro 16 – Relação do crescimento digital, presencial e geral da participação 2011-2014	267

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Evolução do Governo Eletrônico no Brasil	101
Tabela 2 – Evolução da Participação Eletrônica no Brasil.....	102
Tabela 3 – Apoio à democracia por País da AL – 1995-2018	109
Tabela 4 – Proporção de domicílios que possuem equipamentos de TIC no Brasil.....	113
Tabela 5 – Ranking das experiências participativas em municípios do Brasil	138
Tabela 6 – Prioridades da Reforma Política	221
Tabela 7 – Série histórica de votação da Consulta Popular (Continua).....	257

LISTA DE SIGLAS

ABEP	Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Tecnologia da Informação e Comunicação
ABERGS	Associação de Bombeiros do Estado do Rio Grande do Sul
AI-5	Ato Institucional número 5
APERS	Arquivo Público do Rio Grande do Sul
ASOFBM	Associação dos Oficiais da Brigada Militar
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BNDS	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CDES	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
CC	Creative Commons
CEGE	Comitê Executivo de Governo Eletrônico
CENSO	Censo Demográfico
CERN	Centro Europeu de Pesquisa Nuclear
CETIC	Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação
CF	Constituição Federal
CMC	Comunicação Mediada por Computador
CODES	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
CODIPE	Comitê de Diálogo Permanente
COMUDES	Conselhos Municipais de Desenvolvimento
CONIP	Congresso de Inovação no Poder Judiciário
COREDE-NORC	Conselho Regional de Desenvolvimento do Noroeste Colonial
COREDES	Conselhos Regionais de Desenvolvimento
CORSAN	Companhia Riograndense de Saneamento
CP	Consulta Popular
CPE	Carteira de Projetos Estratégicos
CRCS	Centros de Recondicionamento de Computadores
CRT	Companhia Riograndense de Telecomunicações
CUT	Central Única dos Trabalhadores

DAER	Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem
DCP	Projeto Democracia Participativa
DEPARCI	Departamento de Participação Cidadã
DIT	Divisão Internacional do Trabalho
EC	Estudos Culturais
EDGI	<i>E-Government Development Index</i>
E-GOV	Governo Eletrônico
ELAC	Agenda Digital para a América Latina e o Caribe
EPI	<i>E-Participation Index</i>
ERGS	Escritórios Regionais de Governo
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FMI	Fundo Monetário Internacinal
G2B	<i>Government to Business</i>
G2C	<i>Government to Citizen</i>
G2E	<i>Government to Employed</i>
G2G	<i>Government to Government</i>
GD	Gabinete Digital
GE	Governo Escuta
GP	Governador Pergunta
GR	Governador Responde
GT	Grupo de Tabalho
GTTI	Grupo de Trabalho em Tecnologia da Informação
HCI	<i>Human Capital Index</i>
IMIP	Índice Municipal de Institucionalização da Participação
ITIP	Instituto de Estudos de Tecnologias para Inovação na Gestão Pública
JE	Justiça Eleitoral
LAI	Lei de Acesso à Informação
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MDB	Movimento Democrático Brasileiro

MP	Ministério Público
NFG	Nota Fiscal Gaúcha
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODF	Formatos Abertos
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
OE	Objetivos Estratégicos
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
OP	Orçamento Participativo
OPE	Orçamento Participativo Estadual
OSI	<i>Online Service Index</i>
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PE	Prioridades Estratégicas
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PGD	Portal do Gabinete Digital
PL	Projeto de Lei
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNBL	Plano Nacional de Banda Larga
PNCDC	Política Nacional de Conteúdos Digitais Criativos
PPA	Plano Plurianual
PPGDR	Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional
PPP	Processo de Participação Popular
PROCEMPA	Companhia de Processamento de Dados de Porto Alegre
PROCERGS	Companhia de Processamento de Dados do Rio Grande do Sul
PROCRED	Programa de Crédito Educativo
PSD	Partido Democrático Social
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
SERPRO	Serviço de Processamento de Dados do Governo Federal

SINDIBOMBEIROS	Sindicato dos Bombeiros Civis do Rio Grande do Sul
SINDICIRGS	Sindicato dos Auditores do Estado do Controle Interno do Rio Grande do Sul
SISPARCI	Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã
SMAPE	Sistemática de Monitoramento e Avaliação dos Projetos Estratégicos
SPGG	Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão
SPGPC	Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã
TAC	Teoria do Agir Comunicativo
TDC	Teoria Democrática Clássica
TI	Tecnologia de Informação
TIC	Tecnologia de Informação e Comunicação
TII	<i>Telecommunication Infrastructure Index</i>
UAMPA	União das Associações de Moradores de Porto Alegre
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UNISC	Universidade de Santa Cruz do Sul
WWW	World Wide Web

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	16
2	PRESSUPOSTOS TEÓRICOS-CONCEITUAIS DA DEMOCRACIA	25
2.1	A democracia à luz do pensamento clássico.....	26
2.2	A democracia à luz do pensamento contemporâneo.....	34
3	PRESSUPOSTOS TEÓRICOS-CONCEITUAIS DAS TIC NO AMBIENTE GOVERNAMENTAL	53
3.1	Relação da técnica com o espaço nos diferentes tempos.....	54
3.2	A discursividade teórico-normativa da tecnologia no tecido social	58
3.3	O potencial da tecnologia para o desenvolvimento: os relatórios internacionais	64
3.4	O contraponto ao determinismo tecnológico	69
4	O USO DAS TIC PELO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO	84
4.1	O surgimento de uma nova sociedade a partir do desenvolvimento tecnológico.....	85
4.2	A gestão pública e uso das TIC: aproximações	89
4.3	TIC e democracia digital no Brasil	97
4.4	Panorama sobre acesso às TIC no Brasil	110
5	AVANÇOS E LIMITES DA PARTICIPAÇÃO NA DEMOCRATIZAÇÃO GAÚCHA .	116
5.1	Aproximações teóricas e conceituais sobre participação.....	119
5.2	A inovação subnacional com o Orçamento Participativo em Porto Alegre.....	127
5.3	A experiência participativa através da Consulta Popular	138
6	O APROFUNDAMENTO DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NO GOVERNO TARSO GENRO: TIC e o Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã.....	158
6.1	Procedimentos Metodológicos: coleta e análise dos dados	161
6.2	Plano de Governo e promessas de campanha: objetivos e metas. O que foi prometido?	171
6.3	Sistemática de Monitoramento e Avaliação dos Projetos Estratégicos: Objetivos e indicadores	178

6.4	O Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã no governo Tarso.....	181
7	A PRÁXIS DAS TIC: O GABINETE DIGITAL E A CONSULTA POPULAR.....	195
7.1	O Gabinete Digital.....	195
7.1.1	Governador Pergunta.....	210
7.1.2	Governador Responde.....	223
7.1.3	Governo Escuta.....	238
7.2	Consulta Popular.....	247
7.3	O uso das TIC a partir da percepção os atores.....	269
8	CONCLUSÃO.....	283
	REFERÊNCIAS.....	289
	APÊNDICE A.....	312

1 INTRODUÇÃO

Em recente estudo sobre o governo eletrônico e participação eletrônica/democracia digital¹, a Organização das Nações Unidas (ONU) apontou que há um consenso mundial em desenvolver níveis cada vez mais elevados de governo eletrônico, e que o desenvolvimento e prosperidade das nações muito está atrelado as potencialidades das TIC e do e-gov. A pesquisa da ONU considerou que os esforços de governos ao fazerem investimentos significativos em TIC no setor público “são vitais para a realização de participação pública nas tomadas de decisões, melhorar o acesso à informação e remover barreiras ao serviço público”. É, ainda, “essencial para assegurar um futuro de crescimento econômico equitativo e de desenvolvimento sustentável livre de pobreza e fome” (ONU, 2014, online).

Notadamente, nas últimas décadas, tem-se assistido a um crescente entusiasmo e determinismo em relação ao uso das chamadas novas tecnologias. Seja, conforme aponta Wu (2015, p. 166), para suprir o “déficit de participação política que acomete boa parte das democracias liberais contemporâneas”, ou, conforme Chahin et al (2004), como ferramenta necessária para viabilizar novas relações de participação, emancipação, empoderamento, *accountability*, transparência, engajamento dos cidadãos no exercício da cidadania e da democracia através de ambientes virtuais.

Em texto sobre a Agenda 2030, proposta pela ONU, como um esforço de promover o desenvolvimento sustentável, através de um conjunto de programas, ações e diretrizes, que envolve 17 objetivos e 169 metas, afirma-se que “a disseminação da informação e das tecnologias de comunicação e interconectividade global têm grande potencial para acelerar o progresso humano, para eliminar o hiato digital e desenvolver sociedades do conhecimento” (ONU, 2015, online).

Cabe destacar que os esforços das Nações Unidas para disseminar as TIC e práticas de e-gov a nível mundial refletem o entusiasmo e euforia perante a adoção destas tecnologias. Conforme se pode constatar no Objetivo 9, meta 9c, da Agenda 2030, é meta mundial “aumentar significativamente o acesso às tecnologias de informação e comunicação e empenhar-se para

¹ A participação eletrônica ou democracia digital consiste no emprego de “dispositivos (computadores, celulares, *smarth phones*, *palmtops*, *ipads*...), aplicativos (programas) e ferramentas (fóruns, sites, redes sociais, medias sociais...) de tecnologias digitais de comunicação para suplementar, reforçar ou corrigir aspectos das práticas políticas e sociais do Estado e dos cidadãos, em benefício do teor democrático da comunidade política” (GOMES, 2011, p. 27-8). Os conceitos são melhor apresentados no capítulo 5 dessa tese.

procurar ao máximo oferecer acesso universal e a preços acessíveis à internet nos países menos desenvolvidos”.

No entendimento dessa tese, as TIC podem ser definidas como sendo a utilização de todos os recursos oriundos do campo técnico, instrumental e tecnológico que visam auxiliar o homem na *práxis* informacional e comunicacional, na produção, no armazenamento, na transmissão, no acesso e na segurança dos dados e das informações.

Em meio ao incremento das tecnologias no tecido social, a sociedade moderna tem experimentado um modelo de sociedade inspirada inexoravelmente na instrumentalização dos processos de comunicação, produção de conteúdo cognitivo em massa, informação sistematizada e no uso de TIC, que visam substituir e amplificar o trabalho dos homens (WERTHEIN, 2000; CASTELLS, 2005a).

Convém observar que no atual contexto social, gerado pelas promessas de facilidades comunicacionais, as TIC são compreendidas como um fenômeno sociocultural. Sua capacidade de integrar diferentes modalidades de comunicação, diferentes conteúdos cognitivos, estrutura descentralizada e acessibilidade propicia novas relações de poder, novas formas de interação entre as esferas da Sociedade, do Estado e do Mercado, novos mecanismos de participação, espaços à prática da cidadania, da democracia, novos movimentos culturais e sociais (BRANCO, 2005; VAZ, 2005). Podem, ainda, facilitar a *práxis* comunicativa, aumentar os canais de comunicação democrática e alterar “a própria concepção de democracia com a qual estamos habituados a operar frente as crises dos mecanismos tradicionais de representação” (FISHKIN, 2002, p. 18).

Observa-se o tom normativo e determinista em relação às potencialidades das TIC no campo da democracia, da participação e do desenvolvimento. É preciso acentuar, por outro lado, a importância de se pensar as TIC não somente pelo olhar das facilidades e promessas, mas também de modo que permita a reflexão crítica sobre as limitações e os problemas inerentes ao uso e propagação das mesmas no território. Se “as novas tecnologias podem proporcionar um ideal para a comunicação democrática, oferecendo novas possibilidades para a participação descentralizada, elas podem, também, sustentar formas extremas de centralização de poder” (MAIA, 2002, p. 47-48).

Convém observar a centralização de poder dos grupos hegemônicos midiáticos, econômicos, sociais, culturais, políticos, que atuam como condicionantes e moldam a sociedade da informação e do conhecimento². É importante ter presente a reflexão teórico-crítica dos

² Tratam-se de dois conceitos abordados no Capítulo 3.

autores Winnocur (2011) e Martín-Barbero (2002) frente a essa visão determinista sobre as TIC, na qual elas são consideradas soluções efetivas para se aumentar o engajamento da sociedade nos processos participativos na esfera pública, no aperfeiçoamento democrático, no alcance de melhores serviços públicos e na geração de desenvolvimento. Os autores atentam para a instrumentalidade da internet e suas dificuldades à realização de novas potencialidades democráticas, de articulação e reivindicações político-ativistas, haja vista, inclusive, as dificuldades de inclusão social e digital presentes na sociedade da informação e do conhecimento, mormente acentuada em países em desenvolvimento.

Há de se considerar que a revolução tecnológica iniciada no século XX, que resultou na invenção do Computador Pessoal e, sobretudo, no surgimento da internet, ampliou, de fato, a possibilidade de se comunicar globalmente utilizando principalmente os recursos oriundos das telecomunicações, que englobam a transmissão, a emissão e a recepção de dados através de redes telefônicas, de satélites, via rádios, internet, entre outros (MARÇULA; FILHO, 2008). Neste sentido, as TIC têm cumprido com o prometido. No entanto, em tempos de expansão de TIC, o apogeu democrático e a busca pela modernização da gestão pública abriram caminhos para questionamentos ao desempenho do sistema de representação, ineficiência administrativa e corrupção (GUGLIANO, 2007).

Relativizar e questionar a efetividade das TIC como ferramentas de um ideário para a democracia, participação e desenvolvimento, se faz necessário à medida que pouco se pode afirmar acerca da efetividade defendida por parte da literatura científica. Observa-se, assim, que parte da literatura compreende as TIC como ferramentas importantes para consolidar e estabilizar processos democráticos, evitar a ineficiência administrativa, a corrupção, os altos gastos com a máquina pública, práticas clientelistas e patrimonialistas, de modo a se evitar o ceticismo perante o bem público e a desilusão pela participação. Sendo esta última, considerada pelos estudiosos da Escola da Mobilização Social o ponto central, ideal do homem democrático racional ativo e informado (PATEMAN, 1992).

Na perspectiva de que o setor público não deve apenas ser um órgão publicizador de informações, mas uma administração pública porosa às demandas da sociedade e ágil suficiente para atendê-la, de forma eficiente e eficaz. O uso das TIC se justifica a partir do discurso da modernização, da informatização dos processos e serviços públicos, da criação de espaços virtuais de participação e legitimação da democracia.

Para se compreender os processos participativos e democráticos atuais, no qual as tecnologias estão inseridas, parte-se das ideias dos pensadores clássicos. Na Teoria

Democrática Clássica (TDC) – séculos XVII, XVIII e XIX – cujos expoentes são John Lock, Jean-Jacques Rousseau, Alexis de Tocqueville, John Stuart Mill, o modelo democrático se baseava no ideário do bem comum, da vontade geral e vislumbrava a participação ativa dos cidadãos na vida política, tornando-os seres conscientes a ponto de que as decisões tomadas coletivamente contemplassem a coletividade.

Esta teoria sofreu críticas de alguns teóricos como Joseph Schumpeter e Max Weber, no final da segunda metade do século XIX e início da primeira metade do século XX, por sua utopicidade. Os autores afirmavam que sua prática era cabível apenas nos estados nações de tamanho reduzido. Defendiam que a participação política dos cidadãos deveria ser restrita ao campo do sufrágio. Isto é, ao povo dever-se-ia apenas ser conferido o direito à escolha dos representantes, cabendo aos eleitos o direito de legislar em prol do povo. A coletividade era vista como uma constante ameaça a estrutura estatal.

Na Teoria Democrática Contemporânea – século XX – cujos expoentes são Carole Pateman, Joshua Cohen, Jurgen Habermas e Robert Dahl, tende-se a reavaliar o peso do poder argumentativo à luz da participação cidadã em processos deliberativos. A teoria democrática contemporânea, assim, analisa o processo de fortalecimento democrático a partir de um olhar de quatro teorias: a elitista, a pluralista, a participacionista e a deliberacionista³.

Nesse sentido, a partir dos pressupostos teóricos das teorias democráticas, e de uma expectativa internacional em torno da potencialidade das TIC enquanto instrumento capaz de qualificar os processos de participação cidadã no ambiente governamental, essa tese direciona o olhar para o estado do Rio Grande do Sul, estado brasileiro com larga experiência em processos participativos.

Porto Alegre, capital gaúcha, tornou-se referência na experiência participativa com o Orçamento Participativo (OP) em 1989, sendo um marco no Rio Grande do Sul e também no Brasil, e sendo inspiração para o surgimento de outras experiências semelhantes em diferentes regiões, como na Argentina, Uruguai, Peru, Chile, Bolívia, México, Canadá, Itália, Espanha, Alemanha, França, Polônia e Inglaterra (MARQUETTI, 2007, p. 78). O OP consiste em um processo de alocação de recursos públicos por meio da participação da população através do voto, e sua conseqüente deliberação sobre o destino desses recursos. O OP foi realizado pela primeira vez em Porto Alegre na gestão de Olívio Dutra (PT) – que tinha como vice Tarso Genro (PT) –, quando esse esteve à frente do executivo municipal.

³ As diferentes teorias democráticas são abordadas no Capítulo 2 dessa tese.

Já em escala estadual, foi em 1998 que foi aprovada a Lei nº 11.179, que institucionaliza a Consulta Popular (CP), na gestão de Antônio Britto (PMDB), consolidando o Rio Grande do Sul enquanto referência nas iniciativas de participação cidadã e aprofundamento da democracia participativa e deliberativa. A CP representou uma conquista de lideranças regionais que, a partir dos Coredes, defendiam a institucionalização de um processo participativo mais amplo, que abrangesse o estado. Da mesma forma que o OP, a CP consiste em uma consulta à população sobre a destinação de parte do recurso público, mas nesse caso do estado. No caso particular da CP, a população vota em demandas de investimentos regionais, a serem atendidas com parte do recurso público do estado.

Tarso Genro, ao concorrer às eleições a governador do RS pelo PT, com a coligação PT, PSB, PCdoB e PR, em 2010, venceu as eleições daquele ano com 54% dos votos válidos, e foi eleito governador ainda no primeiro turno. Tem-se, posteriormente, na sua gestão à frente do executivo estadual (2011-2014), uma tentativa do aprofundamento dessas experiências participativas por meio das ferramentas tecnológicas, a partir de uma compreensão, do seu potencial democratizante. Em seu Programa de Governo, os espaços virtuais de interação e as redes sociais eram vistos como “valiosas ferramentas facilitadoras do processo de comunicação, fiscalização e acompanhamento” (PROGRAMA DE GOVERNO TARSO, 2010, p. 8). Durante o governo Tarso, o modelo de gestão pública foi pautado na construção de fóruns virtuais para debate público e votação das demandas e propostas no processo de participação popular. Considerava-se a internet uma importante via de comunicação e de cidadania, sendo um “extraordinário fator de promoção social”.

Cabe ressaltar que a proposta do Programa de Governo de Tarso Genro, com relação as TIC, não se encontrava deslocada de um panorama entusiasta em relação ao futuro das TIC e da internet na democracia. Nesse mesmo sentido, Santos et al (2015, p. 1832) sugerem que as TIC “geram um ganho para a democracia”, pois entendem que as transformações tecnológicas mostram a possibilidade de uma nova democracia, por meio de mecanismos inovadores.

O destaque no governo Tarso Genro, no que diz respeito à participação cidadã, e também ao uso das TIC, fica por conta da implementação do Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã (Sisparci), que teve como proposta articular os processos participativos estaduais, bem como as estruturas de governo, a partir de uma visão sistêmica de gestão. O Sisparci foi de fato instituído no estado em 30 de outubro de 2012, a partir do Decreto nº 49.765. O decreto estabeleceu que o sistema seria formado por um conjunto de instrumentos de participação que, articulados, iriam atuar na elaboração, monitoramento e avaliação das políticas públicas.

O Sisparci possuía quatro dimensões principais: as Decisões Orçamentárias, o Controle Social, os Diálogos Sociais e a Participação Digital. Cabe destacar que se identifica o uso das TIC, com maior intensidade, na dimensão das Decisões Orçamentárias, onde está alocada a CP, com o uso das TIC principalmente na etapa de votação da consulta; e também na dimensão da Participação Digital, onde se encontrava a experiência do Gabinete Digital (GD) e suas ferramentas que, por meio do uso das TIC, proporcionava um canal de participação direto da sociedade com o governo.

O GD foi pensado para ser uma ferramenta de participação e diálogo da sociedade com o governo, bem como do governo com a sociedade. Tratava-se de uma espécie de laboratório de experimentação democrática a partir do uso de ferramentas digitais. Vinculado ao Gabinete do Governador do RS, o GD, possibilitava aos cidadãos assistir a audiências públicas em tempo real, participar via internet com sugestões e contribuir com a agenda do Governo.

O GD representou uma experiência inovadora no Brasil sob o ponto de vista da participação cidadã mediada pelas TIC. Convém ressaltar, que o GD foi desenvolvido à luz do ideário de Tarso Genro, que apresentou um programa de governo com alicerce na participação através das TIC, afirmando que com participação popular, com o uso de redes sociais, com participação digital, com cidadãos engajados participando na construção de uma comunidade pública, democrática e de qualidade, seriam importantes variáveis para o fortalecimento da democracia participativa/deliberativa.

A participação da população por meio das ferramentas do GD ocorria a partir de seu portal na internet, onde as pessoas podiam enviar perguntas para o governador, bem como serem consultadas pelo governo, além de participarem de audiências públicas digitais e, de alguma forma, influenciar na agenda do governo, e, também fiscalizar as ações do governo, especialmente em relação às obras públicas do estado. Cabe ressaltar que com o fim da gestão de Tarso Genro e o início da gestão de José Ivo Sartori, que o sucedeu no governo do Rio Grande do Sul, o GD foi descontinuado.

A experiência do GD foi reconhecida internacionalmente pela sua inovação na gestão pública, pela democracia digital e governo eletrônico. Recebeu sete prêmios, sendo eles:

- Prêmio A Rede 2011, na categoria Inovação na Gestão Pública, promovido pela Revista A Rede – 31/10/2011;
- Prêmio TI & Governo 2011, na categoria e-democracia, concedido pela Plano Editorial – 15/02/2012;

- Prêmio E-gov, de excelência em governo eletrônico, concedido pela Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Tecnologia da Informação e Comunicação (ABEP) – 13/08/2012;
- Prêmio CONIP de Excelência em Inovação na Gestão Pública Prof. Francisco Romeu Landi, concedido pelo Instituto de Estudos de Tecnologias para Inovação na Gestão Pública (ITIP) – 22/08/2012;
- Prêmio Bank Beneficiary Feedback Awards, concedido pelo Instituto do Banco Mundial – 15/10/2012;
- Prêmio da Organização das Nações Unidas (ONU) para o Sistema de Participação Popular e Cidadã – 20/05/2013;
- Prêmio Gobierno Abierto Puntogov Asaec, da Red de Gobierno Abierto, Argentina – 06/06/2013.

Observa-se, portanto, que as mudanças na relação entre Estado-sociedade não se limitam apenas à capacidade da população participar ou deliberar na esfera governamental. Frente a uma conjuntura de contradições teóricas e empíricas relativas ao efetivo efeito da empregabilidade das TIC na gestão pública, na participação, na democracia pensada à luz do universo digital, se faz necessário ampliar o horizonte de discussão sobre os fenômenos que afetam a capacidade do Estado em desempenhar suas funções públicas.

Assim, a delimitação dessa tese é o governo de Tarso Genro no Rio Grande do Sul, no período de 2011 a 2014, mais especificamente o Sisparci e, nele, as estratégias adotadas com vistas à participação cidadã a partir do uso das TIC, o que se identifica, de maneira mais intensa, no processo da Consulta Popular e no Gabinete Digital. Assim, questiona-se: como se deu o processo de adoção das TIC na construção de uma democracia digital na gestão de Tarso Genro (2011-2014), tomando a experiência do Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã – Sisparci, e nele o Gabinete Digital (GD) e a Consulta Popular (CP), a partir da percepção dos atores governamentais e de organizações da sociedade civil nestas experiências?

Ao questionar o processo de adoção das TIC por meio da ação ativa dos agentes governamentais e das lideranças da sociedade civil, considera-se a dinâmica de construção e de utilização que esses atores mobilizaram visando, inclusive, dar legitimidade a um projeto de governo participativo. O que se pretende é entendê-las como um meio para a ampliação da democracia, no tocante às práticas participativas, bem como instrumentos para a gestão pública. Trata-se da efetividade pensada à luz dos preceitos teóricos estudados para essa tese, na sua

relação com o que o programa de governo de Tarso Genro pretendia e a percepção dos atores envolvidos nesse processo. O objetivo da tese é identificar como se deu o processo de adoção das TIC na construção de uma democracia digital na gestão de Tarso Genro, tomando a experiência do Sisparci, e nele o GD e a CP, a partir da percepção dos atores governamentais e de organizações da sociedade civil nestas experiências.

Como objetivos específicos, pretende-se:

- Identificar quais foram as metas, os indicadores e os objetivos anunciados no início do governo Tarso como justificativa para a adoção das TIC;
- Verificar o processo de adoção do uso das TIC nos anos I a IV do mandato de Tarso Genro por meio da participação da sociedade na Consulta Popular e no Gabinete Digital;
- Compreender qual a percepção dos atores frente a adoção das TIC, pelo governo Tarso Genro, com vistas à democracia digital.

Para além da pesquisa bibliográfica, um conjunto de técnicas de pesquisa foi utilizado na coleta e na análise de dados. Essa tese baseia-se na percepção dos atores, o que torna a entrevista semiestruturada uma das principais técnicas utilizadas. Realizou-se um total de 15 entrevistas⁴, com um conjunto de 14 sujeitos participantes, direta ou indiretamente, do governo Tarso Genro. Entre eles, destaca-se o próprio Governador, o Secretário de Planejamento e o Coordenador Geral do GD.

Já a pesquisa documental foi outra técnica fundamental para a pesquisa, sendo composta de um conjunto de documentos que incluem o Programa de Governo de Tarso Genro, do relatório do Balanço 2011-2014 do GD, das leis, decretos, resoluções, bem como, de notícias do período. Os documentos permitiram dados para a compreensão das intenções e do processo de democracia digital instituído no governo em estudo, bem como elementos para cotejar as falas dos atores entrevistados. Na pesquisa documental merecem destaque relatórios produzidos pela FGV ao governo do estado, fruto de uma parceira/consultoria da instituição com o governo, que apresentam dados de implementação e avaliação do GD; e, também, o próprio Portal do GD. O destaque fica por conta desses relatórios da FGV serem documentos inéditos aos quais essa pesquisa teve acesso. Já o Portal do GD, por ser o registro da memória da experiência e já ter sido excluído da internet, ter sido estudado por este pesquisador a partir de materiais *off-line* por meio de uma cópia do portal obtida junto a Procergs.

⁴ Um quadro com todas as entrevistas pode ser conferido na página 168 deste trabalho.

Além disso, também foram utilizados dados secundários, em especial sobre a CP, em relação ao período delimitado para essa pesquisa, mas também anteriores e posteriores, para a visão da série histórica. Esses dados dão conta das votações da CP, no tocante ao número de votos e votantes, por meios dos diferentes dispositivos, sejam eles online, *off-line* ou cédulas de papel.

Os capítulos dessa tese estão dispostos de forma a contemplar, inicialmente, os diferentes pressupostos teóricos e, na sequência, ir fazendo uma aproximação com o objeto empírico. Trata-se, assim, no Capítulo 2, das Teorias da Democracia Clássica e Contemporânea e, posteriormente, no Capítulo 3, das TIC no ambiente governamental, perpassando pelo uso da tecnologia na sociedade, o potencial das TIC para o desenvolvimento e a crítica ao determinismo tecnológico.

Já o Capítulo 4 faz uma aproximação com o estado do Rio Grande do Sul, abordando o uso das TIC pelo setor público e os conceitos de governo eletrônico, democracia digital e governança, além de dados sobre o acesso à internet no estado. O Capítulo 5, por sua vez, contextualiza os processos participativos no Rio Grande do Sul, com as experiências do OP e da CP. Por fim, os capítulos 6 e 7 trazem os procedimentos metodológicos e a apresentação e triangulação dos dados a partir da percepção dos diferentes membros do governo, das lideranças e dos números da participação social.

2 PRESSUPOSTOS TEÓRICOS-CONCEITUAIS DA DEMOCRACIA

O povo reina sobre o mundo político [...] como Deus sobre o universo. Ele é a causa e o fim de todas as coisas. Tudo provem dele e tudo nele se absorve (TOCQUEVILLE, 2005, p. 68).

A reflexão teórica que se propõe tecer neste capítulo se ancora na premissa do sistema democrático subentendido como um regime político que se contrapõe a formas de governos que centralizam o poder, cerceiam e ignoram a opinião dos cidadãos e as iniciativas sociais e políticas de empoderamento do povo.

A passagem de Tocqueville (2005), citada no início deste capítulo, denota a importância da presença do povo sobre o mundo político, de modo a pensar que as decisões advindas desse campo sempre refletirão, direta ou indiretamente, no povo.

Há de se ter em mente que a democracia não é tão somente um regime político formado por parlamentos, assembleias, composto de partidos políticos e eleições livres para escolha de representantes. Ou, como diria Bobbio (1986, p. 18), um “conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar decisões coletivas e com quais procedimentos”. É, sobretudo, uma forma de existência social.

Sob o ponto de vista da compreensão teórico-conceitual que norteia os estudos sobre a democracia, faz-se necessário ter presente que regimes democráticos tendem a ampliar a criação de novos direitos e de participação. Considera o conflito legítimo e não só trabalha “politicamente os diversos interesses e necessidades particulares existentes na sociedade, como procura instituí-los em direitos universais reconhecidos formalmente” (ALLEBRANDT, 2002, p. 61).

É conveniente dizer que nos diferentes regimes democráticos o discurso normativo concomitante à democracia e suas possibilidades nem sempre condiz com a realidade posta. Muitas vezes, por razões as mais diversas, teoria e realidade não dialogam, tornam-se dois campos dicotômicos. De um lado, a base conceitual do ideário democrático atrelado à vontade geral, corresponde a soma dos interesses coletivos e envolve, eminentemente, relações entre sujeitos e tomadas de decisões em relação ao mundo da vida⁵, agindo de forma a empoderar os cidadãos. De outro, a realidade posta, objetiva, concreta, em que se estabelecem relações de

⁵ A partir da compreensão Habermasiana, o mundo da vida pode ser entendido como a esfera em que os “atores comunicativos situam e datam seus pronunciamentos [ações comunicativas] em espaços sociais e tempos históricos” (HABERMAS, 1987, p. 136). Deste modo, são partes estruturais do conceito de mundo da vida a cultura (conhecimento), a sociedade (ordem legítima) e a personalidade (identidade individual).

poder subjacentes às premissas do *laissez-faire*, aonde a vontade de todos corresponde à soma dos interesses individuais.

Na explanação de Córdoba (2010), pensar o coletivo significa que aquilo que é decidido de forma democrática representa o interesse da maioria, isto é, corresponde a soma dos interesses coletivos (vontade geral). A *priori*, a vontade geral prima por um sistema democrático na qual os cidadãos são os maiores beneficiados das políticas públicas. Os governos, por sua vez, indubitavelmente, têm um papel decisivo sobre o interesse coletivo, de maneira a resguardar os interesses da sociedade como um todo, e não atuar de forma a cercear os direitos dos mesmos em detrimento do interesse privado (vontade de todos).

Portanto, pretende-se no presente capítulo apresentar uma radiografia teórico-conceitual sobre as diferentes concepções históricas acerca dos estudos da democracia e aprofundar o conhecimento a partir dessas diferentes visões. O *constructo* do capítulo se divide em duas vertentes teóricas que abordam as concepções de democracia. A primeira vertente contempla uma literatura vinculada a teoria democrática clássica. A segunda vertente, contempla uma literatura vinculada a teoria democrática contemporânea. A qual leva em consideração a compreensão teórica vinculada à teoria democrática contemporânea elitista, a pluralista, a legal, a participativa, e, por fim, a teoria deliberativa.

2.1 A democracia à luz do pensamento clássico

A compreensão em torno do que se entende hoje por democracia, bem como foi ao longo dos diferentes períodos históricos e nos diferentes territórios, seus reflexos na sociedade e no desenvolvimento de territórios, expressa o quão complexo é definir e compreender este termo, suas contradições e utopias. Em meio às mudanças que acompanharam este termo ao longo da história da humanidade, está a compreensão de que esta é a melhor forma de governo, a mais conhecida, a mais difundida e a melhor que se possa imaginar (PATENAM, 1992; FINLEY, 1988). Portanto, visitar o período clássico grego, berço da democracia, é essencial para situar no campo de discussão das ciências sociais aplicadas a discussão que se tece nesta tese, que associa democracia, participação, deliberação e tecnologias de informação e comunicação como elementos indissociáveis no universo governamental contemporâneo.

No campo semântico, a palavra democracia, notadamente, é de origem grega e é formada pela união de dois vocábulos: *demos* e *cracia*. Estes vocábulos atribuem sentidos e significados à realidade de sociedades, pessoas e governos. Desta forma, a primeira metade da palavra democracia evoca o vocábulo ‘*demos*’, que vem do grego *dêmos*, e faz alusão ao povo.

Já a segunda metade da palavra em questão, recorda o vocábulo ‘cracia’, que vem do grego *kratos*, e diz respeito a governo, ou poder/autoridade. Daí “autocracia é o governo de um só homem; aristocracia, governo pelos *aristoi*, os melhores, a elite; democracia, governo pelo *demos*, o povo (FINLEY, 1988, p. 25). Por isto, democracia faz alusão ao governo do povo, para o povo e pelo povo. Trata-se de um sistema de governo cuja soberania, num sentido romantizado, está nas mãos do povo, que o exerce sobre a vida política através de um conjunto de mecanismos representativos, participativos e decisórios. Vale a citação de Tocqueville citada na epígrafe deste capítulo. “O povo reina sobre o mundo político [...] como Deus sobre o universo. Ele é a causa e o fim de todas as coisas. Tudo provem dele e tudo nele se absorve (TOCQUEVILLE, 2005, p. 68).

Em que pese a visão favorável e otimista em torno do modelo democrático, a partir das diferentes visões teóricas, é ingênuo pensar a democracia, mesmo no seu estágio mais avançado, como espaços participativos favoráveis à plena participação e deliberação do povo, que a exerce de modo direto ou indireto, deliberando sobre questões as mais diversas. Ou, ainda, que as decisões assumidas no campo democrático representem, sempre, a soma dos interesses coletivos frente aos interesses individuais, mesmo quando analisando a democracia no seu estágio inicial, no período de sua descoberta, na antiguidade clássica Grega. É preciso ter um olhar crítico sobre os processos democráticos e como estes foram perpassando os diferentes períodos históricos.

Como dito, a origem da terminologia democracia e suas subjacentes experiências modernas, remontam o período da antiguidade clássica, mais especificadamente a Grécia Antiga, com a experiência de organização política das cidades-estados gregas, em especial a de Atenas, no século V a.C.

A democracia em Atenas repousava na premissa dos cidadãos gregos governarem a *polis* (cidade-estado) por meio da participação direta na esfera política grega, via assembleias públicas realizadas em praça pública. As chamadas *ágoras*, praças-públicas na qual os cidadãos atenienses se reuniam para deliberar sobre os assuntos políticos que envolviam a cidade-estado de Atenas, objetivava possibilitar à população exercer seu papel cívico.

O elemento característico dessa participação na *polis* era a existência de dois mecanismos, que mesmo sendo distintos, propiciava a inclusão dos cidadãos atenienses no sistema democrático. A primeira lógica de participação era por meio da prática do voto. O voto simbolizava um importante instrumento o qual a população ateniense dispunha para fazer uso e se manifestar favorável ou contrariamente a determinada lei ou ação. Já o segundo meio, se

difere do primeiro, tanto sob o ponto de vista da lógica como da empregabilidade. Isto é, o segundo mecanismo de participação na democracia grega, o sorteio, servia para a escolha dos líderes de governo.

O modelo grego de democracia foi caracterizado pelo compromisso com o princípio da virtude cívica, havia uma dedicação à cidade-estado republicana e subordinação da vida privada frente aos interesses públicos e a manutenção do bem comum.

Neste modelo, ganhava ímpeto a noção de que o *demos* só poderia se realizar adequadamente e viver honradamente como cidadãos na e por meio da *polis*. Acreditava-se na indissociabilidade entre a ética e a política, à medida que estes conceitos estavam fundidos na vida da comunidade política grega (HELD, 1987). Aos cidadãos atenienses lhes eram atribuídos uma série de direitos e obrigações,

[...] mas estes direitos não eram atributos de indivíduos privados e estas obrigações não eram forçadas por um estado dedicado à manutenção de uma estrutura que visava proteger os fins privados de certos indivíduos. Ao contrário, os direitos e obrigações do cidadão estavam conectados à sua posição; eles acompanhavam sua experiência *qua* cidadão; eles eram direitos e deveres ‘públicos’. A ‘boa vida’ só era possível com a *polis* (HELD, 1987, p. 17).

A figura da *polis* emerge no ideário grego como um espaço onde, somente por meio dele, seria possível alcançar a liberdade e a igualdade de todos no sistema democrático, e ao Estado, caberia zelar pelo bem-estar de todos os cidadãos, bem como pela paz e pela justiça na *polis*.

A participação era centrada na isegoria, isto é, no direito universal de falar, se manifestar e agir dos indivíduos nas assembleias; e na isonomia, ou seja, na igualdade de todos perante a lei. Assim,

[...] a democracia ateniense era direta, e não representativa, em dois sentidos. O comparecimento à Assembleia soberana era aberto a todo cidadão, e não havia burocracia ou funcionários públicos, exceto uns poucos escriturários, escravos de propriedade do Estado que faziam registros inevitáveis, como cópias de tratados e leis, listas de contribuintes inadimplentes e similares. O governo era, assim, ‘pelo povo’, no sentido mais literal. A Assembleia, que detinha a palavra final na guerra e na paz, nos tratados, nas finanças, na legislação, nas obras públicas, em suma, na totalidade das atividades governamentais, era um comício ao ar livre, com tantos milhares de cidadãos com idade superior a 18 anos quantos quisessem comparecer naquele determinado dia. Ela se reunia frequentemente durante o ano todo, no mínimo quarenta vezes, e, normalmente, chegava a uma decisão sobre o assunto a discutir em um único dia de debate, em que, em princípio, todos os presentes tinham o direito de participar, tomando a palavra (FINLEY, 1988, p. 31).

Num sentido mais amplo, os cidadãos seriam sujeitos ativos, conscientes, engajados no processo de autogoverno, onde “todos os cidadãos se reuniam para debater, decidir e promulgar a lei” (HELD, 1987, p. 17).

Embora o modelo grego de democracia primasse pela igualdade de todos perante a lei, é oportuno frisar que o *demos* ateniense era formado por uma elite minoritária, em que apenas a população com título de cidadão ateniense é que de fato tinha a prerrogativa de participar do processo democrático, tendo direito ao voto e à participação do processo de sorteio para compor os cargos públicos. Nota-se aí, a importância de relativizar o uso da palavra ‘todos’ no contexto da democracia grega.

A participação da população na vida democrática e, conseqüentemente, nos processos que envolviam as tomadas de decisão e na escolha dos representantes políticos se limitavam no estereótipo dos homens adultos e livres. Somente estes poderiam participar da vida política. Como a população de Atenas era formada, em sua maioria, por escravos, mulheres, metecos, crianças, e estes, por sua vez, não gozavam dos mesmos privilégios dos homens adultos e livres, ficando excluídos de participar da vida democrática grega, logo não eram todos que dispunham dos mesmos direitos, deixando uma ampla gama de indivíduos à margem da participação (HELD, 1988; FINLEY, 1988; DAHL, 2001).

Outro ponto a destacar era o formato de escolha dos representantes na democracia grega. A escolha por sorteio foi uma prática usada na democracia daquela época como forma de eleger os representantes do *demos* nos poucos cargos públicos que havia no governo. O uso do sorteio facilitava, por um lado, assegurar a igualdade no processo de escolha dos representantes, pois, em tese, para os gregos, a expertise do sorteio igualava as oportunidades de todos os cidadãos atenienses de atuar na vida política, impedindo que o mesmo cargo público fosse ocupado pelo mesmo cidadão mais que duas vezes durante toda a sua vida (CARDOSO, 2009). Por outro lado, o mecanismo de sorteio não tinha como assegurar o comprometimento do escolhido com a causa pública, tampouco garantia a qualidade da função assumida pelo cidadão eleito, uma vez que nem todos os cidadãos gozavam das mesmas habilidades, conhecimentos, visões de mundo e intelecto.

Finley (1988, p. 32), destaca que existia uma considerável proporção de cidadãos do sexo masculino com experiência direta no governo de Atenas.

Era literalmente verdadeiro que um menino ateniense, ao nascer, tinha maior probabilidade do que a da mera sorte de ser presidente da Assembleia, um único posto rotativo ocupado por um único dia, e como sempre, preenchido por alguém sorteado.

O sistema de escolha de líderes atenienses evitava a criação de uma elite política institucionalizada e autoperpetuada no poder, fato este mais presente nas democracias contemporâneas. Tinha-se a crença que a formação de uma elite política contrariaria os ideais de igualdade política que acreditava-se existir na *polis*.

Como afirma Aristóteles, em seu livro *A Política*, IV, 1300b 4-5, (*apud* FINLEY, 1988, p. 32), a partir do contexto histórico social dos anos 384 a 322 a.C, período em que viveu, o sistema de escolha por eleição, mormente utilizado nos sistemas democráticos contemporâneos ou pós-modernos, são, na realidade, um sistema que introduz “o elemento da escolha reflexiva, da seleção das ‘melhores pessoas’, os *aristoi*, em vez do governo por todos” e que, portanto, tratar-se-ia de um modelo aristocrático e não democrático de governo.

Se, de um lado, a escolha reflexiva dos melhores representantes não estabelece um fator de igualdade entre aqueles que pretendem assumir um cargo público através do sistema de eleição pelo povo, como afirma Aristóteles, de outro, o sistema de sorteio vivido na antiga Grécia, pelas mais diversas, também não garante, necessariamente, o gozo do exercício de um governo voltado para ou por todos.

Enfatiza Aristóteles, que o modelo ideal de democracia seria aquele praticado

em um Estado com grande zona rural, no interior, e uma população relativamente numerosa composta de agricultores e pastores que estivessem de tal forma espalhados pelo país que não se encontrassem com muita frequência ou sentissem a necessidade de se reunirem (FINLEY, 1988, p. 18).

Num sentido mais radical do que vem a ser a verdadeira experiência democrática, pode-se dizer que nenhuma sociedade realmente praticou ou praticará a democracia quando vista à luz do seu sentido semântico, como afirma Jean-Jacques Rousseau, pensador da vertente contratualista da Teoria Política Moderna, na passagem em que escreveu em seu livro *O Contrato Social*.

Jamais existiu verdadeira democracia, nem jamais existirá nunca. É contra a ordem natural que o maior número governe e o menor seja governado. Não se pode imaginar que o povo esteja constantemente reunido para atender os negócios públicos, e [...] se compreende que não poderiam estabelecer-se comissões sem que a forma de administração se modificasse (ROUSSEAU, 1983, p. 100).

A passagem de Rousseau sobre a democracia induz à reflexão de que em Atenas nunca se tenha, de fato, praticado a verdadeira democracia. Para o filósofo pensador do século XVIII – também conhecido como século das luzes, Rousseau –, a verdadeira democracia é aquela praticada de forma direta. Embora a democracia em Atenas tenha se caracterizado como direta, nem todos podiam participar, limitando, assim, a participação no campo democrático a homens

livres e adultos. Todavia, pode-se dizer que a experiência de Atenas com a democracia na *polis* foi a que, talvez, mais se aproximou da verdadeira democracia direta vislumbrada por Rousseau, justamente por inspirar a busca pela participação direta dos cidadãos sobre a causa pública, ainda que de forma limitada.

Diferentemente da democracia grega, as democracias modernas, inspiram, normalmente, a participação do povo de forma indireta, ou seja, a participação está atrelada à escolha de representantes político-parlamentares, amparada, assim, na lógica da democracia representativa, que tem como um dos principais expoentes o pensador John Locke, da Teoria Política Moderna.

Rousseau, contudo, mesmo vislumbrando um modelo de democracia direta, discorre, também, sobre a dificuldade de se praticar esse tipo de democracia pura, pois uma das principais causas apontadas pelo pensador seria a dificuldade de reunir o *demos* para deliberar sobre a causa pública. Segundo ele, as experiências de participação direta seriam mais fáceis de se realizar em Estados de tamanho reduzido, dado a complexidade e às limitações inerentes ao modelo de governo democrático, sendo, portanto, inviável praticá-la em grandes Estados (ROUSSEAU, 1983), considerando eminentemente as características sociais e políticas da época em que o autor teceu suas considerações.

A ideia da democracia em Rousseau baseia-se na construção efetiva de uma ação aonde os interesses coletivos sobressaem aos interesses individuais, permitindo, assim, a busca pela maior igualdade entre todos. Para o filósofo, somente com a participação direta e racional do povo no poder do sistema democrático seria possível alcançar o fundamento do seu pensamento, a vontade geral.

Na constituição do contrato social (pacto), o papel fundamental é desempenhado pela vontade geral, garantindo a “possibilidade de existência de alguma regra de administração legítima e segura, tomando os homens como são e as leis como devem ser” (ROUSSEAU, 1999, p. 70). O contrato social seria a única base legítima para se alcançar a liberdade e a igualdade dos indivíduos inseridos em uma comunidade democrática. O contrato elucida o que há em comum em todas as vontades individuais, isto é, o seu substrato coletivo e busca, ainda, a formação de um pacto social, por isso Rousseau é considerado um contratualista.

Cada indivíduo, com efeito, pode, como homem, ter uma vontade particular, contrária ou diversa da vontade geral que tem como cidadão. Seu interesse particular pode ser muito diferente do interesse comum. Sua existência absoluta e naturalmente independente, pode levá-lo a considerar o que deve à causa comum como uma contribuição gratuita, cuja perda prejudicará, menos aos outros, do que será oneroso cumprimento a si próprio (ROUSSEAU, 1999, p. 113).

Os indivíduos acabam por ceder a sua liberdade para o coletivo, e não para um grupo de indivíduos que atuarão de forma isolada frente aos interesses da maioria. A vontade geral tende para a igualdade e não para a particularidade dos interesses, pois estabelece condições de maior igualdade para se fazer valer a vontade do povo.

Por assim dizer, a democracia em Rousseau é amparada no princípio da liberdade e da busca pela igualdade entre os indivíduos. A República seria o espaço legítimo que garantiria a manutenção da liberdade. Mas tão somente existe a liberdade entre os homens se existir também a igualdade. A retórica de Rousseau sobre a liberdade e a igualdade ampara-se na premissa de que a mesma somente é alcançada com a soberania do *demos* na democracia, e esta deveria ser imprescindivelmente praticada de forma direta. Qualquer outro modelo de democracia, sem ser a realizada de forma direta – aquela exercida diretamente pelo povo –, não fornece ao povo a soberania necessária para controlar os rumos de seu próprio destino, pois não é mais o povo quem decide de forma direta sobre a causa pública, mas, sim, um grupo de representantes eleitos, ainda que diretamente, pelo povo. Estes passariam a representar seus interesses e a legislar para e pela manutenção dos interesses da coletividade.

Porém, a partir de Aristóteles, há de se destacar que a transferência de poder do povo para os *aristoi*, considerando um sistema de eleição, poderia, na verdade, instituir um sistema político em que os eleitos democraticamente pelo povo legislariam em causa própria, isto é, havia a preocupação de se instituir um sistema de políticos profissionais. Quando, “na verdade, as leis são as condições da associação civil. O povo submetido às leis deve ser o seu autor, só aos que se associam cabe reger as condições da sociedade” (ROUSSEAU, 1995, p. 99).

Por outro lado, John Locke, filósofo também vinculado a corrente contratualista da Teoria Política Moderna, detém uma visão diferente da de Rousseau sobre a participação do povo na democracia. Para Locke (1973), o modelo ideal de democracia é aquele cujo sistema de representatividade do povo na esfera política não mais se dá de forma direta, por intermédio da participação efetiva do povo na deliberação das causas públicas, mas mediante um modelo de democracia inspirada, sobretudo, na representação político-parlamentar. Em outras palavras, Locke defendia a democracia representativa. Segundo ele,

se o legislativo ou qualquer parte dele compõe-se de representantes escolhidos pelo povo para esse período, os quais voltam depois para o estado ordinário de súditos e só podendo tomar parte no legislativo mediante nova escolha, este poder de escolher também será exercido pelo povo [...] (LOCKE, 1973, p. 101).

É importante destacar as diferenças entre os dois filósofos quanto ao modelo ideal de democracia. “[...] entre Locke e Rousseau, uma diferença essencial na maneira de conceber o

poder legislativo: para Locke, este deve ser exercido por representantes, enquanto para Rousseau deve ser assumido diretamente pelos cidadãos" (BOBBIO, 1998, p. 322).

Bobbio (1984, p. 41) ressalta a importância do pensamento de Locke para a teoria política à medida que “através dos princípios de um direito natural preexistente ao Estado, de um Estado baseado no consenso, de subordinação do poder executivo ao poder legislativo, de um poder limitado, de direito de resistência, Locke expôs as diretrizes fundamentais do Estado liberal”.

Locke defendia um modelo de Estado amparado na eminência das bases que fundamentariam, na contemporaneidade, o liberalismo. Assim, ele foi um ideólogo do liberalismo e defendia que os indivíduos deveriam possuir direito à liberdade e à propriedade privada. Isto seria o direito natural à vida.

O poder supremo não pode fazer nada que prive um cidadão de sua propriedade. É o caso de se considerar que, para Locke, a propriedade é “inviolável e sagrada” (...). Para que o poder supremo possa privar os cidadãos de uma parte de suas propriedades (como acontece, por exemplo, nas imposições tributárias) é necessário o consentimento deles (BOBBIO, 1963, p. 260).

Nota-se aí as diferentes visões ideológicas, por vezes dicotômicas, em torno do significado da palavra democracia e como ela pode interferir nas relações entre indivíduos, sociedade e governo.

O filósofo John Stuart Mill (1981), jusnaturalista, assim como Locke, defendia a existência de um governo representativo que assegurasse os direitos das minorias. A verdadeira democracia seria aquela em que o *demos* como um todo encontra expressão política, de modo que não se restrinja apenas na figura proeminente daqueles que tradicionalmente detém o controle absoluto do poder, geralmente representado na figura elitizada dos capitalistas. Por assim dizer, o povo, em Mill, exerce grande influência sobre o universo político e goza de liberdade para participar dos negócios do Estado.

A vontade do povo significa praticamente a vontade da parte mais numerosa ou mais ativa do povo – a maioria, ou aqueles que conseguem fazer-se aceitos como maioria; em consequência o povo pode desejar oprimir uma parte da sua totalidade, tornando-se necessárias precauções contra essa atitude bem como qualquer outro abuso do poder (MILL, 1963, p. 6).

A liberdade do povo para Mill (1963) não é um direito natural: cada indivíduo deve agir no sentido de assegurar a manutenção de seus interesses particulares, desde que estes não atrapalhem os interesses dos demais indivíduos.

2.2 A democracia à luz do pensamento contemporâneo

No transcorrer do período da antiguidade clássica para a idade moderna, a democracia assumiu uma pluralidade de sentidos e significados, tornou-se um modelo de governo amplamente difundido, principalmente ao longo dos últimos 70 anos (GUGLIANO, 2007). “[...] a palavra democracia domina com tal força a linguagem política deste século, que raro o governo, a sociedade ou o Estado que não se proclamem democráticos”, defensores de valores como os associados a noção de liberdade e de igualdade (BONAVIDES, 1994, p. 345). Estes elementos compõem a etimologia da palavra democracia e são compreendidos como dois pontos fundamentais e indissociáveis no debate relacionado à democracia. Convém ressaltar, que a noção de liberdade e igualdade também está presente desde o seu surgimento, por volta de 500 a. C.

Na antiguidade clássica, a democracia era associada à ideia de liberdade política e de bem viver dos cidadãos, por meio de uma comunidade virtuosa e justa, com efetivo interesse e respeito pelo bem público, com participação direta dos cidadãos na vida pública. E utilizava-se do uso da prática do sorteio como critério de escolha dos representantes dos poucos cargos públicos que tinham por característica o sistema de representação, como nos Conselhos e em outros órgãos públicos⁶. Nota-se, aí, que a prática da democracia indireta não é algo da história recente, inventado pelos modernos, uma vez que desde o período da democracia antiga já havia essa prática, ainda que em menor proporção. Contudo, somente no período contemporâneo é que se intensificou a adoção deste regime democrático que se opunha à compreensão da democracia direta, assim como se alterou o processo de escolha dos representantes pelo povo, como até então se praticara no berço da democracia.

No *status quo* das experiências democráticas contemporâneas, nota-se a preponderância da *práxis* inversa à democracia direta. O mesmo ocorreu com o processo de escolha dos representantes pelo povo que, se antes ocorria por meio do sorteio, agora, no período contemporâneo, passou a ser por meio de um processo de eleições via sufrágio universal.

Todavia, oportuno se faz resgatar a compreensão de Bobbio (1987) acerca de dois pontos que diferenciam a democracia dos antigos e dos modernos. Enquanto a primeira era fundada sobre o governo de assembleia, e não reconhecia a existência de intermediário entre o indivíduo e o Estado, a segunda, contrariamente, ampara-se no conceito pluralista, “vive sobre a

⁶ Ver em Held (1987, p. 22).

existência, a multiplicidade e a vivacidade das sociedades intermediárias” (BOBBIO, 1987, p. 152).

Contudo, diferente de Bobbio (1987), que afirma que a democracia em Atenas não reconhecia a existência de intermediários entre os cidadãos e o Estado, em Held (1987), percebe-se o oposto disto. Em sua obra sobre os modelos de democracia, Held (1987) aborda o conceito a partir da compreensão de que neste modo de organizar a vida política estaria implicado um Estado em que há alguma igualdade política entre o povo. Apesar de muitos estados se proclamarem democráticos, se observa, historicamente, de acordo com Held (1987), o quão frágeis e vulneráveis são as estruturas democráticas nas instituições políticas. Segundo o mesmo autor, isto estaria associado ao fato de que a democracia imprime uma “aura de legitimidade” à vida política moderna, e que, portanto, instituir regras, leis, políticas e decisões parecem justificadas e apropriadas quando são de cunho democráticas. Held (1987, p. 1) observa ainda, que a democracia é uma forma “notavelmente difícil de governo, tanto para ser criada quanto para ser mantida”.

O argumento deste autor, para tal afirmação, repousa na premissa de que a democracia implica numa forma de governo na qual, em contraposição às monarquias e às aristocracias, o povo é quem governa e detém a soberania sobre a coisa pública. Não obstante a isto, está a complexidade em torno da história da democracia, marcada por concepções conflitantes, uma vez que este modo de organização política se ampara num conjunto de valores ou bens fundamentais associados à noção da igualdade, da liberdade, do autodesenvolvimento moral, no interesse comum, nos interesses privados, na utilidade social, na satisfação de necessidades, em decisões eficientes (HELD, 1987).

Os valores ou bens fundamentais historicamente defendidos e que justificam a adoção de um regime democrático, resgatam o século XVIII, conhecido como o século das luzes, período em que ocorreu a Revolução Francesa. Nela, o homem começa a tomar consciência de seu papel na história a partir dos princípios da racionalidade, cuja essência se caracterizava na ideia de liberdade, igualdade e fraternidade como direitos norteadores do cidadão. Estes princípios fundamentaram o ensejo pela busca por uma sociedade mais justa e igualitária, cujas diferenças entre os seres humanos desapareceriam à medida que a sociedade alcançasse os objetivos centrais da justiça e igualdade social.

A visão favorável construída ao longo da história da humanidade sobre este sistema político, se abriga na crença de que, neste regime, o sistema de governo é do povo, para o povo e pelo povo, imprimindo, assim, uma célebre visão de efetiva soberania popular. Porém, a

democracia quando analisada ao nível do sistema político, diante da tensão existente entre ela e as atuais sociedades capitalistas, se rende ao modo de acumulação flexível e ao *laissez-faire* (SOUSA SANTOS, 2002).

O embate que envolve o tom normativo de agir de governos em sistemas democráticos amparados numa economia liberal/neoliberal corresponde a

arena onde concentra-se a luta para determinar se a democracia significará algum tipo de poder popular (uma forma de vida na qual os cidadãos estarão engajados em autogoverno e auto-regulamentação), ou em ajudar no processo de tomada de decisões (um meio de legitimar as decisões daqueles eleitos para o poder – os representantes de tempos em tempos (HELD, 1987, p. 3).

As mudanças oriundas no campo democrático, desde o período antigo ao moderno, são significativas especialmente sob o ponto de vista do *modus operandi*, o que não representa, necessariamente, um avanço em termos qualitativos. Isto é reforçado nos estudos do sociólogo português Boaventura de Sousa Santos (2002, 2007) sobre a democracia contemporânea, cujo debate foi desenvolvido à luz de analisar as diferenças qualitativas existentes na democracia, a ponto de destacar suas particularidades a partir de uma categorização que, a rigor, evidenciasse sua amplitude e intensidade. Assim, Sousa Santos (2007) categorizou a democracia em baixa e alta intensidade.

O autor se refere à democracia de baixa intensidade como sendo aquela associada ao modo hegemônico de democracia liberal/neoliberal representativa, que domina a forma de organização política do Estado moderno, impondo toda uma lógica de acumulação do capital contrária ao tom normativo de empoderamento cidadão em Estados democráticos de direito. O resultado desigual e desequilibrado ocasionado pela tensão entre democracia e capitalismo é uma sobreposição dos interesses individuais, representados tipicamente pelas forças oriundas do livre mercado frente aos interesses do bem comum e coletivos da sociedade.

o modelo hegemônico de democracia (democracia liberal, representativa), apesar de globalmente triunfante, não garante mais que uma democracia de baixa intensidade baseada na privatização do bem público por elites mais ou menos restritas, na distância crescente entre representantes e representados e em uma inclusão política abstrata feita de exclusão social (SANTOS, 2005, p. 32).

Nesta sobreposição hegemônica do capitalismo sobre a democracia, a busca por um Estado de Bem-Estar Social se distancia à medida que as forças do capitalismo dependem da lógica democrática para ser legitimada. A submissão à lógica mercantil, de acumulação flexível de capital, tende a acentuar a perda e exclusão de direitos civis, políticos e sociais das sociedades democráticas. Uma vez que o modo vorás de poder imposto pelo capitalismo

globalizado limita a autonomia necessária do sistema político, quando este apresenta resultados que não convém à lógica do capital.

Sousa Santos (2007) argumenta que somente numa democracia de alta intensidade seja possível torná-la anticapitalista, anticolonialista e antipatriarcal. Essa democracia de alta intensidade tem sua dinâmica amparada na ampliação do campo democrático a partir de uma cultura política emancipatória, que resulta na maior porosidade da população nos processos que envolvem as tomadas de decisões governamentais, por meio da *práxis* participativa. Por isto, a variação de intensidade da democracia depende do equilíbrio da tensão entre capitalismo e democracia.

A visão de Sousa Santos (2007) sobre a democracia de baixa e alta intensidade é apenas uma perspectiva teórica dentro dos estudos da democracia. A busca pelo ideal democrático não se limita em apenas um modelo teórico, pelo contrário, ao longo da história, diferentes foram os modelos que tentaram alcançá-lo. Para Dahl⁷ (1976, p. 145), o termo democracia (ou poliarquia) remete a “um ideal não-alcançado, e talvez inalcançável, sua utilização para quaisquer sistemas políticos existentes leva sempre à confusão e à controvérsia”. Na mesma linha, Held (1987, p. 3) considera a democracia confusa, em parte porque ela é uma história ativa, e em parte, porque as questões são muito complexas.

Isto porque, os argumentos que levam a busca pelo alcance do ideal democrático, muitas vezes são revestidos de interesses e sentidos contraditórios, que se confundem e se opõem entre si, principalmente no aspecto relacionado à participação e deliberação na teoria democrática, o que empreende, por sua vez, diferentes concepções sobre o papel do cidadão no sistema democrático. Não obstante a isto, alguns modelos teóricos apresentam ideais democráticos que se contrapõe ao campo da racionalidade, por serem considerados utópicos, dada as dificuldades de se transpor o hiato entre o campo teórico do real (prático), o que o torna impossível de se levar à prática. Enquanto outros modelos apresentam ser mais factíveis sob o ponto de vista da operacionalização do exposto no campo teórico.

Portanto, no atual *constructo* da sociedade contemporânea, em regimes democráticos, parece não existir uma democracia que reúna tão somente os elementos que fundamentam apenas um único modelo, mas, sim, uma mescla que reúne um conjunto de elementos de diferentes modelos, como se observará ao término deste capítulo ao contextualizar o modelo brasileiro de democracia, que combina elementos da democracia indireta e direta. Neste sentido, dada a relevância de se compreender os principais modelos teóricos relacionados aos estudos

⁷ Robert Dahl era associado à corrente pluralista da democracia.

da democracia contemporânea para esta tese, apresenta-se a partir de Held (1987) e Nobre (2004) cinco modelos teóricos pelos quais os estudos sobre a democracia podem ser analisados: o elitista, o pluralista, o legal, o participativo e o deliberativo.

O modelo elitista de democracia ou competitivo elitista, encontra em Max Weber (1864-1920) e Joseph Schumpeter (1883-1946) os principais expoentes que propuseram uma agenda de discussão para se pensar a democracia a partir de um olhar que se desvinculasse do tom normativo e utópico imposto, até então, com a experiência da democracia clássica. A ideia central defendida neste modelo é uma análise que parte não do que ela deveria ser, mas do que realmente ela é, isto é, em favor do debate empiricista (real) das formas de governo, amparado sobretudo na lógica procedimental.

Para Schumpeter (1961. p. 291), a democracia se constitui num

método político, [...], um certo tipo de arranjo institucional para chegar a uma decisão política (legislativa ou administrativa) e, por isso mesmo, incapaz de ser um fim em si mesmo, sem relação com as decisões que produzirá em determinadas condições históricas. E justamente este deve ser o ponto de partida para qualquer tentativa de definição.

Este método político, por sua vez, não exclui o cidadão de participar das decisões oriundas do campo político, mas de uma maneira diferente dos pressupostos que fundamentam a teoria clássica da democracia, em que se entende a democracia como um processo pelo qual a vontade do povo é atendida por meio da busca pelo bem comum das sociedades, em que o indivíduo, considerado cidadão, ocupava uma posição que privilegiasse seu protagonismo. O cidadão passa a ocupar um papel de coadjuvante do processo democrático, uma vez que a participação do *demos* é limitada ao exercício do sufrágio (voto). Schumpeter acreditava que ao povo devesse apenas lhe ser conferido tão somente “[...] a oportunidade de aceitar ou recusar as pessoas designadas para governá-lo” (SCHUMPETER, 1984, p. 336-355).

Isto se deve em razão do autor desenvolver sua linha de raciocínio partindo do pressuposto de que a massa eleitoral era composta por seres incapazes de pensar, influenciar e tomar decisões de forma racional com relação aos assuntos de natureza política, comparando-os a seres irracionais por não possuir proximidade e domínio necessário dos assuntos desenvolvidos na esfera das decisões políticas. Deste modo, a massa eleitoral é análoga a um estouro de boiada, pois não seria capaz de se esperar outra coisa que não seja isto, e a associação do cidadão comum a níveis inferiores de rendimento mental quando se envolvia na política (SCHUMPETER, 1984, p. 319).

Schumpeter (1961) atribuía ao povo o sentido da irracionalidade por estes não apresentarem características que os fizessem integrantes dos grupos elitizados da sociedade.

Defendia a necessidade de líderes (elites) qualificados e competentes, e de preferência pertencentes a estratos sociais que se liguem naturalmente à atividade política, para assim guiar o povo (boiada) para o melhor caminho.

Os líderes precisavam ser ativos, possuir iniciativa e, sobretudo, poder de decisão, sendo na competição entre os líderes pelos votos dos cidadãos (eleitorado) o elemento característico nesse método político (SCHUMPETER, 1943, p. 283). Os líderes ou partidos políticos como Schumpeter definia, tendem a sobressair às massas dado a duas principais características: primeiro em função do seu menor tamanho, isto é, uma minoria elitizada toma decisões em nome de uma maioria governada e, em segundo lugar, a minoria elitizada tende a possuir uma capacidade de organização superior à das massas.

O ponto central da discussão apresentada sobre o modelo elitista está na transferência do poder de decisão do povo aos representantes (líderes) eleitos pelos cidadãos. O processo de escolha era centrado, indubitavelmente, no processo eleitoral, ou seja, por meio de eleições periódicas seguindo critérios que diferenciavam as pessoas mais qualificadas e competentes das que apresentavam menor qualificação e competência para governá-los. A partir de Held (1987) fica claro o posicionamento de Weber (1968, 1996) sobre a democracia, entendida como um campo de testes para líderes em potencial, ou, em outras palavras, Weber entendia a democracia como uma maneira de colocar no poder os mais competentes, eliminando os mais fracos, na mesma linha defendida por Schumpeter.

Schumpeter apresentou, também, este modelo de democracia como um moderno e realista "arranjo institucional para se chegar a decisões políticas, no qual os indivíduos adquirem o poder de decidir utilizando para isso uma luta competitiva pelo voto do povo" (SCHUMPETER, 1943, p. 229). Para esses teóricos, Weber e Schumpeter, a formação de uma elite política pensante ou classe política dominante era fundamental para a manutenção da democracia, haja vista que no modelo elitista, refutava-se a ideia da democracia ser um governo do povo. Primeiramente por esta analogia não parecer condizente com a realidade, pelo contrário, compreendia-se como irreal, utópica. Em segundo lugar, acreditava-se na crença de que o poder de decisão não poderia estar nas mãos do povo, dado o fato deste ser considerado incapaz de se organizar e tomar decisões racionais. O mesmo pode ser relacionado às noções de liberdade e igualdade. Como firma Finley (1988, p. 19), "a liberdade e igualdade, que foram parte e parcela de definições anteriores de democracia, são consideradas por Schumpeter como não sendo partes essenciais de tal definição, por mais meritórias que possam ser como ideais".

No elitismo, os únicos legítimos e capacitados para decidir em nome do povo era a elite política escolhida pelo próprio povo para, supostamente, os representar. As decisões tomadas pela elite poderiam ou não atender aos interesses públicos. Portanto,

democracia não significa e não pode significar que o povo realmente governe, em qualquer sentido mais obvio do termo “povo” e “governo”. Democracia significa apenas que o povo tem a capacidade de aceitar ou recusar as pessoas designadas para governá-lo (SCHUMPETER, 1984, p. 355).

A minoria dirigente escolhida por meio do sufrágio para representar a maioria dirigida, por eleições periódicas, e seguindo o critério de seleção dos mais competentes, em tese, colocaria apenas as pessoas mais qualificadas e competentes no governo. Contudo, isto não é, necessariamente, verdadeiro, pois candidatos com maior poder de convencimento poderiam ludibriar a opinião do povo. Assim, dada as características do modelo elitista, a adoção do sistema de representação se justifica mais em razão da possibilidade de escolha de líderes, do que pela possibilidade de se constituir em um mecanismo de extensão da participação política.

Para Weber e Schumpeter havia pouco espaço para a participação democrática e para o desenvolvimento coletivo na vida política. Ambos entendiam que a democracia se constituía em uma maneira de escolher pessoas responsáveis pelas decisões. De um lado, para Schumpeter, a democracia era uma proteção contra a tirania e, de outro, para Weber, ela representava um antídoto contra o avanço totalitário da burocracia.

Isto é melhor explicitado por Held (1987), quando o autor afirma que

No sistema democrático de Schumpeter, os únicos participantes plenos são os membros de elites políticas em partidos e em instituições públicas’. O papel dos cidadãos ordinários é não apenas altamente limitado, mas frequentemente retratado como uma intrusão indesejada no funcionamento tranquilo do processo ‘público’ de tomada de decisões. Tudo isso transmite considerável tensão à afirmativa de que o ‘elitismo competitivo’ é democrático. Pouco sobra para a democracia exceto o argumento de ‘proteção contra a tirania’ (HELD, 1987, p. 168).

E mesmo que Schumpeter defendesse a instituição do modelo elitista à luz do distanciamento deste com o tom normativo (prescritivo) da democracia, ainda assim este modelo não era isento de premissas normativas, como se observa na sua visão em defesa à necessidade de instituições e do respeito às normas, denominado de “autocontrole democrático” (SCHUMPETER, 1961). Defendia-se, ainda, o processualismo e a existência de um meio técnico-burocrático eficiente.

Face ao exposto sobre o modelo elitista Weberiano e Schumpeteriano em que o cidadão é desvalorizado e retratado como isolado e vulnerável em um mundo marcado pelo embate competitivo entre as elites para ocupar os cargos políticos (HELD, 1987), a teoria elitista se

apresenta parcial e incompleta se analisada pelo ângulo da participação e empoderamento de grupos intermediários – aqueles que estão entre o cidadão individual e os diferentes tipos de instituições –, minoritários e o cidadão comum.

É importante ter em mente que o modelo elitista sofreu diversas críticas por ser considerado pelo modelo pluralista como insuficientemente realista, uma vez que em Robert Dahl (1988) encontra-se um dos primeiros e mais proeminentes pensadores da democracia pluralista, cuja pretensão está em ser ainda mais realista do que o modelo elitista.

Pateman (1992) destaca a importância do modelo de democracia schumpeteriano. De acordo com a autora, os modelos contemporâneos de democracia tiveram como parâmetro o modelo elitista a partir de Schumpeter. Uma compreensão da essência da teoria de Schumpeter é vital para uma apreciação das obras mais atuais sobre teoria democrática, pois elas foram elaboradas dentro do parâmetro estabelecido por Schumpeter e basearam-se em sua definição de democracia. (PATEMAN, 1992, p. 12).

O pluralismo teve origem e influência no modelo Schumpeteriano de democracia, e se assemelha a este último em diversos pontos, como a crítica do elitismo sobre os ideais utópicos da democracia clássica, a adoção da competição entre os grupos de interesse da sociedade pela liderança política (poder político) como critério de elegibilidade e a compreensão da democracia enquanto método ou forma de governo.

Num sentido amplo, Dahl (1988, p. 14) define a democracia como sendo “um sistema político em que a oportunidade de participar das decisões é compartilhada amplamente por todos os cidadãos adultos” que, em certo grau, exerceriam controle sobre seus líderes. O modelo pluralista apresenta similaridades com o modelo elitista, principalmente em relação a adoção do método de seleção das lideranças, porém diverge deste quanto a ideia de exclusividade dessa liderança por um grupo elitizado.

Ou seja, a preocupação na visão pluralista reside em assegurar a inclusão de grupos que antes se encontravam às margens do processo de participação no modelo elitista e proporcionar uma disputa plural que leve em consideração a multiplicidade dos concorrentes. Para Dahl (1988), a participação do cidadão na vida política ocorre, indubitavelmente, dentro dos partidos políticos, de ONGs, associações, entre outros grupos. Todavia, essa participação, assim como no modelo elitista, não ocorre de forma direta na tomada de decisão, que acontece com a inserção do *demos* na vida política, como nos poderes legislativo e executivo, por exemplo. Assim, desenvolve-se a compreensão de que o processo eleitoral não contempla,

necessariamente, a presença de todos os cidadãos, restringindo-se apenas a uma pequena gama da sociedade interessada e disposta a tomar decisões, e a participar das discussões e das ações.

Por mais que o modelo pluralista estenda a possibilidade de participação a todos os adultos no processo eleitoral, isto não garante, necessariamente, que os eleitos serão os cidadãos retratados como irracionais pela teoria democrática elitista. Apenas implica dizer que os eleitos serão as pessoas interessadas e dispostas a tomar decisões e a participar das discussões e das ações, mas que não necessariamente, esses interessados, serão de estratos sociais antes considerados como irracionais. Há uma chance de, provavelmente, as minorias (elites) pertencerem ao grupo interessado e, portanto, deterão o poder de decidir por uma maioria não interessada em participar da vida política.

Dahl observa ainda, que a minoria participante da vida política, denominada de estrato político, teria como principal característica a racionalidade das escolhas, enquanto a maioria apolítica seria marcada por suas decisões irracionais.

Isto faz crer que o termo democracia elucida a ideia de talvez ser um ideal que jamais será alcançado, o termo não se esgota em si e sempre gera confusão e controvérsias dada as diferentes concepções que giram em torno da mesma. Dificilmente se chegará a um modelo de democracia isento de contradições e de justificativa que elucide a ideia do ideal. Por essa razão, Dahl (1988) quando se refere à democracia utiliza para fazê-lo a partir da teoria da poliarquia que, de modo geral, expressa a noção do governo desenvolvido por muitas pessoas ou governo de muitos. “Como a democracia pode envolver mais dimensões do que a competição e a participação (...) e como nenhum grande sistema do mundo real é plenamente democratizado, prefiro chamar os sistemas mundiais reais (...) de poliarquias” (DAHL, 1971, p. 31).

A poliarquia pressupõe uma concepção de democracia que ultrapassa os limites impostos pelo processualismo do elitismo democrático, e se estende ao ideal da cidadania, que pressupõe o direito à liberdade de organização, além daquilo já sabido, ou seja, o direito ao voto e à liberdade de expressão. A poliarquia, portanto, se refere aos sistemas políticos, sufrágio universal e garantia dos direitos e liberdades supracitadas.

Vale destacar a passagem de Macpherson (1979) que justifica as razões do modelo pluralista.

É pluralista porque parte da pressuposição de que a sociedade a que se deve ajustar um sistema político democrático é uma sociedade plural, isto é, uma sociedade consistindo de indivíduos, cada um dos quais é impelido a muitas direções por seus muitos interesses, ora associado com um grupo de companheiros, ora com outro. É elitista naquilo que atribui a principal função no processo político a grupos auto-escolhidos de dirigentes. É um modelo de equilíbrio no que apresenta o processo

democrático como um sistema que mantém certo equilíbrio entre a procura e a oferta de bens políticos (MACPHERSON, 1979, p. 81).

Outro modelo de democracia que precisa ser mencionado aqui é o legal. Ele se assume como essencialmente normativo, trazendo fortes elementos do liberalismo e conhecido como a nova direita, representada paradigmaticamente por Friedrich Hayek e Robert Nozick. Este modelo faz uma radical defesa das liberdades individuais, do Estado mínimo e do *laissez faire* como valores fundamentais da vida social. Para esse modelo, a democracia – que não é um fim em si mesmo - é um meio – um instrumento útil - para garantir o mais alto fim político: a liberdade. Seus principais expoentes foram Nozick e Hayek.

De acordo com Held (1987), na democracia legal há um estímulo ao desenvolvimento de uma sociedade de mercado e de uma intervenção mínima do Estado na sociedade. Entre seus aspectos chave está um modelo de Estado constitucional, com a clara separação dos poderes; o governo da lei; o Estado mínimo e o livre mercado. Held (1987) também destaca as condições para esse modelo de democracia legal, que consiste em uma política guiada pelos princípios liberais e a minimização da burocracia, dos sindicatos e coletivismos.

Como se pode observar, o *constructo* de um modelo ideal de democracia não é algo recente na história moderna. Em diferentes períodos históricos, diferentes autores, cada qual com sua visão de mundo, idealizaram quais características uma democracia ideal deveria possuir. Em que pese a complexidade, as controvérsias e as contradições do debate em torno desta discussão, a busca pelo ideal democrático representa um paradigma no campo de estudos da democracia.

A própria divergência conceitual sobre o campo etimológico, semântico e epistemológico da palavra democracia, somado às diferentes perspectivas empíricas em que se pode observá-la, são fatores que contribuem para a idealização de um modelo de democracia atemporal, que possa explicar os diferentes contextos sociais, políticos e econômicos.

Nos estudos da democracia, a participação é compreendida como fator indispensável, é um denominador comum que caracteriza a democracia enquanto uma forma de governo. Pateman (1992, p. 27) corrobora com este pensamento quando afirma a existência de um consenso entre os estudiosos da teoria da democracia, sobretudo a contemporânea, de “que o máximo de participação por parte de todo o povo seria seu ponto central; de modo mais geral, [...] seria o ideal do homem democrático racional, ativo e informado”.

Assim, os modelos participativo e deliberativo tencionam a discussão sobre a participação do povo na e para a democracia a partir de uma visão, que não deixa de ser normativa, mas que transcende o limite imposto pelos modelos mais competitivos, que entendem a participação

puramente como um simples processo de escolha de líderes a ocupar os cargos políticos pela população. Nota-se um certo condicionamento da população em participar da vida política a partir da lógica da representatividade, isto é, da forma indireta de participação.

Este limite imposto até então pelos modelos abordados anteriormente nesta seção, apresentam sérias limitações especialmente sob o ponto de vista do real propósito de se adotar a democracia como regime majoritário, bem como pelo ponto de vista do significado da terminologia democracia.

A compreensão dos diferentes autores sobre a democracia elucida uma preocupação de como as diferentes concepções sobre a mesma podem interferir na qualidade e na efetividade das decisões tomadas por uma minoria, eleitas por uma maioria, e que decidem sobre os rumos desta última.

Desta forma, os modelos participativo e deliberativo da democracia, especialmente o deliberativo, elevam o debate sobre a importância do povo na e para a democracia a partir da participação como um novo paradigma. Se antes a participação se limitava no direito de escolha dos representantes aos cargos políticos, agora, atribui-se maior significado à participação do povo na vida política, considerando como de fundamental importância sua inserção no campo das decisões que afetam diretamente as suas vidas.

Assim, na linha da democracia participativa, encontra-se em Nicos Poulantzas, Crawford Brough Macpherson e Carole Pateman alguns dos principais autores contemporâneos que compreendem a necessidade de pensar a democracia para além de um regime político capaz de proporcionar ao cidadão o direito à escolha de líderes. Esses autores ampliam a compreensão da mesma, argumentando que em um sistema realmente democrático, isto é, que proporcione a soberania do povo, a participação do *demos* nos centros de decisão política deve ser o ponto central. Nesta perspectiva, quanto mais espaço à participação, há mais canais de participação (dispositivos), e, em tese, mais democrático será o regime.

Poulantzas (1980, p. 177), ao abordar a temática da democracia e da participação, assume um posicionamento favorável a *práxis* da democracia direta. Para ele, o modelo participativo compreende a articulação entre o Estado e a democracia direta de base.

Como se observa no seguinte trecho de sua obra *O Estado, O Poder, O Socialismo*,

é evidente que esse processo não deveria situar-se sob a égide do estadismo, ou seja, não deveria apoiar-se exclusivamente, ou mesmo essencialmente, no Estado, mas conclamar, no espaço econômico igualmente a iniciativa das massas populares, pelas formas de democracia direta na base e pelos núcleos autogestores. Mas também é inteiramente evidente que não se pode escapar ao estadismo sem uma transformação do próprio Estado (POULANTZAS, 1980, p. 227-8).

Contudo, o modelo participativo não visa substituir a democracia representativa pela democracia direta, mas, sim, que ambas coexistam. Poulantzas (1980) deixa claro que não crê que os dispositivos da democracia direta ou de autogestão substituam o Estado. Isso porque, ainda de acordo com o autor, isso abriria ainda mais espaço para a burocracia. O que Poulantzas (1980) propõe, então, é multiplicar as instâncias de poder na sociedade civil, de forma que os diferentes setores da sociedade sejam atingidos, como por exemplo, os movimentos sociais.

Poulantzas (1980, p. 177), adverte ainda, que “as lutas populares devem sempre se manifestar também pelo desenvolvimento de movimentos e na proliferação de dispositivos de democracia direta na base e de centros autogestores”. Isto implica na redistribuição do poder às massas populares e, conseqüentemente, para tal, necessita de uma ampla transformação do Estado. Estas transformações se aproximam do sentido etimológico da palavra democracia, isto é, supõe a soberania popular.

O modelo de democracia direta que o autor propõe no modelo participativo representa um instrumento contra a lógica hegemônica do capitalismo. Esta democracia de base, como o autor se refere, incita novas formas de lutas populares para o exercício de uma democracia que passe a ocorrer diretamente nas bases, diferenciando-se dos modelos antecessores que previam a participação meramente no processo eleitoral. Assim,

Essas lutas são marcadas por um anti-estatismo característico e se expressam na proliferação de focos autogestores e de redes de intervenção direta das massas nas decisões que lhes cabem: dos comitês de cidadãos até os comitês de bairro, passando por diversos dispositivos de autodefesa e de controle popular (POULANTZAS, 1980, p. 286).

A partir de Poulantzas, entende-se que é preciso a manutenção da democracia representativa e de suas instituições, para além da democracia direta e de autogestão. Faz-se necessário, também, o pluralismo político e ideológico, bem como o aprofundamento das liberdades políticas.

Também Macpherson (1978) – cientista político canadense –, em seu célebre livro *A Democracia Liberal Origens e Evolução*, é favorável à coexistência entre a democracia de base participativa e a democracia de base representativa. Segundo ele, considerando-se

as questões primeiramente em termos gerais, deixando de lado por hora o peso da tradição como as circunstâncias concretas que pudessem prevalecer numa economia quando os requisitos fossem plenamente satisfeitos, o modelo mais simples de democracia de participação seria um sistema piramidal com democracia direta na base e democracia por delegação em cada nível depois desta (MACPHERSON, 1978, p. 110).

Na prática, a democracia direta começaria

ao nível de fábrica ou vizinhança – discussão concreta face a face e decisão por consenso majoritário e eleição de delegados que formariam uma comissão no nível mais próximo seguinte, digamos, um bairro urbano ou subúrbio ou redondezas. Os delegados teriam de ser suficientemente instruídos pelos que os elegessem, e responsáveis para com eles de modo a tomar decisões em nível de conselho em caráter razoavelmente democrático. Assim, prosseguiria até o vértice da pirâmide, que seria um conselho nacional para assuntos de interesse nacional, e conselhos locais e regionais para questões próprias desses segmentos territoriais (MACPHERSON, 1978, p. 110-11).

Todavia, o autor se atenta para alguns fatores que podem interferir na efetiva participação democrática. Embora seja implícita ao sistema piramidal a definição clara das responsabilidades de cada nível da pirâmide, devidamente determinadas em papel, mesmo que o papel seja uma constituição nacional formal, isto não assegura a efetiva participação democrática. Segundo Macpherson (1978), o problema não estaria relacionado propriamente à tipologia piramidal, mas em pelos menos três outros aspectos que circundam a democracia e podem impedir o sistema funcionar como pretendido. Em resumo, um sistema de governo em forma de pirâmide não atuará de forma a transmitir a responsabilidade do governo aos demais níveis inferiores da pirâmide “numa situação imediatamente pós-revolucionária, [...] com ameaça eminente de contra-revolução”, ou se houver “o reaparecimento de uma subjacente divisão e oposição de classes, ou, ainda, se o povo, na base da pirâmide, for apático (MACHPERSON, 1978, p. 111-112).

Contudo, face ao exposto, o autor reconhece a complexidade que se apresenta à democracia nos moldes da participação direta frente à lógica procedimental de escolha dos representantes. Assim, o sucesso da democracia participativa estaria intrinsecamente alicerçado no fortalecimento da democracia direta. Mas esta, por sua vez, não substituiria a democracia representativa, pelo contrário, a ideia é que os dois modelos possam coexistir. Isto implica afirmar, que a democracia participativa possui a presença de partidos competitivos com organizações de democracia direta.

Pari passu a visão de Poulantzas e Machperson, Pateman (1992) concorda com o posicionamento dos autores de que a participação direta do cidadão é condição *sine qua non* para um sistema político pautado, sobretudo, nos pressupostos democráticos. Como coloca a autora, a teoria da democracia participativa é construída sob a égide de que o povo e suas instituições não podem ser considerados díspares entre si. Ou seja, os indivíduos e as instituições estão imbricados de tal forma que tão somente a existência de instituições representativas a nível nacional não é suficiente para a democracia. Isto porque, o sistema

representativo não fornece subsídios necessários para o máximo de participação de todas as pessoas, uma vez que este é o elemento central da democracia participativa.

O modelo participativo refuta as limitações impostas pelos modelos anteriores de democracia, que restringiam a participação do povo ao campo da escolha dos líderes, e passa a adotar uma ideia antagônica em que “o máximo de participação de todas as pessoas, a socialização ou ‘treinamento social’, precisa ocorrer em outras esferas, de modo que as atitudes e qualidades psicológicas necessárias possam se desenvolver” (PATEMAN, 1992, p. 60-1).

Esse desenvolvimento ocorre por meio do próprio processo de participação. A principal função da participação na teoria da democracia participativa é, portanto, educativa no mais amplo sentido da palavra, tanto no aspecto psicológico quanto no de aquisição de prática de habilidades e procedimentos democráticos (PATEMAN, 1992, p. 60-1).

Vale destacar a visão da autora de que

somente se o indivíduo tiver a oportunidade de participar de modo direto no processo de decisão e na escolha de representantes nas áreas alternativas é que, nas modernas circunstâncias, ele pode esperar ter qualquer controle real sobre o curso de sua vida ou sobre o desenvolvimento do ambiente em que ele vive (PATEMAN, 1992, p. 145-6).

Conforme destacado, a participação pode ser compreendida como um processo educativo que resulta no desenvolvimento da cidadania. O exercício da cidadania, por sua vez, é entendido por Pateman (1992) como o principal requisito da ruptura dos dogmas que cercam os cidadãos e os fazem pertencer à margem do sistema democrático e inseridos num contexto de injustiça social.

É um processo educativo e de conscientização, pois nem sempre o cidadão comum se interessa na plenitude das decisões do campo político-governamental. Conforme se pode constatar na seguinte passagem da obra *Participação e Teoria Democrática* da autora: “é de se duvidar que o cidadão comum chegue algum dia a se interessar por todas as decisões que são tomadas a nível nacional da mesma forma que se interessaria por aquelas que estão mais próximas dele” (PATEMAN, 1992, p. 146).

Nota-se que a autora realiza uma associação entre a experiência de participação com os níveis educacionais dos cidadãos. Em tese, quanto menor for o nível educacional do indivíduo, menor tendem a ser as razões que incidem sobre o mesmo e o leve a compreender a sua importância em participar dos processos que envolvem a democracia direta, isto é, a tomada de decisão.

Pateman (1992), assim como Poulantzas e Machperson, não acredita ser viável a instauração de uma democracia direta que substitua a democracia representativa, por desacreditar que se possa estendê-la a todos os níveis da vida política, social e econômica. É preciso acentuar que a democracia direta depende da vontade e interesse dos cidadãos em participar efetivamente da vida política, e do consenso dos grupos participantes em tomar decisões coletivas que viabilizem ações concretas no que circunda as políticas públicas. Sem isto, as aspirações pela democracia direta podem enfrentar obstáculos que impeçam a sua concretização, especialmente se observada num contexto socioeconômico liberal.

Assim, a existência de uma sociedade participativa implica ao homem comum estar

mais capacitado para intervir no desempenho dos representantes em nível nacional, estaria em melhores condições para tomar decisões de alcance nacional quando surge a oportunidade para tal, e estaria mais apto para avaliar o impacto das decisões tomadas pelos representantes nacionais sobre sua própria vida e sobre o meio que o cerca (PATEMAN, 1992, p. 146).

Face a elasticidade e multiplicidade de sentidos do termo democracia e dos diversos modelos que objetivam o ideal democrático, o modelo deliberativo é, talvez, o que apresenta maior idealismo face a dinâmica de participação que se propõe.

Fundamentado sob o paradigma da linguagem e das trocas argumentativas de base racional entre sujeitos, este modelo busca ampliar o envolvimento dos cidadãos na arena política por meio de espaços que permitam o exercício dialógico entre os diferentes sujeitos participantes do processo e o posterior consenso e entendimento mútuo, fortalecendo o conceito de cidadania, uma vez que o emprego da terminologia cidadão passa a ser recorrente dado a compreensão deste termo ser o mais adequado para se referir aos participantes do processo democrático.

O aporte teórico-analítico do modelo deliberativo, ao que pese o campo teórico e as experiências de participação que mais se aproximam deste modelo, inclusive as experiências associadas às TIC, incentiva a discussão e o debate em prol do questionamento dos pressupostos democráticos historicamente utilizados à inibição e restrição à inserção de cidadãos e à construção de estruturas institucionais porosas à *práxis* participativa, podendo contribuir no processo de exclusão de grande parte da população do circuito das tomadas de decisões políticas. Tomar decisões no campo político tornou-se um privilégio de poucos. Grupos eleitos por processo eleitoral dominam a arena político-decisória e transformam, ainda que simbolicamente, “uma multidão de homens [...] em uma pessoa quando é representada por um

só homem ou pessoa, de tal maneira que seja feito com o consentimento de cada um dos que constituem essa multidão” (CHAUI, 2000, p. 288).

Como já enfocado, a democracia, na lógica liberal, se reduz a um mero processo de eleitoral de escolha de líderes políticos, que são eleitos para compor cargos governamentais e parlamentos. A crítica dos autores da vertente participativa ou republicana da democracia, se ancora nos limites apresentados pelo modelo representativo, assim como do próprio papel do Estado na transição “do interesse particular para o interesse geral, da vontade individual para a vontade geral, dos bens particulares para o bem comum” (CHAUI, 2000, p. 277). Convém observar o fundamental papel atribuído ao Estado para a promoção da vontade geral e ao alcance do bem comum.

É necessário repensar a democracia à luz de uma formulação que parte de duas tradições teórico-políticas, “a autonomia pública da teoria política republicana (vontade geral, soberania popular), com a concepção de autonomia privada da teoria política liberal (interesses particulares, liberdades individuais)” (LUBENOV, 2010, p. 231). De modo que o representante encare o poder que lhe foi conferido por meio do sufrágio universal, de modo a permitir a sensibilidade de que ele representa quem governa, e não governa quem representa. A representação exige o isomorfismo e a equivalência entre representante e representado. Por isso, o modelo deliberativo se situa entre os modelos republicano e liberal de democracia.

As particularidades que diferem este modelo dos demais geram questionamentos de diversas ordens. Entre eles, destacam-se os aspectos relacionados à efetividade e aplicabilidade conceitual no campo empírico dos sistemas democráticos. Assim como ocorre com o significado do termo democracia, a concepção deliberativa também apresenta um espectro de autores e correntes teóricas que a entendem sob diferentes olhares. É necessário sublinhar que o conceito de democracia deliberativa será abordado a partir da compreensão de Jürgen Habermas e Joshua Cohen, dois proeminentes teóricos contemporâneos defensores desta corrente.

Habermas embasa seu argumento para defender a democracia deliberativa enfatizando que o processo eleitoral não se justificaria suficiente para assegurar a legitimidade das decisões públicas. Isto porque as decisões precisariam ter como fator basilar a vontade pública, concebida democratamente por meio da esfera pública. Esta esfera, para o autor, deveria ser isenta de relações de poder que pudessem interferir no processo decisório do cidadão, a ponto de inviabilizar sua participação e influência no sistema político.

O autor desenvolve a teoria da ação comunicativa como base conceitual democratizante das relações sociais na sociedade contemporânea. Trata-se de uma análise teórica e epistêmica da racionalidade como sistema operante da sociedade, isto é, no mundo da vida. Os cidadãos poderiam influenciar uns aos outros com o intento de formar opiniões ou conceber suas intenções para o seu próprio propósito (HABERMAS, 1987, p. 136).

O aspecto a ser destacado nesta teoria habermasiana, diz respeito ao modo com que o cidadão influencia o universo político. Ao pautar a participação a partir de um amplo processo fundamentado na égide racional e argumentativa, que objetiva a formação discursiva, tanto da opinião, quanto da vontade, e legitimação da *práxis* dialógica/comunicativa, tem-se a ideia da transformação do poder comunicativo em poder democrático-administrativo, isto é, a combinação da utilização da racionalidade comunicativa e instrumental para que o cidadão possa influenciar o sistema político.

Faz-se necessário frisar também, que a participação, eminentemente, ocorre num contexto em que se privilegia a construção e, até mesmo a reconstrução do espaço público e das relações sociais, ao passo que envolve um conjunto de pressupostos teóricos-normativos de base racional, discursivo, participativo e pluralista, orientado, sobremaneira, não somente por interesses teóricos-normativos, mas também, por interesses técnico-instrumentais, que permitam a operacionalização das decisões tomadas a partir do consenso comunicativo e da autorregulamentação.

Para os adeptos desta corrente, o cidadão não mais exerce um papel de coadjuvante no processo político, como até então ocorre nos modelos mais liberais da democracia. Ele passa a ocupar um papel de protagonista, isto é, o cidadão é o sujeito central de todo o processo político-participativo. Deste modo, os modelos democráticos cuja tônica se ancora na ampliação dos processos de participação tendem a desenvolver uma cultura cívica⁸, fundamentada numa ampla base argumentativa, reflexiva e racional, que auxilia na legitimação dos interesses coletivos e no alcance dos mesmos a partir do entendimento mútuo. A tônica da concepção deliberativa não visa substituir a democracia representativa, mas permitir que tanto os cidadãos livres e iguais, assim como os representantes, raciocinem e, assim, se estabeleça um consenso a partir não da soma dos votos da maioria, mas a partir do melhor argumento.

O Quadro 1, apresenta uma síntese desses modelos.

⁸ O sentido de cultura cívica que os modelos participativo e deliberativo procuram resgatar, elucida uma esfera pública como espaço essencial para o debate entre os cidadãos sobre as questões de cunho político e sua posterior deliberação (HABERMAS, 2001; PATEMAN, 1992).

Quadro 1 – Síntese dos modelos

Modelo democrático	Participação política	Representação política	Processo democrático	Estabilidade governamental
COMPETITIVO				
Elitista	Prejudicial à saúde da democracia; o povo deve se limitar a escolher os representantes.	Necessária, visto a irracionalidade da massa e a grande quantidade de cidadãos das democracias modernas.	Decisões tomadas através dos representantes eleitos, levando em conta seus próprios interesses dentro das instituições do Estado.	Possível, mediante a confluência da não participação popular, alcançada pelas eleições para eleger representantes, baseadas na competição eleitoral entre os partidos (elites) e instituições democráticas.
Pluralista	Necessária, visto as decisões possíveis tomadas pelos cidadãos, a partir da confluência dos seus interesses através de associações constituídas no processo decisório	Necessária, visto a grande quantidade de cidadãos das democracias modernas.	Representantes eleitos, levando em consideração as preferências das associações de interesses e dos cidadãos dentro de instituições democráticas.	Estabelecida entre atuação da sociedade civil dentro dos grupos de interesses, representantes eleitos mediante competição eleitoral e instituições democráticas.
PARTICIPATIVO/REPUBLICANO				
Participativo	Necessária. Elemento essencial para as democracias modernas.	Prejudicial, já que não há a representação plena dos interesses coletivos - crise da representação	Decisões tomadas mediante a participação direta dos cidadãos em instituições democráticas	Possível a partir da cultura política produzida através da participação direta na tomada de decisão.
Deliberativo	Importante quando mediada pelo diálogo e debate racionalmente constituído dentro da esfera pública.	Assume a importância exercida pelas instituições representativas, bem como sua maneira de racionalização.	Decisões tomadas pelos representantes nas instâncias decisórias (instituições representativas do estado) ou do	A estabilidade no modelo deliberativo se relaciona a estabilidade das decisões devido aos múltiplos consensos na

			Estado mediado a través dos equilíbrios mútuos estabelecidos a partir do diálogo na esfera pública.	esfera pública que, de alguma maneira, pode ser refletido no parlamento.
--	--	--	---	--

Fonte: Silva et al (2013, p. 21).

A inserção do cidadão nos processos de formação, transformação e de tomadas de decisão reflete o amadurecimento do sistema democrático frente aos modelos que consideram os cidadãos seres incapazes de desempenhar outra função a não ser a da escolha de líderes. Para este modelo, a democracia tem um papel fundamental para a formação de um corpo de cidadãos ativos e preocupados com os assuntos públicos. Desde modo, a democracia pode ser um espaço para a formação de uma cultura cívica.

3 PRESSUPOSTOS TEÓRICOS-CONCEITUAIS DAS TIC NO AMBIENTE GOVERNAMENTAL

É por demais sabido que a principal forma de relação entre o homem e a natureza, ou melhor, entre o homem e o meio, é pela técnica. As técnicas são um conjunto de meios instrumentais e sociais, com os quais o homem realiza a sua vida, produz e, ao mesmo tempo, cria espaço (SANTOS, 2014a, p. 29).

A passagem do geógrafo brasileiro Milton Santos na epígrafe deste capítulo enfatiza que as interrelações do homem com o meio são precedidas pela técnica. A técnica se constitui em um fenômeno intrínseco à vida humana, a qual fornece elementos específicos que proporcionam ao homem constituir e transformar o meio, seja ele social, político, cultural, econômico ou mesmo simbólico.

Na história da humanidade, a técnica ocupa um lugar de vanguarda no processo de desenvolvimento humano e das sociedades. Seja na era pré-história, com os períodos paleolítico, neolítico e idade dos metais, ou nas idades antiga, média, moderna e contemporânea, o homem faz uso da técnica como instrumento que lhe permite alterar o curso dos acontecimentos de sua história, possibilitando, por um lado, a empirização do tempo e, de outro, “uma qualificação precisa da materialidade sobre a qual as sociedades humanas trabalham” (SANTOS, 1994, p. 19).

Expressis verbis, a percepção que prevalece nos estudos da técnica ainda é acrítica e relacionada ao campo dos benefícios e facilidades que seu uso possibilita ao homem. De modo a estar associada, concomitante, à ideia da filosofia do progresso, para a qual por meio da técnica o homem é capaz de acessar os elementos necessários para se desenvolver.

A associação da técnica com o progresso – sobremaneira após o surgimento e expansão do sistema capitalista e do fenômeno da globalização –, passa a atribuir um novo sentido à vida humana, pois mais do que nunca seu uso se associa à ideia do desenvolvimento da humanidade sob a lógica do crescimento dos potenciais produtivos. Isto simboliza a possibilidade de o homem melhorar sua condição de vida mediante os avanços da técnica nos campos da ciência, da tecnologia, da modernização, da liberdade e da democracia.

Quem a impulsiona é a consciência dos homens, que, mediante a técnica, entre outros recursos, investiga a realidade objetiva no campo físico e no sistema de relações sociais, e se dispõe a intervir produzindo modificações historicamente visíveis. Nenhuma técnica existe a não ser como o fruto de determinada compreensão das propriedades dos corpos e da interação dos fenômenos. Se exerce alguma influência sobre a consciência, enquanto reflexo de possibilidades da ação humana sobre a natureza, por outro lado a mudança na concepção que o homem tem da realidade irá expressar-se em ganhos adicionais de conhecimentos, que serão convertidos em outras realizações técnicas, as quais por sua vez irão dar à consciência diferente imagem do mundo, e assim por diante, num progresso sem fim (PINTO, 2005, p. 173).

Portanto, a técnica pode ser caracterizada enquanto um método para o homem triunfar sobre o meio. É, ainda, um importante elemento de explicação e condicionante da sociedade, dos lugares e territórios. Como observam Santos (2014a) e Vieira Pinto (2005), a técnica, quando observada puramente no seu sentido etimológico e semântico, não é capaz de explicar as contradições e dinâmicas estabelecidas na sociedade, tampouco é ela quem move a sociedade. Para Vieira Pinto (2005), é preciso inseri-la dentro de uma dinâmica de interrelação com os demais fenômenos inerentes à vida em sociedade, e que formam a estrutura social.

3.1 Relação da técnica com o espaço nos diferentes tempos

As sociedades passam por mudanças. Como aponta o sociólogo Manuel Castells (2005a), algumas delas são estruturais – como a passagem das fases dos períodos mercantil ao industrial – e resultam na constituição de novas formas, dinâmicas e processos espaciais que se constituem e se interrelacionam por toda a estrutura social. O autor destaca que o espaço é uma expressão da sociedade e que, embora estabelecer uma relação entre sociedade e espaço possa representar uma tarefa simples, acaba por não ser, pois o espaço não é meramente um reflexo da sociedade, pelo contrário, ele é sua expressão. “[...] o espaço não é uma fotocópia da sociedade, é a sociedade” (CASTELLS, 2005a, p. 500).

Para o geógrafo francês Pierre George (1974, p. 13), a relação da técnica com o espaço e sua conseqüente influência, leva em consideração dois aspectos relacionais: o primeiro contempla a “ocupação do solo pelas infraestruturas das técnicas modernas (fábricas, minas, *carrières*, espaços reservados à circulação) e, o segundo, considera as “transformações generalizadas impostas pelo uso da máquina e pela execução dos novos métodos de produção e de existência”⁹.

Há de se considerar a visão do filósofo e sociólogo alemão Jürgen Habermas (1868, p. 54) ao expor sua compreensão crítica entre a técnica e o homem. Para ele, existe uma interrelação ambivalente entre técnica e o homem, pois ao mesmo tempo em que a técnica possibilita ao homem aumentar o seu poder, pode, também, ao mesmo tempo, debilitar. No estágio presente, o homem é talvez mais impotente do que nunca perante seu próprio aparelho”. Isto ocorre tanto ao considerar os fenômenos associados aos fatores produtivos, ou seja, na produção material da existência humana, como na intrínseca relação entre o homem e a

⁹ Ver Marx – Teoria da mais valia relativa para atribuir a Marx o mérito de mostrar como as técnicas do trabalho definem o nível de produtividade de uma empresa. Modernização significa, a partir daí, aumentar com meios técnicos a produtividade do trabalho.

tecnologia de base computacional. Ou, como denomina Milton Santos, a relação do homem com o meio técnico-científico-informacional.

Assim, a dependência do homem da técnica pode ser observada em Karl Marx, na sua célebre obra *O Capital*, no qual o filósofo e sociólogo alemão, ao abordar as relações econômicas e das forças produtivas na sociedade, desenvolveu uma reflexão crítica sobre o capitalismo, cujas considerações são pertinentes para entender como se dá esta impotência e dependência do homem racional perante o seu próprio aparelho. Para ele,

uma miserável população trabalhadora é mantida como reserva, pronta a satisfazer as necessidades mutáveis de exploração que experimenta o capital, pela disponibilidade absoluta do homem para cumprir as exigências variáveis do trabalho; a substituição do indivíduo parcial, mero portador de uma função social de detalhe, pelo indivíduo plenamente desenvolvido, para o qual as diversas funções sociais são modos alternantes de atividade (MARX, 2015, p. 682).

O ponto fundamental da passagem de Marx, está na imbricada relação do homem com as forças produtivas e nas relações de produção. A partir das relações de poder que se formam e do uso contínuo da técnica, tornam-no cada vez mais refém do seu próprio sistema. Assim, a técnica pode ser compreendida como um fenômeno e “emancipada de qualquer dimensão metafísica e artística”, como a partir de uma visão associada a “promessa salvacionista, utópica ou heroica, não obstante, totalmente absorvida por uma concepção materialista do mundo, concebido enquanto campo de batalha” (BRUSEKE, 2005, p. 17).

Nas obras *A Natureza do Espaço, Técnica, Espaço e Tempo e Metamorfose do Espaço Habitado*, por exemplo, Milton Santos dedica atenção em compreender as implicações da técnica no tecido social e sua evolução nos diferentes períodos históricos da humanidade. Cabe frisar, que não se tem por finalidade apresentar um apanhado histórico do processo evolutivo da técnica, de modo a classificá-la à luz dos diferentes períodos e contextos históricos, tampouco resgatar o conjunto de autores e obras que se debruçam nesta discussão. A discussão pretendida com este capítulo é a de realizar uma breve contextualização do uso e sentido da técnica e do meio técnico-científico-informacional para o homem, de forma a dialogar com o objeto de estudo desta tese. É oportuno mencionar, que existem diversas abordagens e correntes teórico-conceituais acerca da evolução da técnica na humanidade, não havendo, portanto, um consenso entre os pesquisadores da temática no que diz respeito a uma classificação universal, generalista, dos períodos históricos.

Dessa maneira, Santos (2014a) define três períodos que exemplificam a apropriação e uso da técnica pelo homem. A primeira periodização definida por Santos é denominada de meio natural ou pré-técnico. Este meio corresponde ao período da história humana em que o uso da

técnica tinha como propósito a obtenção de recursos junto a natureza, considerados pelo homem, como fundamentais ao exercício e manutenção da vida. A intervenção do homem na natureza, não resultava em significativas transformações do meio, razão pela qual prevalecia uma harmonia socioespacial entre homem e natureza, que resultava na sua preservação. Pois, as “técnicas e o trabalho se casavam com as dádivas da natureza, com a qual se relacionavam sem outra mediação” e as “motivações de seu uso eram, sobretudo, locais, ainda que o papel do intercâmbio nas determinações sociais pudesse ser crescente” (SANTOS, 2014a, p. 235).

Já na segunda periodização proposta por Santos, é possível identificar modificações no modo com que o homem se relaciona com a natureza. Se antes a relação do homem com a natureza ocorria de maneira mais harmônica, agora, à luz da lógica da instrumentalidade, a relação passa a ocorrer de forma conflitante, pois há uma superposição, ainda que triunfante, do homem sob a lógica do natural. Como se pode observar, “os objetos que formam o meio não são, apenas, objetos culturais; eles são culturais e técnicos, ao mesmo tempo. Quanto ao espaço, o componente material é crescentemente formado do "natural" e do "artificial" (SANTOS, 2014a, p. 236).

Sob a égide do espaço mecanizado, neste novo período denominado por Santos de meio técnico, o homem “começa a fabricar um tempo novo, no trabalho, no intercâmbio, no lar. Os tempos sociais tendem a se superpor e contrapor aos tempos naturais”, isto em razão do incremento de novos materiais (tecnologias), o que permitiu, por sua vez, o homem transgredir distâncias (SANTOS, 2014a, p. 237).

O homem, ser dotado de racionalidade, a partir do acúmulo de experiências, impõe uma nova lógica na interrelação com o seu espaço vivido. Agora, ele pode enfrentá-lo e modificá-lo, impor sua lógica e estabelecer novas dinâmicas, consequências, transformações, agindo na construção e reconstrução do espaço, do território, da natureza e da multidimensionalidade. Dessa maneira, a sobreposição dos instrumentos técnicos sobre o meio cultural e natural, como aponta Santos (2014a, p. 237), não ocorreu de forma igualitária.

Eram poucos os países e regiões em que o progresso técnico podia instalar-se. E, mesmo nestes poucos, os sistemas técnicos vigentes eram geograficamente circunscritos, de modo que tanto seus efeitos estavam longe de ser generalizados, como a visão desses efeitos era, igualmente, limitada.

O terceiro período, representa o atual estágio de desenvolvimento da sociedade, da produção e transformação do espaço geográfico. Denominado de meio técnico-científico-informacional pelo geógrafo Milton Santos, este período teve início após a segunda guerra

mundial, mas sua afirmação, incluindo os países em desenvolvimento, só ocorreu a partir da segunda metade do século XX, em meados dos anos 1970.

A principal característica que distingue o meio técnico-científico-informacional dos meios técnico e natural, se dá pela profunda interação que passa a ocorrer entre a ciência e a técnica. Ou seja, a maior proximidade da ciência e da técnica resultou no surgimento e consolidação de novas formas e processos espaciais, de produção e reprodução do espaço geográfico (SANTOS, 2014a; CASTELLS, 2005a).

“No novo modo informacional de desenvolvimento, a fonte da produtividade acha-se na tecnologia de geração de conhecimento, de processamento da informação e de comunicação de símbolos” (CASTELLS, 2005a, p. 53). A nova estrutura social impulsionada pela lógica do mercado, tem como base a ciência, a tecnologia e a informação. A união destas três variáveis resulta em importantes mudanças no território, uma delas abrange “a composição técnica do território e, de outro [...], na composição orgânica do território, graças à cibernética, às biotecnologias, às novas químicas, à informática e à eletrônica” (SANTOS, 2014b, p. 70).

Assim, tem-se “de um lado um novo sistema técnico hegemônico, e, de outro, um novo sistema social hegemônico, cujo ápice é ocupado pelas instituições supranacionais, empresas multinacionais e Estados, que comandam objetos mundializados e relações sociais mundializadas”.

Ao homem, cabe-lhe o papel de impor à natureza suas próprias formas, que podem ser formas ou objetos culturais, artificiais ou históricos (SANTOS, 2014c, p. 97).

A natureza conhece um processo de humanização cada vez maior, ganhando a cada passo elementos que são resultado da cultura. Torna-se cada dia mais culturalizada, mais artificializada, mais humanizada. O processo de culturalização da natureza torna-se, cada vez mais, o processo de sua tecnificação. As técnicas, mais e mais, vão se incorporando à natureza, e esta fica cada vez mais socializada, pois é cada dia mais o resultado do trabalho de um maior número de pessoas. Partindo de trabalhos individualizados de grupos, hoje todos os indivíduos trabalham conjuntamente, ainda que disso não se apercebam. No processo de desenvolvimento humano, não há uma separação do homem e da natureza. A natureza se socializa e o homem se naturaliza. (SANTOS, 2014c., p. 97/8).

A interação entre homem e natureza é cada vez mais intensa e indissolúvel, assim como os avanços no campo da técnica e do meio técnico-científico-informacional representam um estágio de desenvolvimento das sociedades que se torna inimaginável pensar o mundo e as sociedades sem o aparato técnico e tecnológico atual que intermedeiam a relação produtiva humana com a natureza.

3.2 A discursividade teórico-normativa da tecnologia no tecido social

A perspectiva teórica da potencialidade do uso das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) se associa à compreensão da racionalidade e da tecnicidade instrumental enquanto paradigma funcionalista de transformação do homem, da natureza e do espaço (sociedade em movimento).

O atual estágio de desenvolvimento da sociedade, proporcionado pelos avanços no campo da ciência e da técnica, possibilitou ao homem moderno experienciar um modelo de desenvolvimento da sociedade, antes, inimaginável pela sociedade de outrora. Tais avanços correspondem à afirmação do meio técnico-científico-informacional enquanto elemento-chave de explicação e compreensão dos fenômenos contemporâneos.

A revolução do meio técnico-científico-informacional e sua conseqüente expansão com o fenômeno da globalização, permitiu ao homem novas formas de apropriação e transformação do espaço e da natureza. Como nunca antes na história humana, o homem utiliza os recursos tecnológicos para expandir suas potencialidades perante o meio (ações antrópicas), modifica e ressignifica a *práxis* dialógica (processos de comunicação) e utiliza para garantir a sua liberdade. Ou, como aponta o filósofo brasileiro Antônio Vieira Pinto (2005), em sua célebre obra *O Conceito de Tecnologia*, a disseminação do uso da máquina e do computador guarda intrínseca relação com o argumento de que para o homem superar as desigualdades, seria necessário entrar na era tecnológica. Isto porque, ainda na primeira fase da revolução que teve como base o desenvolvimento da microeletrônica, por volta de 1950, já se tinha a ideologia do uso da tecnologia como pré-requisito para a superação da desigualdade, numa sociedade cujas funções e grupos sociais dominantes se organizavam cada vez mais em torno desta tecnologia (CASTELLS, 2005a; PINTO, 2005).

Pinto (2005, p. 20) era um crítico desse argumento e não acreditava que a mera entrada da sociedade nessa era seria “um elemento comprovador da qualidade presente na opção vulgarmente defendida pelas elites de então: entrar na era tecnológica para superar a desigualdade”.

Na realidade, os avanços tecnológicos resultam de um processo racional, de acúmulo de conhecimento humano, e são desenvolvidos para suprir as necessidades humanas, sejam elas vinculadas a esfera social – ampliação dos canais de comunicação e intercâmbio de conhecimento –, do Estado – modernização dos governos e da administração pública – ou do mercado – processo de desenvolvimento das forças produtivas da sociedade, nova Divisão Internacional do Trabalho (DIT).

Isto significa dizer que a revolução do meio técnico-científico-informacional constitui num importante conceito, formulado por Milton Santos, para demonstrar a ampliação da ciência e da técnica e dos processos de produção e reprodução do meio como indutores para o alcance do desenvolvimento.

A ciência, a tecnologia e a informação, formam a nova base técnica da vida e são o centro das relações. *Pari passu* seu emprego no tecido social sendo os mais diversos, torna-se plausível, ou mesmo compreensível, que o homem moderno deposite expectativas favoráveis em relação aos benefícios proporcionados pela ‘instrumentalização’ e ‘tecnificação’ do espaço e da natureza.

Neste sentido, os estudos do matemático estadunidense Norbert Wiener, ainda na primeira metade do século XX, sobre o desenvolvimento e uso de linguagem e técnica específica (algoritmos) para permitir ao homem exercer o controle e a comunicação em geral, foram *sine qua non* para a revolução do meio técnico-científico-informacional.

Por meio do estudo da teoria das mensagens “como meios de dirigir a maquinaria e a sociedade, o desenvolvimento de máquinas computadores e outros autômatos [...]”, Wiener ressignificou o sentido da informação para o homem, dando-lhe a mesma importância que a energia e a matéria tiveram na história humana (WIERNER 1954, p. 15).

Para ele, a sociedade só pode ser compreendida por meio dos estudos das mensagens e das facilidades de comunicação da qual dispunha em cada época, e de que, no “futuro desenvolvimento dessas mensagens e facilidades de comunicação, as mensagens entre homem e as máquinas, entre as máquinas e o homem e entre a máquina a máquina [...]”, teria cada vez mais relevância na história humana (WIERNER 1954, p. 16).

Embora duas das principais obras de Wiener sejam datadas de 1948 e 1954, respectivamente, *Cibernética* e *Cibernética e sociedade: o uso humano de seres humanos*, ambas apresentam diversas similaridades com a realidade social contemporânea, especialmente quando observadas à luz da importância e da dependência das tecnologias para e pela sociedade.

Os estudos no campo da Cibernética contribuíram no desenvolvimento e aperfeiçoamento de tecnologias “de geração de conhecimento, de processamento da informação e de comunicação de símbolos” (CASTELLS, 2005a, p. 53), e promoveram transformações as mais diversas nas estruturas sociais, políticas, econômicas e culturais.

O desenvolvimento da computação, das telecomunicações, da radiodifusão e da internet, no decorrer da segunda metade do século XX, direcionou o mundo a um novo modelo de sociedade. Se no período pré-industrial o elemento transformador da sociedade era proveniente

da energia natural, no período industrial a energia produzida/transformada, no período pós-industrial a informação, que se vale do conhecimento e da tecnologia, são os fatores estratégicos para o desenvolvimento.

As estupendas criações cibernéticas com que hoje nos maravilhamos resultam apenas do aproveitamento da acumulação social do conhecimento, que permitiu fossem concebidas e realizadas. Não derivam das máquinas anteriores enquanto tais, mas do emprego que o homem fez delas [...] (PINTO, 2005, p. 20).

Neste sentido, como retrata o sociólogo Daniel Bell, em sua obra *O advento da sociedade pós-industrial*, o desenvolvimento de uma linguagem técnica específica pelo homem para que pudesse sobrepor o seu interesse próprio (controle) sobre as máquinas que ele mesmo desenvolveu, resguarda a ideia do “uso do conhecimento científico para especificar as maneiras de fazer as coisas de um modo reprodutível”. Bell (1973) chama este processo de *tecnologia intelectual*, pois representa a substituição dos julgamentos intuitivos, por algoritmos (regras para a solução de problemas) (BELL, 1973, p. 44-45).

Como afirma Bell (1973, p. 49), a “meta da nova tecnologia intelectual, é, nada mais nada menos, a realização do sonho social do alquimista: o de “harmonizar” a massa da sociedade”. A audaciosa meta à qual o autor se refere, vai ao encontro das diversas pretensões positivas ainda difundidas sobre o incremento dos revolucionários e emergentes instrumentos tecnológicos computacionais no tecido social. O homem aspira que a inserção da sociedade nesta ‘nova fase’ da história humana, seja dotada de superioridade frente a todas as demais que a antecederam, pois o êxito reafirma sua superioridade e domínio do meio. Uma vez que o mesmo tem à sua disposição a vicissitude da produção, do armazenamento, do processamento, da transmissão, do acesso, da segurança da informação e do intercâmbio de conteúdo simbólico.

Ou, como descreve Thompson (2002, p. 24), o indivíduo utiliza dos recursos dos meios de informação e comunicação, que inclui “meios técnicos de fixação e transmissão, as habilidades, competências e formas de conhecimento empregadas na produção, transmissão e recepção da informação e do conteúdo simbólico”, como instrumentos de ação para intervir no curso dos acontecimentos de sua história. Pois, as “ações simbólicas podem provocar reações, liderar respostas de determinado teor, sugerir caminhos e decisões, induzir a crer e a descrever, apoiar os negócios do estado ou sublevar as massas em revolta coletiva. (THOMPSON, 2002, p. 24).

No limiar da segunda metade do século XX, quando surge a nova ou terceira DIT, com a revolução do meio técnico-científico-informacional e a consolidação do capitalismo financeiro, as instituições assumem um papel particular na acumulação dos meios de

informação e comunicação. Neste sentido, um dos usos mais intensos percebidos na sociedade ocorre na esfera do sistema produtivo.

Ao revisitar a obra *O Capital*, de Karl Marx, faz-se oportuno resgatar a passagem no qual o autor relaciona o uso da máquina pela sociedade. Ainda que não seja objetivo realizar uma digressão da terminologia da máquina neste capítulo, seja no campo etimológico ou semântico, seu surgimento e finalidade são análogos à presente discussão que se realiza neste capítulo sobre tecnologia.

Ao considerar o campo epistêmico, para Marx (1989, p. 428), “a máquina, da qual parte a revolução industrial, substitui o trabalhador que maneja uma única ferramenta por um mecanismo que ao mesmo tempo opera com certo número de ferramentas idênticas ou semelhantes àquela e é acionado por uma única força motriz, qualquer que seja sua forma”.

Marx (1989) se refere ao uso da máquina no tecido social como forma do capitalista maximizar seus lucros e obter a *mais-valia* por meio da utilização de instrumentos que o tornam livre (ou mais livre) da dependência da capacidade física do homem. Essa independência ocorre em virtude da substituição da força motriz humana pela da máquina. Se antes a execução de certa atividade no sistema produtivo considerava um determinado período de tempo para a sua realização, com o emprego da máquina, a mesma atividade passa a ocorrer num período menor de tempo. Assim, o capitalista pode aumentar a produção a medida em que se executa a mesma atividade num menor espaço de tempo. Com os avanços no campo da cibernética, a máquina, agora com recursos os mais diversos, tornou-se, mais do que nunca, um meio de aprimoramento da produção e alienação do homem em todos os campos da atividade humana.

Como bem nos lembra Pinto (2005, p. 362),

a tecnologia e os maquinismos de qualquer espécie que a materializam assumem duplo e profundo significado: o de ser ao mesmo tempo manifestação da razão humana no grau de desenvolvimento que alcançaram em cada momento e em certa comunidade nacional, sob forma de consciência para si; e o de fornecer o condicionamento objetivo, a força, o “motor” do processo de evolução da mesma razão.

Embora não esteja explícita na passagem de Pinto (2005) sua visão acerca do determinismo tecnológico, é possível identificá-lo em seu argumento sobre o duplo e profundo significado da tecnologia e dos maquinismos na sociedade. O primeiro ponto é que a tecnologia só existe em razão do homem ter alcançado certo grau de desenvolvimento (conhecimento científico) que lhe permitiu aperfeiçoar as técnicas de exploração do meio. O segundo aspecto considera a tecnologia um instrumento que auxilia o homem no seu processo de evolução.

Portanto, compartilha-se da afirmação de Castells (2005a, p. 43) quanto o seu entendimento de que o paradigma do determinismo tecnológico se revela algo parcialmente infundado, dado que para os críticos desta corrente, como Marcuse, Heidman, Castells e Vieira Pinto, a tecnologia não é capaz de determinar a sociedade, não é autônoma e independente da sociedade, pelo contrário, ela corresponde à própria sociedade, e a sociedade, por sua vez, “não pode ser entendida ou representada sem suas ferramentas tecnológicas”.

Castells (2005a) afirma, ainda, que “a tecnologia não determina a sociedade. Nem a sociedade escreve o curso da transformação tecnológica”, pois a criatividade, a iniciativa empreendedora, a inovação tecnológica e aplicações sociais intervêm no processo de descoberta científica, e o “resultado final depende de um complexo padrão interativo” (CASTELLS, 2005a, p. 43). O autor complementa que: “A tecnologia não determina a sociedade: incorpora-a. Mas a sociedade também não determina a inovação tecnológica: utiliza-a”.

A relação dialética entre sociedade e tecnologia se mostra paradoxal à medida que os elementos descritos por Castells (2005a) que dependem de ampla e complexa interatividade para resultarem na transformação tecnológica, são parte intrínseca da sociedade. Em tese, não poderiam, assim como a tecnologia, serem percebidos como fatores à parte da sociedade. Idem quando o autor destaca que “novas formas e processos sociais não surgem em consequência de transformação tecnológica” (CASTELLS, 2005a, p. 43), mas uma vez instituído no tecido social, o homem passa a fazer uso, e o uso que ele faz cria “novas formas e canais de comunicação, moldando a vida e, ao mesmo tempo, sendo moldadas por ela (CASTELLS, 2005a, p. 40).

Os adeptos ao paradigma do determinismo tecnológico, cunhado pelo sociólogo americano Thorstein Veblen (1857-1929), ancoram-se na associação das tecnologias como a condição essencial de manutenção do padrão de organização da vida em sociedade e que, portanto, seriam “forças independentes, autocontroláveis, auto-determináveis e auto-expandíveis. São vistas como algo fora do controle humano, mudando de acordo com seu próprio momento e moldando inconscientemente a sociedade”. Ou, dito de outra forma, a tecnologia, qualquer que seja, influencia a forma como a sociedade percebe a comunicação e diferentes culturas.

A década de 1970 foi um importante período de transformação das sociedades. Foi nesta época, que um novo paradigma tecnológico, com base na tecnologia da informação, foi constituído principalmente no Estados Unidos. Este novo modo de organização mundial

promoveu uma interação econômica e política entre os países, o que resultou em uma nova dinâmica produtiva e comunicacional.

Como afirma Castells (2005a), a sociedade se tornou hipersocial, e não mais uma sociedade do isolamento. Em termos simples, a sociedade se constitui em uma estrutura social fundada na noção de redes, que são “operadas por tecnologias de informação e comunicação fundamentadas na microeletrônica e em redes digitais de computadores que geram, processam e distribuem informação a partir de conhecimento acumulado nos nós dessas redes” (CASTELLS, 2005b, p. 20).

Os equipamentos de tecnologia de informação e comunicação tornaram-se interfaces interativas fundamentais da “nova” modalidade de comunicação contemporânea, pautada principalmente no uso da internet. Implicaram na “criação de novas formas de ação e de interação com o mundo social, novos tipos de relações sociais e novas maneiras de relacionamento do indivíduo com os outros e consigo mesmo” (THOMPSON, 2002, p. 13), bem como novas dinâmicas de poder.

Os processos de comunicação pautados, inexoravelmente, no uso dos “novos” meios de informação e comunicação são uma estratégia substancial da vida social. Para Thompson (2002, p. 24), as TIC são recursos tecnológicos os quais o homem utiliza para “intervir no curso dos acontecimentos, influenciar as ações dos outros e produzir eventos por meio da produção e transmissão de formas simbólicas”. Seu uso seria capaz de alterar de forma significativa as relações sociais à medida que novas relações de poder são estabelecidas no tecido social, a partir de seu uso e de seu potencial.

Vasconcelos e Rúa (2005) compartilham da visão de Thompson ao afirmarem que as TIC são um processo revolucionário de comunicação capaz de transformar a organização espacial e temporal da vida social. As TIC simbolizam a integração de sistemas de informação com comunicação de dados e contribuem para facilitar a comunicação, a busca e o acesso à informação, o planejamento e a execução das atividades humanas em sociedade (VASCONCELOS; RUA, 2005).

Gomes (2005), Ruediger (2002), Lévy (1999) e Castells (2005a) procuram explicar que a integração das esferas da vida social através da ideia central da interconexão – em rede – mudou radicalmente a forma com que as sociedades contemporâneas interagem e se comunicam entre si, acessam e buscam informações. Mormente, quanto a potencialidade do uso das TIC enquanto instrumento democratizador e fundamental para o fortalecimento e aperfeiçoamento

da *práxis* democrática e dos mecanismos participativos que dela resultam e caracterizam os Estados-nações democráticos. Isto é:

Nesse novo cenário, em que a Internet e as tecnologias da informação e comunicação assumem um papel de vanguarda, também surgem novas possibilidades de intervenção social e de novas relações econômicas. Podemos criar novos espaços à prática da cidadania, da democracia, novos espaços para as práticas educativas e um novo patamar para o [...] desenvolvimento tecnológico, científico e econômico. (BRANCO, 2005, p. 229).

Contudo, “nunca foi tão profundo o sentimento de desconexão e de exclusão em relação às transformações que marcam o espaço e o tempo do mundo. [...] nunca tantos grupos estiveram tão ligados ao resto do mundo por via do isolamento, nunca tantos foram integrados por via do modo como são excluídos” (SOUSA SANTOS, 2002, p. 17).

O sofismo em torno das promessas e facilidades com o desenvolvimento da tecnologia, é percebido nas mais diversas áreas da vida humana, assim como as alterações nas múltiplas escalas, sejam espaciais ou temporais, da ação social.

A turbulência nas escalas temporais é a contrapartida da turbulência nas escalas espaciais. O local é cada vez mais o outro lado do global e, vice-versa, o global é cada vez mais o outro lado do local. E o espaço nacional está se transformando na instância de mediação entre o local e o global. Mas, acima de tudo, da explosão das escalas resulta tanto a interdependência quanta a disjunção (SOUSA SANTOS, 2002, p. 17).

Em meio à onipresença das tecnologias da informação e comunicação em praticamente todas as esferas da vida humana, não se pode desconsiderar a reflexão crítica do quanto as sociedades modernas se tornaram dependentes dos recursos tecnológicos e das suas potencialidades, sobremaneira na modernização dos processos produtivos, do Estado, da *pólis*, da esfera pública e política, da democracia e dos seus processos correlatos à participação, deliberação, empoderamento e comunicação.

3.3 O potencial da tecnologia para o desenvolvimento: os relatórios internacionais

Diante do entendimento, e conseqüente entusiasmo, de pesquisadores acerca do potencial da tecnologia nos diferentes setores da sociedade, observa-se, também, um reflexo disso nos relatórios internacionais que fazem recomendações de ações com vistas ao desenvolvimento dos países. É oportuno, portanto, destacar alguns relatórios internacionais da ONU sobre a presente discussão. Desde a sua criação¹⁰, em 1945, um dos objetivos-chave, de acordo com a Carta das Nações Unidas, é promover o progresso social e melhorar as condições

¹⁰ <http://unicrio.org.br/a-onu-em-acao/a-onu-e-o-desenvolvimento/>

de vida dentro de uma liberdade ampla. Ao longo da história, dentre seus objetivos, estão o de alcançar o consenso internacional sobre suas ações, entre elas para o desenvolvimento.

Os estudos realizados pela ONU e demais órgãos/instituições internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial agem, muitas vezes, como elementos de tensão entre a esfera global e local do desenvolvimento. Muitas das recomendações desses organismos internacionais, são absorvidas por governos que passam a incorporar nas suas agendas de discussão, ações para alcançar tais recomendações e que resulta, muitas vezes, em políticas de governo e de Estado.

A noção de desenvolvimento não representa um campo de estudo estático e livre de divergências conceituais (visões de mundo) e epistêmicas. Na realidade, trata-se de um conceito amplo e complexo e sua compreensão e entendimento se dá no âmbito interdisciplinar do conhecimento. Embora o foco não seja discorrer sobre a origem de tal termo e tampouco resgatar os diferentes conceitos, se faz oportuno, para introduzir a discussão sobre o contraste das tecnologias no tecido social, citar a passagem do economista indiano Amartya Sen e do agrônomo e economista brasileiro José Eli da Veiga. Para Sen,

O desenvolvimento consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente. A eliminação de privações de liberdades substanciais, argumenta-se aqui, é *constitutiva* do desenvolvimento (SEN, 2010, p. 9).

Sen (2010) caracteriza o desenvolvimento como liberdade e, nesse sentido, evidencia a preocupação com a qualidade de vida dessas pessoas. A promoção dessas liberdades não se restringe somente ao campo econômico das relações globais. Na realidade, transcende este campo e passa a considerar, também, aspectos relacionados aos direitos civis e a participação política dos cidadãos, bem como vê na educação e na saúde, duas variáveis fundamentais para uma melhor qualidade de vida.

Em similaridade com a visão de Sen, José Eli da Veiga (2001, p. 104) situa o desenvolvimento no campo conceitual da

ampliação das possibilidades de escolha: não apenas de modelos de automóvel ou canais de televisão, mas sobretudo das oportunidades de expansão das potencialidades humanas que dependem de fatores sócio-culturais, como saúde, educação, comunicação, direitos e – *last but not least*– liberdade.

Ao considerar a Conferência de Estocolmo de 1972, que foi a primeira conferência em nível global, realizada pela ONU, para discutir o meio ambiente, a ciência e a tecnologia são compreendidas como condição *sine qua non* para que o homem possa melhorar o meio ambiente (Princípio 5). O tom normativo também pode ser evidenciado no Princípio 18: “como parte de

sua contribuição ao desenvolvimento econômico e social, deve-se utilizar a ciência e a tecnologia para descobrir, evitar e combater os riscos que ameaçam o meio ambiente, para solucionar os problemas ambientais e para o bem comum da humanidade”¹¹.

Não obstante a Conferência de Estocolmo de 1972, a Rio-92 também faz alusão a necessidade do uso das tecnologias no tecido social dada as suas potencialidades. A Rio-92, também foi uma Conferência das Nações Unidas que abordou a temática do Meio Ambiente e do Desenvolvimento. No relatório final produzido, ressalta-se, entre outros aspectos, a importância da disseminação global de tecnologia para que todos os países possam “embarcar na nova era do desenvolvimento planetário”.

Na Declaração do Milênio das Nações Unidas, realizadas nos anos 2000, por exemplo, também é possível identificar o reforço da importância da universalização das tecnologias de informação e comunicação para todos. Compreendem-na como viável imprescindível para o alcance do desenvolvimento. Assim, tem-se por objetivo “garantir que os benefícios das novas tecnologias, especialmente informações e tecnologias de comunicação, em conformidade com as recomendações contidas na Declaração Ministerial do ECOSOC 2000, sejam disponíveis para todos” (p. 6). Já na resolução e decisão adotada pelo Conselho Econômico e Social, da ONU, as tecnologias de informação e comunicação também são tratadas como instrumentos à serviço do desenvolvimento.

Já de acordo com o *Report of the high-level panel of experts on information and communication technology*, da ONU, produzido no início do novo milênio, as tecnologias apresentam potenciais para uma revolução econômica e social com vistas ao desenvolvimento das sociedades e humano, sendo oportuno garantir que as tecnologias produzam seus melhores benefícios com base na equidade.

Em 2005, na Resolução Adotada pela Assembleia Geral da ONU, que tratou do resultado da Cimeira Mundial sobre desenvolvimento, novamente a ciência e a tecnologia, incluindo informações e tecnologia da comunicação, são compreendidas como vitais para a realização dos objetivos de desenvolvimento e o apoio internacional pode ajudar países em desenvolvimento que se beneficiem de avanços tecnológicos e melhorar sua capacidade produtiva.

Em 2002, com a Cimeira Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, e em 2012 com a Conferência sobre Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas no Rio de Janeiro, não obstante as demais conferências supracitadas, as tecnologias de informação e comunicação

¹¹ Tradução feita pelo autor.

novamente são vistas como instrumentos que facilitam o fluxo de informação entre governos e com o público, ou ainda para melhorar os resultados de aprendizagem humana.

De modo similar, a citação do Secretário-Geral Adjunto das Nações Unidas, Wu Hongbo, já destacada no início da introdução desta tese, para quem “promover a integração política, aumentar a responsabilização pública, promover a participação em sociedades inclusivas e assegurar serviços públicos equitativos e eficazes para todos” é imprescindível o uso de TIC.

Em recente estudo sobre o uso de governo eletrônico e participação eletrônica/democracia digital, a Organização das Nações Unidas (ONU) apontou em seu relatório que há um consenso mundial em desenvolver níveis cada vez mais elevados de governo eletrônico, e que o desenvolvimento e prosperidade das nações muito está atrelado às potencialidades das TIC.

A pesquisa da ONU considerou que os esforços de governos ao fazerem investimentos significativos em TIC no setor público “são vitais para a realização de participação pública nas tomadas de decisões, melhorar o acesso à informação e remover barreiras ao serviço público”. É, ainda, “essencial para assegurar um futuro de crescimento econômico equitativo e de desenvolvimento sustentável livre de pobreza e fome”.

Ao longo dos últimos anos, pode-se identificar diversas iniciativas, especialmente fomentadas por agências internacionais, que objetivam promover, facilitar e intensificar o uso de TIC em nível global. Nos compromissos assumidos pelos estados-membros da Organização das Nações Unidas – ONU, para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS até 2030, afirma-se que “a disseminação da informação e das tecnologias de comunicação e interconectividade global têm grande potencial para acelerar o progresso humano, para eliminar o hiato digital e desenvolver sociedades do conhecimento”. Conforme se pode constatar no Objetivo 9, meta 9c, do ODS, é meta mundial “aumentar significativamente o acesso às tecnologias de informação e comunicação e empenhar-se para procurar ao máximo oferecer acesso universal e a preços acessíveis à internet nos países menos desenvolvidos”. Já a meta 4.4 do Objetivo 4, visa “aumentar substancialmente o número de jovens e adultos que tenham habilidades relevantes, inclusive competências técnicas e profissionais, para o emprego, trabalho decente e empreendedorismo”. Para o alcance desta meta mundial, tem-se como indicador a “porcentagem de jovens e adultos com habilidades em tecnologias da informação e comunicação (TIC) por tipo de habilidade”¹².

¹² Indicador 4.4.1, da Meta 4.4, do Objetivo 4 da Declaração da Agenda 2030.

O relatório sobre o desenvolvimento mundial, por sua vez, publicado em 2016 pelo Banco Mundial¹³, que aborda a discussão sobre os Dividendos Digitais, reafirma o consenso quanto à importância das tecnologias e da internet com um pré-requisito para o desenvolvimento humano no século XXI, pois promovem a inovação, a eficiência e a inclusão. Os dividendos digitais no qual o relatório se refere, dizem respeito aos ganhos relativos aos investimentos em internet e tecnologias digitais, que refletem, de acordo com o documento, em crescimento econômico, na criação de empregos e nos serviços de qualidade. O mesmo relatório aponta, ainda, que um dos entraves ao alcance do desenvolvimento é o hiato digital, já que cerca de 60% da população mundial, naquele período, ainda não possuía acesso à internet e, conseqüentemente, não participam da chamada economia digital. O mesmo se identifica em outras esferas, como de gênero, geográfica, etária e econômica, nos diferentes países.

Ao considerar a perspectiva regional, está a construção da *Agenda Digital para a América Latina e o Caribe* (eLAC2018). Com o objetivo de “desenvolver um ecossistema digital na América Latina e Caribe que, mediante um processo de integração e cooperação regional, reforce as políticas que fomentem uma sociedade embasada no conhecimento, inclusão e igualdade, na inovação e sustentabilidade ambiental” (p. 3). Para tal, foram desenvolvidos 23 objetivos, que contemplam cinco áreas: a) Acesso e infraestrutura; b) Economia Digital, inovação e competitividade; c) Governo Eletrônico; d) Desenvolvimento sustentável e inclusão; e e) Governança para a sociedade da informação. De acordo com o estudo sobre a *Sociedade Digital: hiatos e desafios da inclusão digital na América Latina*, publicado em 2017 pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO, aponta que tanto a demanda pela internet residencial quanto o uso individual dependem de não só do indicador da renda, mas de outros indicadores que contempla a esfera sócio demográfica. Entre eles, destacam-se o grau de instrução, a educação, o sexo, a localização geográfica (urbana e rural), e a presença de crianças em idade escolar nos domicílios.

Com o advento das tecnologias de informação e comunicação, a sociedade tem depositado expectativas favoráveis ao uso e disseminação de tecnologias no tecido social. Para além de possibilitar e/ou intensificar as relações entre territórios possibilitada com o advento das tecnologias de informação e comunicação, está o uso cada vez mais frequente na esfera pública.

¹³ Banco Mundial. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/pt/788831468179643665/pdf/102724-WDR-WDR2016Overview-PORTUGUESE-WebResBox-394840B-OUO-9.pdf>>. Acesso em 27 de jan. de 2018.

Assim, é comum identificar visões teórico-conceituais que corroboram com a afirmação de que as TIC são instrumentos democratizantes e fundamentais para o fortalecimento e aperfeiçoamento da *práxis* democrática e dos mecanismos participativos que dela resultam e caracterizam os Estados-nações democráticos contemporâneos. Caracterizando-se como alternativa para superar as críticas em relação aos limites dos canais representativos tradicionais, dada as suas potencialidades. Interessante destacar que a adoção das tecnologias na sociedade ocorre, eminentemente, a partir de uma abordagem instrumental da tecnologia, sem vinculá-las a uma abordagem que considera os processos sociais, culturais e cotidianos da sociedade, isto é, dos sujeitos diante da tecnologia.

3.4 O contraponto ao determinismo tecnológico

O messianismo tecnicista decorre da compreensão de que a tecnologia, enquanto técnica transformadora, inquestionável e absoluta do espaço e da natureza, seria o motor do processo histórico, do qual a sociedade pós-moderna dispõe para alcançar o desenvolvimento. Em face a esta perspectiva, observa-se na obra *Extensão ou Comunicação?*, de Paulo Freire, uma crítica ao *status quo* que considera toda modernização um fator de desenvolvimento. Ao contrário dessa visão normativa, Freire lança luzes na discussão e desenvolve sua linha de raciocínio partindo da afirmação que nem todo processo de modernização resultará em desenvolvimento, mas todo desenvolvimento é uma modernização (1968, p. 38). A justificativa do autor, se ampara na lógica de que

Na modernização, de caráter puramente mecânico, tecnicista, manipulador, o centro de decisão da mudança não se acha na área em transformação, mas fora dela. A estrutura que se transforma não é sujeito de sua transformação. No desenvolvimento, pelo contrário, o ponto de decisão se encontra no ser que se transforma e seu processo não se verifica mecanicamente. Desta maneira, se bem que todo desenvolvimento seja modernização, nem toda modernização é desenvolvimento.

Questionar o *status quo*, significa adotar como reflexão teórica o entendimento de que a sociedade e suas dinâmicas sociais, suas interrelações, representações e complexidades, decorrem de um contexto dialético e, portanto, não podem ser compreendidas e explicadas somente se observadas à luz da racionalidade instrumental. Isto é, faz-se necessário vincular a presente discussão dentro dos estudos da tecnologia, vinculados aos processos sociais, culturais e cotidianos da sociedade.

Nesta linha de raciocínio, os estudos de Vieira Pinto possibilitam tecer uma reflexão crítica contrária à lógica do determinismo tecnológico, que se prolifera sob a égide do discurso

hegemônico de que a técnica constitui o motor do processo histórico humano. “Torna-se diáfano que tais exegetas julgarão que as modificações salvadoras do homem, as transformações que irão melhorar a sociedade, só podem se originar do desenvolvimento da técnica, do emprego de novos e melhores modos de atuação no trato dos negócios humanos” (PINTO, 2005, p. 230).

O ponto central da tese do autor repousa na compreensão de que a técnica, independentemente do tipo, é um fator intrínseco

à ação humana sobre o mundo e exprime por essência a qualidade do homem, como ser vivo, único em todo processo biológico, que se apodera subjetivamente das conexões lógicas existentes entre os corpos e os fatos da realidade e as transfere, por invenção e construção, para outros corpos, as máquinas [...] (PINTO, 2005, p. 136).

Portanto, a técnica ou por assim dizer a tecnologia, é um produto que pertence à realidade objetiva do homem, corresponde à materialização do conhecimento humano sob forma de ação. O caráter epistemológico da técnica permite uma reflexão crítica dialética entre o sujeito (homem) e objeto (técnica; tecnologia). Nesse aspecto, se poderia associar a interrelação do homem com a técnica, e seu efeito no meio, a partir da compreensão habermasiana de mundo da vida, cuja inspiração deriva dos estudos de Husserl e Heidegger. Isso porque, toda relação do sujeito com o mundo se reproduz no mundo da vida, e os resultados dessa reprodução constituem o seu substrato material, por meio das ações humanas.

Essas ações humanas, se materializam no mundo da vida, a partir da estruturação em três aspectos principais, definidos por Habermas (1987) como cultura (conhecimento), sociedade (ordem legítima) e personalidade (identidade individual).

Chamo *cultura* o acervo do saber, em que os participantes na comunicação se abastecem de interpretações para entender sobre algo no mundo. Chamo *sociedade* as ordenações legítimas através das quais os participantes na interação regulam suas pertencas a grupos sociais, assegurando com isso a solidariedade. E por *personalidade* entendo as competências que convertem a um sujeito em capaz de linguagem e de ação, isto é, que o capacitam para tomar parte nos processos de entendimento e para afirmar neles sua própria identidade (HABERMAS, 1987, p. 196).¹⁴

A compreensão das tecnologias, descolada do discurso normativo determinista, incorpora na reflexão crítica outros critérios como a sedimentação do conhecimento, a constituição de práticas no cotidiano, os modos de percepção dos diferentes sujeitos e a própria experiência social, como fatores subjacentes à *práxis* entre sociedade, tecnologia e desenvolvimento.

¹⁴ Tradução feita pelo autor.

No curso da história humana, diferentes foram os avanços tecnológicos datados em cada época. Por isso, Vieira Pinto (2005), por exemplo, compreende ser um equívoco o uso da terminologia ‘era tecnológica’ para determinar o estágio de desenvolvimento da sociedade que emerge a partir da segunda metade do século XX. Para ele, este seria um termo atribuído, meramente, por grupos dominantes, para demarcar, ideologicamente, o período histórico em que o aperfeiçoamento da técnica, pelo homem, serviu de fator para diferenciação social, de classes e para ampliar o desnível entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos. A principal razão para a sua crítica, quanto ao termo ‘era tecnológica’, ancora-se no fato de que em todos os períodos da história humana o homem se valeu da técnica e da tecnologia enquanto instrumentos de domínio do meio. Portanto, isto não seria uma exclusividade da sociedade contemporânea, mas, sim, está relacionado a um processo de desenvolvimento humano mais amplo, que compartilha do acúmulo de conhecimento, aprendizado e as experiências adquiridas ao longo do tempo a partir de processos sociais e culturais.

O homem, portanto, ocupa o centro da discussão sobre ser responsável, e capaz de agir racionalmente, acerca do meio e, por meio da técnica, transformá-lo. A técnica se configura apenas como intermediário no processo de transformação.

Se a técnica rege com exclusividade o curso das transformações sociais e se tão somente ela fornece os meios para erradicar os males que provoca, não podemos apelar senão para ela, a fim de ver concretizados os bons sentimentos que nos animam e os nobres desejos de melhorar a sorte de nossos semelhantes (PINTO, 2005, p. 231).

Ao transferir a responsabilidade do curso das transformações sociais à técnica, sendo esta autônoma perante o homem, o torna isento de quaisquer responsabilidades sobre o curso da história humana. Esta, é uma desconstrução necessária frente à lógica da técnica e da tecnologia como instrumento de dominação e controle humano e, segundo Pinto (2005), se mostra contrária à lógica da epistemologia da técnica defendida pelo autor. Contudo, mesmo ao se adotar um posicionamento antagônico ao do determinismo, isto é, que a técnica e tecnologia não são autônomas, mas controlada pelo homem, não deixa de reconhecer a importância da técnica e da tecnologia para o desenvolvimento das sociedades, mesmo que seja pelo olhar das potencialidades.

Contudo, como bem lembra Karl Marx (1989), a aplicação da tecnologia no sistema produtivo capitalista tem por finalidade o aumento da produção e dos lucros. No período em que escreveu *O Capital*, Marx (1989) afirmou que tais avanços no campo da maquinaria tenderiam a forçar a diminuição dos postos de trabalho humano e a consequente substituição pela própria máquina. O homem, então, estaria condicionado a dividir o espaço de trabalho com

os bens tecnológicos e a se submeter às regras da técnica impostas pelo capitalismo. A tecnologia, por assim dizer, está subordinada a modernidade capitalista, caracterizada pela sua instrumentalidade.

Como identifica o filósofo estadunidense Andrew Feenberg (2013), autor da teoria crítica da tecnologia,

a tecnologia tem outros potenciais benéficos que são suprimidos sob o capitalismo e pelo socialismo de Estado que poderia emergir ao longo de um caminho desenvolvimentista diferente. Ao submeter os seres humanos ao controle técnico às expensas dos modos tradicionais de vida, quando restringe grandemente a participação em *design*, a tecnocracia perpetua as estruturas de força da elite herdadas do passado em formas técnicas racionais (FEENBERG, 2013, p. 106).

Inspirado, sobremaneira, em Theodor Adorno, Max Horkheimer, Hebert Marcuse e Jürgen Habermas, ambos autores filiados a corrente da teoria crítica da Escola de Frankfurt, Feenberg, preocupado com o essencialismo das teorias da tecnologia propostas pelos autores, sugere uma nova matriz teórica crítica sobre a racionalidade instrumental e a tecnologia, ao qual, para o primeiro termo propôs a teoria instrumental primária e secundária, e ao último, denominou de teoria crítica da tecnologia.

A teoria crítica da tecnologia introduz no debate o caráter social da tecnologia, isto é, Feenberg (2013), ao propor tal compreensão, objetiva que se tenha um olhar crítico sobre o uso da tecnologia a partir do cotidiano, vinculando-a diretamente aos processos sociais e culturais existentes no dia-a-dia. Por isso, o autor compreende que a teoria habermasiana do Agir Comunicativo se torna insuficiente para promover a ruptura com o caráter determinista tecnológico.

Feenberg (2013, p. 181) argumenta que para Habermas

a tecnologia é neutra, mas dominada pela racionalidade instrumental e, portanto, um obstáculo para a ação comunicativa. O melhor que se pode esperar, segundo Habermas, é manter a racionalidade instrumental da tecnologia à distância, de maneira que a comunicação possa progredir dentro da comunidade democrática.

A principal crítica de Feenberg quanto à teoria de Habermas, está no fato dele, Habermas, acreditar que a tecnologia é neutra e instrumental. Nesse aspecto, compartilha-se da visão empreendida por Feenberg de que a neutralidade tecnológica inexistente.

A neutralidade da tecnologia não é mais discutível – a tecnologia não pode ser separada do contexto cultural. No que diz respeito à afirmação de Habermas de que a tecnologia é igual à racionalidade instrumental, os estudos construtivistas de tecnologia têm demonstrado que os atores podem influenciar com sucesso a escolha do *design* para os seus próprios fins não-instrumentais sugere a racionalidade democrática ao invés da instrumental. Pois, [...] existem meios de racionalizar a

sociedade que democratizam o controle, ao invés de centralizá-lo (FEENBERG, 2013, p. 181-2).

Assim, assume-se a visão de que a tecnologia não se constitui, simplesmente, num instrumento de domínio do homem pelos grupos hegemônicos, que veem na lógica da racionalidade instrumental as condições necessárias para coagir, dominar e exercer o controle sobre o homem, sem que este questione as razões para tal subserviência, num movimento *top-down* de consumo da tecnologia. Na realidade, a tecnologia enquanto construção social é repleta de contradições, uma vez que

a revelação tecnológica não à história do ser, mas às consequências da persistência de divisões entre as classes e entre governantes e governados em instituições tecnicamente mediadas de todos os tipos. A tecnologia pode ser, e é, configurada de tal maneira que acaba por reproduzir a regra de poucos em detrimento de muitos (FEENBERG, 2006, p. 180).¹⁵

A tese de Feenberg repousa na ideia de que ao abordar a tecnologia à luz das relações sociais, e somente por essa perspectiva, seja possível transformar o atual controle da tecnologia sobre o homem para um controle mais democrático. Por isso, enfatiza a mudança democrática na esfera técnica ao propor a substituição da racionalidade instrumental pela democrática. Ou seja, “a teoria crítica da tecnologia afirma a significância crescente das intervenções democráticas na reformulação das tecnologias e das disciplinas técnicas (FEENBERG, 2015, p. 16). As tecnologias não são compreendidas como meras ferramentas, mas como uma estrutura para estilos de vida. Argumenta-se que a tecnologia deve estar submetida à democracia e não a democracia submetida à tecnologia. Submeter a tecnologia ou as TIC à democracia significa trabalhar para que o uso que se faz delas legitime a *práxis* democrática. Conforme se pode identificar no Quadro 2.

¹⁵ Tradução feita pelo autor.

Quadro 2 – Perspectivas teóricas sobre a tecnologia

A tecnologia é		
	Eixo (a) AUTÔNOMA	Eixo (b) HUMANAMENTE CONTROLADA
Neutra Separação completa dos meios e fins	(1) Determinismo (otimismo da esquerda marxista tradicional) Modernização: conhecimento do mundo natural que serve ao homem para adaptar a natureza. Guiado pelo otimismo marxista diante da tecnologia como força motriz da história.	(2) Instrumentalismo (otimismo liberal/positivista/moderno no progresso) Visão moderna otimista da tecnologia baseada no padrão da fé liberal: trajetória única de progresso e de conhecimento ascendente; monismo ou unitarismo tecnológico. A tecnologia é ferramenta para realizar necessidades
Carregada de Valores Meios que formam um modo de vida que inclui fins	(3) Substantivismo (crítica marxista/pessimista da Escola de Frankfurt) Valores e interesses capitalistas incorporados na sua produção condicionam sua dinâmica e impedem seu uso em projetos políticos alternativos. Meios e fins ligados em sistemas	(4) Teoria Crítica (postura engajada e otimista) Construção social a ser reprojetaada mediante a internalização de valores e interesses alternativos às instituições onde é produzida: pluralidade, controle democrático interno. Escolha de sistemas de meios-fins alternativos

Fonte: Adaptado pelo autor a partir de Feenberg (2013, 2015).

A onipresença das tecnologias, especialmente da informação e comunicação e seus mais diversos usos pela sociedade no mundo contemporâneo, sintetiza o processo amplo de avanço da ciência e do rompimento, graças a tal avanço, de diversas questões no mundo da vida. Essa possibilidade de que quase tudo se pode com tecnologia e, se ainda não se pode, é porque não se alcançou o estágio necessário tecnológico, realça o poderio contemporâneo frente os períodos históricos antecedentes. Esse avanço, ligeiramente chamado de ‘modernização’ e, conseqüentemente, associado ao desenvolvimento, expõe uma visão de mundo que deposita na eficiência e eficácia das tecnologias, o poder de transformação do espaço e da natureza.

Não se desconsidera que as tecnologias não são essenciais para o mundo moderno e que, em certa medida, o processo de internacionalização e de mundialização, tornaram-na uma condição *sine qua non* da vida em sociedade. A exemplo disso, destaca-se o uso para ampliação

da interação econômica e política, as mudanças nos polos produtivos e comunicacionais e a massificação e internacionalização das relações culturais, uma vez que na contemporaneidade os indivíduos estão sujeitos a uma gama maior de informações e serviços, assim como a uma maior interação com outras culturas, crenças e costumes (CANCLINI, 1989; HALL, 1997). Em outras palavras, os indivíduos, com seus diferentes costumes, passam a conhecer e ter contato com outras culturas. Passam, ainda, a fazer diferentes usos dos bens simbólicos, apropriam-se e interagem de modo plural.

No imaginário global, as tecnologias, neste processo de internacionalização e de mundialização, têm um papel fundamental, pois a medida em que “intercomunicam os lugares, transformam o sentido do lugar no mundo”¹⁶ (MARTÍN-BARBERO, 2002a, p. 269). A instantaneidade de suas técnicas, a ambição e o prestígio que podem proporcionar ao homem, criam uma necessidade de uso, especialmente no cotidiano.

Martín-Barbero, ao centrar sua discussão nos processos de comunicação na América Latina, propõe uma abordagem teórica para os estudos da comunicação, ao retirar a centralidade dos meios de comunicação e colocá-la nos processos e suas mediações. Essa abordagem se situa num contexto de revisão da Teoria Crítica, iniciada pelos Estudos Culturais Britânicos, já na metade do século XX, que questiona a ideia, até então, difundida pela Escola de Frankfurt, de que a Indústria Cultural¹⁷ é apenas um meio em que grupos hegemônicos se apropriam e dispunham de um conjunto de instrumentos (meios de comunicação, TIC) para alienar o homem, promover o controle social e manipulá-lo de acordo com os interesses econômicos (hegemônicos). Nesta perspectiva, o homem seria um receptor de conteúdo informacional passivo, dominado pelo emissor, pois não estaria a se considerar, em tal relação, as especificidades no consumo, fato este que tornaria o receptor um ser passivo e a indústria cultural um agente de homogeneização cultural.

Em meio a linha de argumentação adotada pelo autor para a investigação das relações entre comunicação e cultura, que se dá pelos estudos das mediações, há, segundo Martín-Barbero (2008), pelo menos outras duas linhas de argumentação difundidas. A primeira delas parte da importância econômica-cultural que adquiriram as tecnologias de informação e

¹⁶ Traduzido pelo autor.

¹⁷ O termo Indústria Cultural (IC) tem sua origem na Teoria Crítica da Escola de Frankfurt, com Adorno e Horkheimer, e se refere à reprodução em larga escala dos bens culturais, configurando-se um modo hegemônico de dominação e difusão de uma cultura de subserviência. A IC, na teoria crítica, trata da arte como mercadoria e, portanto, torna-a sujeita às leis de oferta e demanda do mercado, e da conta do processo de produção, circulação e consumo. Com relação ao uso do termo IC no plural, indústrias culturais, refere-se ao setor correspondente a cada uma das mídias e, nelas, as suas diversas organizações (BOLAÑO, 2015).

comunicação, denominadas pelo autor de audiovisuais e informáticas, com o processo de globalização. Nesse acelerado processo, busca-se considerar “os meios na hora de construir políticas culturais que façam frente aos efeitos dessocializadores do neoliberalismo e insiram, explicitamente, as indústrias culturais na construção econômica e política da região” (MARTÍN-BARBERO, 2008, p. 11). Já a segunda linha, parte da

combinação do otimismo tecnológico com o mais radical pessimismo político, e o que busca é legitimar, através do poder dos meios, a *onipresença mediadora do mercado*. Pervertendo o sentido das demandas políticas e culturais, que encontram de algum modo expressão nos meios, deslegitima qualquer questionamento da ordem social à qual somente o mercado e as tecnologias permitiriam dar forma. [...] Este último é o projeto hegemônico que nos faz submergir numa crescente onda de fatalismo tecnológico, e frente ao qual resulta, mais necessário do que nunca, manter a estratégica tensão, epistemológica e política, entre as *mediações históricas* que dotam os meios de sentido e alcance social e o *papel de mediadores* que eles possam estar desempenhando [...]. Sem esse mínimo de distanciamento - ou *negatividade*, diriam os frankfurtianos -, nos é impossível o pensamento crítico (MARTÍN-BARBERO, 2008, p. 12).

Ao referenciar a Escola de Frankfurt, Martín-Barbero (2008) discorda que a teoria crítica só é possível se o campo social estiver dissociado dos campos do mercado e da tecnologia. Em oposição a tal ideia, Martín-Barbero introduz a teoria das mediações nos estudos da comunicação. O elemento cultural se torna fundamental para a compreensão da relação entre emissor e receptor. Para o autor, a Indústria Cultural e a comunicação de massa não são, necessariamente, agentes que tornam o indivíduo um ser passivo. Nesta interrelação entre emissor-receptor, há um conjunto de variáveis que podem ou não interferir no modo com que a mensagem será absorvida pelo receptor, como a experiência, a vivência, os valores e as crenças adquiridas pelo sujeito ao longo do mundo da vida. Portanto, o público receptor do conteúdo informacional não é, necessariamente, um ser dominado e passivo pela Indústria Cultural e da comunicação de massa, isto dependerá de como o indivíduo interpreta a realidade em que vive. Ou seja, o indivíduo seria o responsável por ser o sujeito dominado ou não pela Indústria Cultural. Portanto, o aspecto social está vinculado diretamente com o mercado e a tecnologia.

Em sentido mais geral, portanto, no processo de comunicação as mediações se apresentam entre a produção e a recepção, constituindo aspectos do cotidiano, da temporalidade social e competência cultural (MARTÍN-BARBERO, 2008).

Por isso, defende a importância de se pensar a comunicação a partir de um olhar da cultura.

O descompasso entre Estado e nação e o modo desviado de irrupção política das massas na América Latina exigem uma profunda transformação da maneira de abordar

a história dos meios de comunicação. e através do *nacional-popular* se fizeram ouvir no conjunto nacional reivindicações sociais e políticas das classes subalternas, foi num *discurso de massa* que o nacional-popular se fez reconhecível pelas maiorias. Entretanto, as histórias dos meios de comunicação continuam – com raras exceções – dedicadas a escudar a "estrutura econômica" ou o "conteúdo ideológico" dos meios, sem se propor minimamente ao escudo das mediações através das quais os meios adquiriram materialidade institucional e densidade cultural, e nas quais oscilamos entre parágrafos que parecem atribuir a dinâmica das mudanças históricas influência do meios e outros em que estes são reduzidos a meros instrumentos passivos nas mãos de uma classe dotada de quase tanta autonomia quanto um sujeito kantiano (MARTÍN-BARBERO, 2008, p. 232).

Martín-Barbero (2002, p. 280) reconhece que as tecnologias de informação e comunicação “promovem uma sociedade mais aberta e interconectada, que agiliza os fluxos de informação e as transações internacionais, que revolucionam as condições de produção e acesso ao conhecimento”¹⁸. Mas, ao mesmo tempo que elas possibilitam um conjunto de benefícios à sociedade, elas também podem eliminar memórias e, ainda, “perturbam o sentido do tempo, a percepção de identidades que ameaçam espaço, porque neles os imaginários em que os novos sentidos se refletem na sua heterogeneidade assumem tanto o local quanto os modos de pertença e reconhecimento que compõem a identidade nacional”.

As “tecnologias não são meras ferramentas transparentes; elas não se deixam usar de qualquer modo: são em última análise a materialização da racionalidade de uma certa cultura e de um "modelo global de organização do poder” (MARTÍN-BARBERO, 2008, p. 259). Numa sociedade em que os usos, a apropriação, a disseminação e o acesso aos bens tecnológicos são plurais e coexistem no mundo da vida, a percepção do uso das tecnologias no tecido social e cultural se revela dialético, contraditório e complexo, e não mais unidimensional ou meramente instrumental.

Quando a mediação tecnológica da comunicação deixa de ser meramente instrumental para engrossar, densificar e tornar-se estrutural: o que a tecnologia mobiliza e catalisa hoje não é tanto a novidade de uns dispositivos, mas novos modos de percepção e linguagem, novas sensibilidades e escritos (MARTÍN-BARBERO, 2002a, p. 98).

Por isso, afirmar que tecnologia determina os rumos da sociedade é um equívoco diante do contexto dialético, contraditório e complexo em que não se considera na perspectiva do determinismo tecnológico e da racionalidade instrumental. Como já apontava Manuel Castells, em *A Sociedade em Rede*, a tecnologia não determina os rumos da sociedade, uma vez que outros fatores, como já supracitado neste capítulo, interferem no processo de desenvolvimento e transformação da sociedade. Mas, seu uso pelo homem possibilita-o, enquanto meio, adotá-la para transformar o mundo da vida.

¹⁸ Traduzido pelo autor.

No intuito de demonstrar que as relações entre comunicação, cultura e política são complexas e não lineares, Martín-Barbero (2010) apresenta um mapa dos meios às mediações¹⁹. Vale lembrar, que a utilização deste mapa, na referida pesquisa, não tem por intenção adotá-lo como metodologia, tampouco a teoria das mediações do autor como elemento central deste estudo, apenas serve ilustrar que o processo de comunicação media todos os processos culturais e políticos da sociedade e, na contemporaneidade, a comunicação tem sido cada vez mais mediada por meio da técnica. Esta visão do autor se aproxima do entendimento de Milton Santos acerca da revolução do meio técnico-científico-informacional, em que a técnica assumiu centralidade na contemporaneidade.

Para Immacolata (2018, p. 19), a comunicação, portanto, não é somente um meio, mas também uma intermediação, ou seja, “a comunicação ocorre na interação que possibilita a interface de todos os sentidos, portanto, é uma intermediação, que é um conceito para pensar a hibridização das linguagens e dos meios”. Abaixo a Figura 1, é do chamado pela autora, de terceiro mapa de Martín-Barbero.

Figura 1 – Terceiro Mapa das Mediações



Fonte: IMMACOLATA, 2018, p. 19.

¹⁹ Martín-Barbero, ao longo de sua obra, elabora diferentes mapas das mediações, datados nos anos 1980, 2000 e 2010.

Neste sentido, o terceiro mapa continua a representar uma tentativa de demonstrar que os sujeitos receptores de conteúdo informacional não são meros seres passivos, incapazes de refletir e mesmo produzir conteúdo. Está a se dizer justamente o contrário. Os sujeitos são ativos, possuem capacidade reflexiva e são, assim como o emissor, produtores de conteúdo e de cultura.

No intuito de ampliar a discussão do contraponto ao instrumentalismo a partir da compreensão das variáveis do terceiro mapa de Martín-Barbero, convém observar que o autor, ao construir os seus mapas das mediações, busca reconhecer que os meios de comunicação não representam apenas um instrumento unidirecional de comunicação, mas espaços-chave de “condensação e intersecção de múltiplas redes de poder e de produção cultural” (MARTÍN-BARBERO, 2008, p. 20). E, ao mesmo tempo, procura alertar “contra o *pensamento único* que legitima a ideia de que a tecnologia é hoje o “grande mediador” entre as pessoas e o mundo”, pois, por detrás dessa visão simplista da tecnologia apenas como instrumento de mediação entre pessoas e o mundo, está a visão que compreende que as tecnologias mediam, na realidade, “de modo mais intenso e acelerado, [...] a transformação da sociedade em mercado, e deste em principal agenciador da mundialização (em seus muitos e contrapostos sentidos)” (MARTÍN-BARBERO, 2008, p. 20).

O mapa das mediações está estruturado sob dois eixos, o vertical e o horizontal. No eixo vertical, é representado pelas mediações temporalidade e espacialidade, e no eixo horizontal, pelas mediações da mobilidade e dos fluxos.

Com relação à **temporalidade**, entende-se que esta configura

a crise da experiência moderna do tempo, que se manifesta na transformação profunda da estrutura temporal, no culto ao presente, no debilitamento da relação histórica com o passado e na confusão dos tempos que nos prende à simultaneidade do atual (IMMACOLATA, 2018, p. 19).

Já a **espacialidade**,

se decupa em múltiplos espaços: o espaço habitado do território feito de proximidade e pertencimento, o espaço comunicacional que tecem as redes eletrônicas, o espaço imaginado da nação e de sua identidade, o espaço da cidade moderna com a subjetividade que emerge da nova relação com a cidade e dos modos de sua apropriação (IMMACOLATA, 2018, p. 19).

Ao se observar a mediação da **mobilidade**, esta corresponde ao “trânsito incessante das migrações e das navegações virtuais dos internautas”, estabelece novas figuras de sensibilidade.

E os **fluxos**,

como os dos migrantes que provocam desordens sociais e políticas na cidade, também são os fluxos de imagens, informação, das imagens, linguagens e escrituras virtuais, que desestabilizam a cultura letrada e escolar. A tecnologia digital desloca os saberes modificando tanto o estatuto cognitivo como institucional das condições do saber, conduzindo a um forte borramento das fronteiras entre razão e imaginação, saber e informação, arte e ciência, saber especializado e conhecimento comum (IMMACOLATA, 2018, p. 20).

Na mesma linha de Martín-Barbero, Castells (2005a) afirma que uma das ironias da história intelectual da Escola de Frankfurt é o fato da teoria crítica, elaborada de Herbert Marcuse a Jürgen Habermas – ambos pensadores que defendem a mudança social e a emancipação dos sujeitos –, considerar “as pessoas como receptáculos passivos de manipulação ideológica, na verdade inibindo as ideias de movimentos e mudanças sociais, exceto sob o modo de eventos excepcionais singulares gerados fora do sistema social” (CASTELLS, 2005a, p. 420). Vale destacar que essa concepção de Castells (2005a) está inserida no contexto da primeira metade do século XX, na Europa, período entrecortado pelas grandes guerras e imerso em regimes totalitários, com as indústrias do cinema, rádio, especialmente, sendo usadas por esses governos.

Vale observar que o conceito de Indústria Cultural foi desenvolvido por Theodor Adorno e Max Horkheimer, pensadores da primeira geração da Escola de Frankfurt. Em sua obra *Dialética do Esclarecimento*, os autores compreendem-na como um processo pessimista, de homogeneização e padronização de bens para a satisfação de necessidades humanas. As necessidades dos consumidores exploradas pela indústria da cultura, e por ela mesmo gerada, seria a explicação mais lógica racional para não haver resistência significativa de seus dominados.

De fato, o que o explica é o círculo da manipulação e da necessidade retroativa, no qual a unidade do sistema se torna cada vez mais coesa. O que não se diz é que o terreno no qual a técnica conquista seu poder sobre a sociedade é o poder que os economicamente mais fortes exercem sobre a sociedade. A racionalidade técnica hoje é a racionalidade da própria dominação. Ela é o caráter compulsivo da sociedade alienada de si mesma (ADORNO; HORKHEIMER, 1947, p. 57).

A técnica da Indústria Cultural, portanto, “levou apenas à padronização e à produção em série, sacrificando o que fazia diferença entre a lógica da obra e a do sistema social” (ADORNO; HORKHEIMER, 1947, p. 57). O rádio, por exemplo, segundo os autores, transforma todos em receptores de conteúdo informacional, isto é, todos são transformados em ouvintes e recebem programas ligeiramente iguais. “Não se desenvolveu qualquer dispositivo de réplica e as emissões privadas são submetidas ao controle” (ADORNO; HORKHEIMER, 1947, p. 57).

Na época em que Adorno e Horkheimer escreveram sua obra, as tecnologias de informação e comunicação, com vistas a possibilitar réplicas ao qual os autores julgaram importantes para combater o processo de dominação, ainda não eram uma realidade. No seguinte trecho da obra *Dialética do Esclarecimento*, identifica-se, talvez, a crítica feita aos autores pelos críticos, como Feenberg, Castells e Martín-Barbero, ao fato dos sujeitos serem considerados passivos diante do caráter homogeneizador da Indústria Cultural, que os colocava na condição de receptores passivos. “A atitude do público que, pretensamente e de fato, favorece o sistema da Indústria Cultural é uma parte do sistema, não sua desculpa” (ADORNO; HORKHEIMER, 1947, p. 57-8).

Portanto, a visão de que a Indústria Cultural controla o sujeito e o torna apenas receptáculo dos conteúdos da cultura de massa, não se ancora propriamente em Habermas, que pertence a segunda geração de pensadores da Escola de Frankfurt. Habermas, na realidade, tece argumentos contrários às ideias de Adorno e Horkheimer.

Ao desenvolver a Teoria do Agir Comunicativo (TAC), Habermas reforça a ideia de que a crítica feita a realidade gera uma compreensão de que os fatos sociais representam um produto histórico e, portanto, cabíveis de serem alterados por meio da ação do homem. Ao passo que a realidade pode ser transformada, a teoria crítica busca superar a racionalidade instrumental ou tecno-instrumental e, assim compreender suas contradições.

Habermas procura superar o conceito de racionalidade instrumental por meio da ampliação do próprio conceito de razão. Isto é, no contexto em que o autor tece a sua linha argumentativa, a razão instrumental se constituía enquanto teoria utilizada, nas sociedades modernas, para descrever os processos de desenvolvimento que emergiam a partir do uso da técnica como principal critério de decisão racional do homem. Habermas, ao desenvolver a TAC, amplia o debate sobre a necessidade de introduzir na sociedade um novo conceito de razão, não mais ancorado na racionalidade instrumental. Embora não desconsidere esta, por entender que a ciência e a técnica se configuram como meio para o homem triunfar sobre a natureza, isto é, dominá-la. O que seria necessário para a sua autopreservação (HABERMAS, 1987).

O homem, portanto, é um sujeito racional que interage com a natureza/meio e estabelece relações sociais com outros seres. É neste âmbito que Habermas compreende que a teoria da racionalidade instrumental não é suficiente para explicar as interrelações existentes entre sujeitos e as tomadas de decisões que surgem/emergem dessa interrelação, tampouco os

conflitos e as complexidades, uma vez que a interação ocorre por meio de processos comunicativos e ações.

Está a se dizer que o instrumentalismo não pode imperar sobre todos os campos do mundo da vida, uma vez que este diz respeito à lógica simbólica. Portanto, há espaço para novos questionamentos, significados, linguagens, uma vez que, no entendimento de Habermas, razão e verdade não são valores absolutos, mas, sim, questionáveis, e a partir do entendimento mútuo, são definidos consensualmente em sociedade. Na esfera da prática social, impera a ação comunicativa, mediada por conteúdo simbólico, como importante ferramenta de transformação.

A TAC considera que a

necessidade de ação coordenada gera na sociedade uma determinada necessidade de comunicação, que é necessário cobrir para que seja possível uma efetiva coordenação das ações, essencial para a satisfação das necessidades. E para uma teoria da ação comunicativa, que focaliza seu interesse na compreensão linguística como mecanismo de coordenação das ações, a filosofia analítica oferece, com sua disciplina nuclear, que é a teoria do significado, um ponto de partida extremamente promissor (HABERMAS, 1999, p. 352).

É no mundo da vida, onde o homem se comunica e utiliza a linguagem racional como ponto de partida para interagir e materializar suas ações. Neste mundo, os sujeitos interpretam e se comunicam, e transformam o mundo objetivo e o social (normas, instituições) que compartilham intersubjetivamente, frente aos mundos subjetivos (vivências, sentimentos) de cada um e frente a outros coletivos (HABERMAS, 1999, p. 104). Esses três mundos se diferenciam entre si.

O agir é entendido como um “processo circular no qual o ator é as duas coisas ao mesmo tempo: ele é o iniciador, que domina as situações por meio de ações imputáveis”, e o produto “das tradições nas quais se encontra, dos grupos solidários aos quais pertence e dos processos de socialização nos quais se cria” (HABERMAS, 1989, p. 166). Assim, Habermas critica a crescente instrumentalização (lógica instrumental) do mundo da vida pelo sistema (reprodução material), isto é, a tecnificação das coisas em todas as esferas da vida em sociedade.

A partir de Habermas (1999), é importante ter em mente que a ação comunicativa pressupõe, portanto, que os planos de ação dos sujeitos envolvidos não são coordenados através de um cálculo egocêntrico de resultado, mas através de atos de compreensão.

Na ação comunicativa, os participantes não se orientam primariamente ao próprio êxito; antes de perseguirem propósitos individuais, desde que os respectivos planos de ação possam harmonizar-se entre si sobre a base de uma definição compartilhada da situação. Assim, a negociação de definições da situação é um componente essencial

da tarefa interpretativa que a ação comunicativa requer (HABERMAS, 1999, p. 367).²⁰

Como se pode ver, a busca por elementos democratizantes das relações sociais perpassa o campo da TAC, à medida que os aspectos da comunicação e da linguagem, na sociedade contemporânea. Nesse sentido, os sujeitos, por meio de processos dialógicos, podem persuadir os demais sujeitos com o objetivo de interpor/validar sua opinião a partir de interesses próprios.

Embora o conceito habermasiano da TAC idealize um ideal utópico de harmonia entre os homens, o qual se espera que haja um processo dialógico racional de consenso mútuo e coletivo sobre as definições das ações, a partir do debate, o conceito se mostra utópico. Contudo, é importante este resgate pois, ainda que utópico, é uma teoria que já procurava demonstrar a preocupação do domínio da instrumentalidade sobre as ações humanas.

Face ao exposto e às diferentes abordagens teóricas em contraponto ao determinismo e instrumentalismo das tecnologias, assume-se a percepção crítica de que o uso da tecnologia como forma de mediação nas relações entre sujeitos e estes com as demais instâncias do mundo da vida, estas a se dizer que as tecnologias não transformam a realidade social, mas seu uso pelo homem estabelece possibilidade de novas dinâmicas no mundo da vida. Nas relações entre TIC com Estado, sociedade e desenvolvimento, não há como negar a importância das tecnologias na contemporaneidade, mas é preciso considerar que as mesmas estão inseridas num contexto dialético de tensões, contradições, conflitos e constantes relações de poder com o meio.

²⁰ Traduzido pelo autor.

4 O USO DAS TIC PELO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO

Se é verdade que num Estado democrático o público vê o poder mais do que num Estado autocrático, é igualmente verdadeiro que o uso dos elaboradores eletrônicos (que se amplia e se ampliará cada vez mais) na memorização dos dados pessoais de todos os cidadãos permite e cada vez permitirá mais aos detentores do poder ver o público bem melhor do que nos Estados do passado (BOBBIO, 1987, p. 31).

A passagem de Norberto Bobbio na epígrafe deste capítulo elucida duas questões-chave na compreensão do uso das tecnologias de informação e comunicação. A primeira é a intrínseca relação da tecnologia com as diversas formas de poder, dominação e controle sobre o espaço, a natureza e do próprio homem. A segunda, ainda que guarde relação com a primeira por compreender que num Estado em que há interação entre governo e governado e a presença de uma esfera pública se estabelecem relações desiguais “entre detentores do poder de comando e destinatários do dever de obediência”, resguarda a ideia de modernização do Estado (BOBBIO, 1987, p. 15-6).

No tocante ao poder, Thompson (2002, p. 21) o define como sendo a capacidade de agir que um indivíduo dispõe, a partir da sua inserção no mundo da vida ou mesmo o lugar em que se ocupa dentro de um campo ou instituição, “para alcançar os próprios objetivos ou interesses, a capacidade de intervir no curso dos acontecimentos e em suas consequências”. Ou, ainda, pode ser “entendido como qualquer coisa que serve para alcançar aquilo que é o objeto do próprio desejo” (BOBBIO, 1987, p. 77). Portanto, o poder é um fenômeno social intrínseco à dinâmica de interrelação entre todos os sujeitos e instituições existentes no mundo da vida, o qual contempla os espectros social, político, econômico e cultural. E, também, na própria tentativa de domínio e transformação do espaço e da natureza pelo homem. “Se hoje comumente associamos poder a política, isto é, as ações de indivíduos agindo em nome do estado”, isto se deve “porque os estados se tornaram particularmente centros importantes de concentração do poder no mundo moderno” (THOMPSON, 2002, p. 21).

Já em relação à modernização, é importante destacar que neste capítulo não se pretende historicizar a terminologia, pois se trata de um conceito cuja etimologia e semântica permitem diferentes interpretações, argumentações e reflexões. Mas, em sentido lato, o uso da palavra modernização pode tanto representar a expansão territorial a partir de um avanço em termos de infraestrutura econômica, da técnica e dos meios de produção, como também um processo de mudanças sociais, políticas e ideológicas a partir de um projeto de modernidade que considera o desenvolvimentismo, o progresso e a racionalidade elementos fundamentais (CASTILHO, 2010; VIANE, 2009; GIDDENS, 1984).

A partir desses pressupostos e também do desenvolvimento tecnológico, a incorporação das TIC no contexto do setor público brasileiro foi reflexo de um movimento internacional que surgiu ainda no final do século XX, entre o final da década de 1980 e início da década de 1990, que tinha por foco promover um amplo processo de reinvenção do governo por meio do uso das TIC.

4.1 O surgimento de uma nova sociedade a partir do desenvolvimento tecnológico

A evolução das TIC, levou, segundo Castells (2005a), a uma nova convergência social pautada na construção de uma base material cujo desempenho das atividades se estende a toda estrutura social. Esta nova base é uma sociedade que faz uso contínuo das TIC, e vê nelas um instrumento de acesso à informação, de acesso a bens e serviços públicos e privados, de acesso ao conhecimento e, sobretudo, para a promoção da cidadania e pluralidade da participação cidadã.

Os avanços da internet, da inovação tecnológica no campo da comunicação e a difusão das TIC no cotidiano do cidadão contemporâneo desencadearam um novo formato de organização social. Ao retomar Martín-Barbero (2018, p. 11), o mesmo esclarece que as tecnologias ou a técnica em si se tornaram o grande mediador entre as pessoas e o mundo, e mediam, de forma mais intensa e acelerada, a “transformação da sociedade em mercado, e deste em principal agenciador da mundialização”. Contudo, não estas a se compreender a técnica meramente a partir do olhar da instrumentalidade, a de “aparelho ideológico da classe dominante e seu Estado”, mas, sim, à luz dos saberes, “da constituição de práticas produtoras de inovações discursivas, dos modos de percepção social”, há “uma espécie de intermediação como experiência comunicativa, ou seja, de muitas interfaces entre os diferentes meios e destes nos diferentes espaços comunicativos do consumo e da criação” (IMMACOLATA, 2018, p. 21)

As tecnologias contemporâneas “aparecem e são percebidos como a matriz de um novo modelo social, e um novo quadro político-cultural. E só colocadas em relação ao modelo de sociedade em que se inscrevem podem ser entendidas as mudanças que essas tecnologias trazem” MARTÍN-BARBERO, 2018, p. 23).

Ao longo dos anos, diversos conceitos foram formulados na tentativa de identificar, descrever e entender em um só conceito, os diferentes períodos da sociedade contemporânea, seus paradigmas, as mudanças e rupturas que nela surgem em decorrência do avanço das TIC.

São alguns exemplos do debate que se faz nesta seção os conceitos a *era tecnocrônica*, a *sociedade pós-industrial*, a era da *aldeia global*, a *sociedade da informação*, a *sociedade do conhecimento*, a *sociedade informacional* e a *era do conhecimento*.

Pode-se dizer, que os diferentes termos desenvolvidos ao longo dos anos como tentativa de designar as transformações originadas na sociedade com os avanços da tecnologia, representam apenas um meio pelo qual a sociedade procura

[...] fazer referência a um fenômeno – atual ou futuro – sem ter de descrevê-lo todas as vezes; mas o termo escolhido não define, por si só, um conteúdo. **O conteúdo surge dos usos em um dado contexto social que, por sua vez, influem nas percepções e expectativas, uma vez que cada termo carrega consigo um passado e um sentido (ou sentidos), com sua respectiva bagagem ideológica** (BURCH, 2005, p. 1, grifos nossos).

Neste sentido, parece ocupar lugar central no debate sobre tecnologia e suas mudanças na sociedade em que se vive e se aspira, as terminologias sociedade da informação e sociedade do conhecimento. Estes dois termos, ainda que possam apresentar semelhanças entre si, suscitam diferentes interpretações e projetos de sociedade que não necessariamente dialogam.

De acordo com Burch (2005), a expressão sociedade da informação se tornou um dos conceitos mais difundidos e conhecidos no século XX. A autora sugere que isto se deve, em grande medida, graças ao desenvolvimento de políticas governamentais, de países desenvolvidos, que tinham por foco o uso e disseminação das TIC, especialmente entre as décadas de 70 e 90.

Como já abordado no Capítulo 3 desta tese, um dos primeiros autores a introduzir a noção de sociedade da informação, foi o estadunidense Daniel Bell, ao argumentar sobre as mudanças impostas na sociedade a partir do desenvolvimento tecnológico. Em sua obra *Advento da Sociedade pós-industrial*, Bell (1973, p. 28) argumentou que o *conhecimento teórico* é o eixo central desta nova sociedade, uma vez que este se caracteriza como “a fonte de inovação e de formulação política para a sociedade”. Afirmou, ainda, que ao redor do conhecimento teórico organizar-se-iam o desenvolvimento econômico e a estratificação da sociedade. Isto porque, quando observará a estrutura dos empregos nos Estados Unidos, constatou que havia uma sobreposição dos empregos ligados ao setor dos serviços em relação aos empregos associados ao setor industrial.

Ao constatar que havia uma predominância do setor de serviços, e destes os ligados à área do conhecimento, destaca enquanto conceito-chave a terminologia sociedade pós-industrial. A sociedade pós-industrial é uma sociedade do conhecimento,

[...] primeiro, as fontes das inovações decorrem cada vez mais da pesquisa e do desenvolvimento (mais diretamente, existe um novo relacionamento entre a Ciência e a tecnologia, em virtude da centralidade do conhecimento *teórico*) –, segundo, o peso da sociedade — calculado por uma maior proporção do PNB e por uma porção também maior de empregos — incide cada vez mais no campo do conhecimento (BELL, 1973, p. 241).

É preciso sublinhar que o conhecimento sempre foi a base de qualquer sociedade, mas em se tratando da sociedade pós-industrial, a mudança está no caráter do conhecimento em si mesmo, uma vez que o conhecimento teórico é fonte de inovação e de formulação política para a sociedade.

O que se tornou decisivo para a organização das decisões e para a direção das transformações foi a centralidade do conhecimento teórico: a primazia da teoria sobre o empirismo e a codificação do conhecimento em sistemas abstratos de símbolos que, a exemplo de todo sistema axiomático, podem ser utilizados para esclarecer muitas áreas de experiência diferentes e diversas (BELL, 1973, p. 17).

Como se observa, Bell (1973) não utiliza as expressões sociedade da informação e sociedade do conhecimento para descrever a nova sociedade que emerge com o desenvolvimento tecnológico. Ao invés disso, realça o termo sociedade pós-industrial, de modo que deixa claro a importância do conhecimento teórico e da informação como recurso central e fonte de poder.

Nos anos 1990, a expressão sociedade da informação ganhou ainda mais visibilidade. Primeiro, porque houve um processo de disseminação e uso das TIC e da internet por toda estrutura da sociedade, que foi impulsionada por conta do fenômeno da globalização e pelo contexto neoliberal de expansão e abertura dos mercados e do capital internacional a nível mundial. Segundo, porque organismos internacionais como a ONU, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a Organização Mundial do Comércio (OMC), o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) passaram a incorporar nas suas agendas esta terminologia como forma apoiar e destacar sua importância para o sistema social e econômico, a partir do contexto da globalização e da instauração de um mercado mundial aberto e autorregulado.

Numa linha semelhante, Bolaño (2007) argumenta que o termo sociedade da informação remete à lógica do capitalismo, porém reestruturado à luz da visão neoliberal, uma vez que a disseminação, uso e apropriação das tecnologias oriundas da microeletrônica são elementos *sine qua non* de competitividade, sendo a ciência e a técnica as forças produtivas na sociedade da informação.

O termo sociedade da informação assume ainda mais protagonismo e a luta pelos direitos da comunicação como iniciativa para incentivar debates, quando, em 2003 e 2005, a ONU realizou, em Genebra e em Túnis, a Cúpula Mundial da Sociedade da Informação.

Na declaração dos princípios de Genebra, tinha-se como desafio global construir uma sociedade da informação onde o uso das TIC era voltado a promoção do desenvolvimento e, para isso, era fundamental que houvesse uma cooperação entre os setores privado, da sociedade civil e dos governos.

O desenvolvimento de infraestrutura da informação e comunicação era compreendido como o fundamento básico para o estabelecimento da sociedade da informação inclusiva. Recomendava-se que uma infraestrutura de rede e aplicações de TIC, adequadas às condições regionais, nacionais e locais, de fácil alcance e preço acessível, pudessem favorecer o progresso econômico e social, o bem-estar dos cidadãos, comunidades e povos (CUPULA MUNDIAL, 2003).

Como observa Guimarães (2004), a comunidade internacional

atenta para o fato de que as Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) – papel, rádio, televisão, telefone, áudio/vídeo-cassete, computador, internet, suportes digitais (como o *compact disc*), bem como os serviços associados a essas tecnologias – significam mais que evoluções técnicas. Como é do conhecimento da maior parte da população mundial, essas ferramentas podem facilitar e agilizar a criação, a disseminação, a transmissão, a recepção, o armazenamento e o gerenciamento de informações. Em muitos casos, o uso desses meios tem colaborado para o agravamento de uma estrutura de poder que tende não só a repetir, mas também a aprofundar a desigualdade socioeconômica e o chamado “neocolonialismo”. [...]o mundo está mudando rapidamente, nem sempre para melhor, graças ao impacto das TIC”. O potencial que se abre com o uso dessas ferramentas já alterou fortemente a sociedade, mesmo para aqueles a quem se possibilitou apenas o papel de “sujeitos passivos” (GUIMARÃES, 2004, p. 239-240).

Se por um lado a sociedade da informação está mais associada a uma ideia de inovação tecnológica e remete a uma dimensão mais econômica, associada ao paradigma do desenvolvimento, a sociedade do conhecimento abrange uma visão mais ampla e complexa da sociedade contemporânea, incluindo para além da dimensão econômica, dimensões que antes não eram contempladas. Como aponta em entrevista o subdiretor-geral da UNESCO para Comunicação e Informação, em 2003, a sociedade da informação e sociedade do conhecimento são dois conceitos complementares um do outro.

A sociedade da informação é o alicerce das sociedades do conhecimento. Enquanto [...] o conceito de 'sociedade da informação' ligado à ideia de 'inovação tecnológica', o conceito de 'sociedade do conhecimento' inclui uma dimensão de transformação social, cultural, econômica, política e institucional, e uma perspectiva mais pluralista e desenvolvimentista. [...], o conceito de "sociedades do conhecimento" é preferível ao da "sociedade da informação" porque capta melhor a complexidade e o dinamismo

das mudanças que estão ocorrendo. [...] o conhecimento em questão é importante não apenas para o crescimento econômico, mas também para capacitar e desenvolver todos os setores da sociedade. Assim, o papel das TIC se estende ao desenvolvimento humano de maneira mais geral – e, portanto, a questões como cooperação intelectual, aprendizagem ao longo da vida e valores e direitos humanos básicos (tradução nossa). (UNESCO, 2003).

Em sentido mais geral, Bell (1973) desenvolve uma linha de argumentação favorável à adoção do termo sociedade do conhecimento face à terminologia sociedade da informação, afirmando que a sociedade pós-industrial é uma sociedade do conhecimento. O principal argumento defendido pelo autor repousa no seu entendimento de que “as fontes das inovações decorrem cada vez mais da pesquisa e do desenvolvimento (mais diretamente, existe um novo relacionamento entre ciência e a tecnologia, em virtude da centralidade do conhecimento teórico)” (BELL, 1977, p. 241). A segunda linha de argumentação é “o peso da sociedade – calculado por uma maior proporção do PNB e por uma porção também maior de empregados – incide cada vez mais no campo do conhecimento” (BELL, 1973, p. 241).

Para Castells (2005a), o conhecimento e a informação também são vistos como elementos-chave de qualquer sociedade. Não obstante, no modelo de sociedade que emerge após o surgimento dos recursos tecnológicos computacionais e da internet, tem-se uma sociedade caracterizada pelo processamento de informação, geração de conhecimento e que faz uso cada vez mais das TIC. Em oposição ao termo sociedade da informação, o autor sugere a terminologia sociedade informacional, pois o entende como sendo “[...] o atributo de uma forma específica de organização social na qual a geração, o processamento e a transmissão de informação se convertem nas fontes fundamentais da produtividade e do poder por conta das novas condições tecnológicas [...]” (CASTELLS, 2005a, p. 65).

Como observa Castells (2005a), a revolução tecnológica a qual a sociedade contemporânea vivencia, não tem como característica central o conhecimento e a informação – pois estes sempre fizeram parte de qualquer sociedade –, mas, sim, a aplicação destes para desenvolver dispositivos capazes de armazenar, processar e transmitir dados, informações e gerar conhecimentos, o que consiste em parte das potencialidades atribuídas às TIC, no tocante a sua efetividade para uma democracia digital e participativa.

4.2 A gestão pública e uso das TIC: aproximações

O uso das TIC possibilitou modernizar e aparelhar o Estado com instrumentos tecnológicos de apoio, contribuindo não apenas na execução dos processos internos de gestão

das administrações públicas, mas, também, possibilitando a construção de uma agenda governamental de engajamento dos cidadãos na esfera pública, via TIC.

A presença das TIC no setor público, e a sua potencialidade enquanto instrumento democratizante dos diferentes horizontes democráticos, suscitou o surgimento de diferentes conceitos como o de governo eletrônico, governança eletrônica, democracia digital e eletrônica. Estes conceitos visam contemplar os diferentes usos das TIC na esfera pública para a promoção dos serviços e bens públicos, para a participação virtual dos cidadãos e no envolvimento dos mesmos nos espaços de tomada de decisão.

Pode-se dizer, que a inserção das TIC no âmbito da esfera pública está relacionada a uma tentativa de modernização e de busca pela eficiência da mesma. Como explica Bresser-Pereira (1998), ao longo da história humana a administração pública sofreu importantes reformas estruturais que modificaram o seu *modus operandi*. Para o autor, existem três formas de administrar o Estado. A primeira forma teve sua origem no período pré-capitalista, fase que antecedeu o capitalismo industrial, e ficou conhecido como modelo de Administração Patrimonialista. Já a segunda forma, denominada de modelo de Administração Pública Burocrática, ocorreu na fase do capitalismo industrial, e o terceiro e último modelo destacado por Bresser-Pereira (1998), é o modelo de Administração Pública Gerencial e ocorreu na fase do capitalismo financeiro.

Neste sentido, para Bresser-Pereira (1998), o modelo patrimonialista era próprio das monarquias absolutas que antecederam o período do capitalismo industrial²¹, para as quais o patrimônio público era confundido com o patrimônio privado, isto é, o patrimônio privado do rei se confundia com o patrimônio do Estado. O Estado, portanto, era visto como propriedade do rei, o qual exercia o controle sobre as ações do mesmo sem que fosse considerado o interesse público. Isto implicava em dois pontos centrais: o primeiro, como já observado, era o fato das ações desempenhadas pelo Estado não atenderem ao interesse público, uma vez que quem o controlava era o rei; o segundo era a prática do nepotismo, do empreguismo e da corrupção enquanto prática comum da administração (COSTIN, 2010; BRESSER-PEREIRA, 1998).

Para Faoro (2012, p. 87-8), o patrimonialismo era uma organização política básica, fechava-se

sobre si próprio com o estamento, de caráter marcadamente burocrático. Burocracia não no sentido moderno, com o aparelhamento racional, mas da apropriação do cargo – o cargo carregado de poder próprio, articulado com o príncipe, sem anulação da esfera própria de competência. O Estado ainda não é uma pirâmide autoritária, mas

²¹ Três são as fases do capitalismo – Capitalismo comercial ou Mercantil (pré-capitalismo) XV-XVIII; Capitalismo Industrial ou Industrialismo XVIII-XX; e o Capitalismo Financeiro ou Monopolista XX-XXI.

um feixe de cargos, reunidos por coordenação, com respeito à aristocracia do subordinado. A comercialização da economia, proporcionando ingressos em dinheiro e assegurando o pagamento periódico das despesas, permitiu a abertura do recrutamento, sem que ao funcionário incumbissem os gastos da burocracia, financiando os seus dependentes. [...] O modelo de governo, que daí se projeta, não postula o herói feudal, nem o chefe impessoal, atado à lei. O rei é o bom príncipe, preocupado com o bem-estar dos súditos, que sobre eles vela, premiando serviços e assegurando-lhes participação nas rendas. Um passo mais, num reino onde todos são dependentes, evocará o pai do povo, orientado no socorro aos pobres.

Com a lógica do capitalismo industrial e as democracias parlamentares que começavam a surgir no século XIX, o modelo patrimonialista demonstrou ser incompatível com a nova realidade social e econômica que emergia. A transição do modelo patrimonialista para o burocrático se deve, em grande medida, pela necessidade de adaptação do Estado frente a nova dinâmica de sociedade, cuja característica se dá pela ascensão da burguesia e do Estado liberal. Na Europa, esta transição ocorreu durante o século XIX, nos Estados Unidos no início do século XX e no Brasil por volta da década de 1930.

Para o capitalismo industrial, faz-se fundamental que haja uma “clara separação entre o Estado e o mercado; a democracia só pode existir quando a sociedade civil, formada por cidadãos, distingue-se do Estado ao mesmo tempo que o controla” (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 48). Essa distinção não era restrita somente entre o que era público e privado, mas também se fazia necessário que o novo modelo de administração pública promovesse uma separação entre os polos políticos e do administrador público.

No entanto, conforme expõe Bresser-Pereira (1998), o pressuposto de eficiência no qual se baseava o modelo burocrático de gestão não se mostrou tão eficiente conforme se esperava, pelo contrário, a medida em que o Estado ampliava ainda mais a sua atuação e se convertia num grande Estado social e econômico, com ampliações de serviços sociais nas áreas da saúde, da educação, da segurança, da previdência, por exemplo, e na regulação da economia interna, nas relações econômicas internacionais, na ampliação da infraestrutura e na estabilidade da moeda, cada vez mais este modelo se mostrava ineficiente.

No momento em que o pequeno Estado liberal do século XIX cedeu [...] lugar ao grande Estado social e econômico do século XX, verificou-se que esse tipo de administração não garantia nem rapidez, nem boa qualidade, nem custo baixo para os serviços prestados ao público. Na verdade, a administração burocrática, surgida nos quadros do capitalismo liberal, é lenta, cara, auto-referida, autoritária, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 49).

Para Bresser-Pereira (1997, p. 15), a

[...] captura por interesses privados, que acompanhou o grande crescimento do Estado, e do processo de globalização, que reduziu sua autonomia, desencadeou-se a crise do

Estado, cujas manifestações mais evidentes foram a **crise fiscal**, o **esgotamento das suas formas de intervenção** e a **obsolescência da forma burocrática de administrá-lo**. A crise fiscal definia-se pela perda em maior grau de crédito público e pela incapacidade crescente do Estado de realizar uma poupança pública que lhe permitisse financiar políticas públicas. A crise do modo de intervenção manifestou-se de três formas principais: **a crise do *welfare state* no primeiro mundo**, o **esgotamento da industrialização por substituição de importações na maioria dos países em desenvolvimento**, e o **colapso do estatismo nos países comunistas**. A superação da forma burocrática de administrar o Estado revelou-se nos custos crescentes, na baixa qualidade e na ineficiência dos serviços sociais prestados pelo Estado através do emprego direto de burocratas estatais (Grifos nossos).

É importante ter presente que a expansão das ações do Estado é o resultado da convergência de dois fatores: de um lado está a pressão imposta pela sociedade; e de outro a estratégia de crescimento da própria burocracia. A necessidade de uma nova reforma na administração pública não decorreu apenas por problemas de ordem de crescimento ou “das decorrentes diferenciações de estruturas e complexidade crescente da pauta de problemas a serem enfrentados” pelo Estado, mas principalmente por conta da “legitimação da burocracia perante as demandas da cidadania” (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 50).

Se no Brasil o modelo burocrático passou a ser adotado na primeira metade do século XX, por volta dos anos 30 (1936), e foi baseada “em um serviço civil profissional, na dominação racional-legal weberiana e no universalismo de procedimentos, expresso em normas rígidas de procedimento administrativo” (BRESSER-PEREIRA, p. 16, 2000), o segundo modelo de administração pública o qual Bresser-Pereira (1998) se refere, o gerencial, só foi implementado ao final do século XX, por volta de 1995, com a aprovação do Plano Diretor da Reforma do Estado (BRESSER-PEREIRA, 1999).

Vale mencionar que a administração pública gerencial surge em resposta à crise do Estado dos anos 1980 e do fenômeno da globalização da economia. Inicialmente, os primeiros países a adotar este modelo foram os associados a OCDE, como Reino Unido, Nova Zelândia, Austrália e países escandinavos. Já na década de 1990, este modelo se estendeu a outros países ocidentais, como os Estados Unidos, Chile, México e Brasil. No caso do Brasil, é importante destacar que entre o período de 1979 e 1994, o país vivia uma estagnação da renda per capita e de alta inflação (BRESSER-PEREIRA, 2000).

A reforma do Estado brasileiro de 1995 se propunha a alcançar dois grandes objetivos. O primeiro, no curto prazo, era facilitar o ajuste fiscal nos estados e municípios, onde o excesso de quadro do funcionalismo impossibilitava que a máquina pública fosse enxugada e, conseqüentemente, reduzisse os gastos. Outro fator importante era alterar o sistema de aposentadoria. Já o segundo objetivo, no médio prazo, era tornar a administração pública mais eficiente e moderna, voltando-a para o atendimento dos cidadãos (cidadãos-clientes). Uma das

características do modelo gerencial era fortalecer a administração pública direta e a descentralização por meio da implantação de “agências autônomas” e de “organizações sociais” (BRESSER-PEREIRA, 1996, 1998).

A reforma gerencial do Estado de 1995 busca criar novas instituições legais e organizacionais que permitam que uma burocracia profissional e moderna tenha condições de gerir o Estado brasileiro. Esta reforma não subestima os elementos de patrimonialismo ou de clientelismo que ainda subsistem em nosso meio. Parte, entretanto, do pressuposto de que no final do século XX, quando as técnicas de controle gerencial e democrático já foram amplamente desenvolvidas, a melhor forma de combater o clientelismo é ser gerencial; é dar autonomia ao administrador público, valorizando-o por sua capacidade de tomar decisões, inclusive de caráter político, em vez de submetê-lo a um controle burocrático vexatório (BRESSER-PEREIRA, 2000, p. 18).

Dito isto, o Quadro 3 expõe uma síntese dos principais modelos de gestão pública que ocorreram no Brasil.

Quadro 3 – Quadro descritivo dos principais modelos de administração pública no Brasil

Modelo	Período	Funcionamento	Características
Administração Patrimonialista	Período Colonial (1500 – 1822), perpassando pelo Período Imperial (1822 – 1889) e chegando à República Velha (1889 – 1930)	O aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano; Os seus auxiliares, servidores, possuem status de nobreza real; Os cargos são considerados prebendas;	Administração própria das monarquias absolutas; Indefinição entre o que é público e privado (<i>res publica</i> não é diferenciada das <i>res principis</i>); O Estado era considerado propriedade do Rei; Não havia distinção entre o político e o administrador público; As ações não visavam o interesse público; A corrupção, o nepotismo e a ineficiência eram vistos como regra e não exceção; Falta de profissionalismo e ausência de métodos de trabalho.
Administração Pública Burocrática	Emerge a partir dos Anos 30 (1936/1937) até 1995 – já no período capitalista Período da Era Vargas (1930-1945) que engloba o período da Segunda república (1930-	Parte-se de uma desconfiança prévia nos administradores públicos e nos cidadãos que a eles dirigem demandas. Por isso são sempre necessários controles rígidos dos processos.	Traz a ideia do profissionalismo – é associado a meritocracia e a instituição de planos de carreira, de hierarquia funcional; Impessoalidade – o administrador público não pode utilizar do seu entendimento pessoal para exercer suas funções dentro

	<p>1937) e o Estado novo (1937-1946). República populista (1946-1964) Golpe militar (1964-1985) Redemocratização (1988)</p>	<p>Visava combater o patrimonialismo e melhorar a eficiência da administração pública a partir de um modelo racional-legal, amparado em normas, leis e regulamentos; Contudo, teve como defeito a ineficiência, a auto-referência, a incapacidade de voltar-se para o serviço aos cidadãos vistos como clientes</p>	<p>da organização, apenas deve seguir as normas, as leis, os regulamentos e procedimentos definidos. Formalismo – refere-se à utilização de formulários, rotinas padronizadas e comunicações por escrito, rígido controle de meios; Racional-legal.</p>
<p>Administração Pública Gerencial</p>	<p>Emerge a partir dos Anos 1995 até o período atual – fase do capitalismo</p>	<p>O aparelho do Estado é descentralizado sob o ponto de vista político e administrativo, bem como é organizado em poucos níveis hierárquicos;</p> <p>Administração pública deve ser permeável à maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil e deslocar a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins);</p> <p>Eficiência governamental a partir da concentração, centralização e fechamento do processo decisório.</p>	<p>Ênfase na descentralização mediante a autonomia da administração indireta, a partir do pressuposto da rigidez da administração direta e da maior eficiência da administração descentralizada;</p> <p>Descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais;</p> <p>Descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos;</p> <p>Organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés de piramidal;</p> <p>Organizações flexíveis ao invés de unitárias e monolíticas, nas quais as ideias de multiplicidade, de competição administrada e de conflito tenham lugar;</p> <p>Pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total;</p>

			<p>Definição dos objetivos a serem atingidos na forma de indicadores de desempenho sempre que possível quantitativos, que constituirão o centro do contrato de gestão entre o ministro e o responsável pelo órgão que está sendo transformado em agência;</p> <p>Controle por resultados, a posteriori, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos;</p> <p>Administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto-referida</p>
--	--	--	--

Fonte: Adaptado pelo autor a partir de Costin, 2010; Bresser-Pereira, 1998; Paes de Paula, 2005; Pdrae, 1995.

Ao observar o Quadro 3, nota-se uma distinção entre os três modelos de administração, sendo no gerencial, o modelo que mais aproximou a esfera pública de uma gestão orientada ao atendimento dos cidadãos. Conforme expõe Tenório e Saravia (2006), é dever primário da gestão pública resguardar os interesses da sociedade como um todo, ou seja, atender, de forma equitativa, a *res publica*, o coletivo, de modo que se torne mais justa e sem discriminação. Assim como para Santos (2006), a natureza da gestão pública deve ser voltada à defesa, conservação e aprimoramento dos bens, serviços e interesses da coletividade, isto é, agir para a construção do bem comum.

Numa linha semelhante, Paes de Paula (2005) introduz na discussão das reformas da administração pública um quarto modelo, o qual denomina de Administração Pública Societal. Para a autora, o modelo gerencial não rompeu com a linha tecnocrática (as decisões são atribuídas as pessoas mais qualificadas em termos de formação e competência), tampouco impediu que as práticas patrimonialistas e clientelistas fossem extintas da administração pública, isto porque “o processo decisório continuou como um monopólio do núcleo estratégico do Estado e das instâncias executivas” (PAES DE PAULA, 2005, p. 141). Apesar dos avanços, continuou-se com a ideia de um estado autoritário, que centraliza o poder na figura do Estado, assim como a inserção da sociedade civil nas decisões estratégicas do Estado e na formulação de políticas públicas, ainda é restrita.

Portanto, o modelo societal, ainda que no campo das ideias, representa um modelo de Estado e de gestão da administração pública mais próximo dos ideais clássicos da democracia

participativa direta. No Quadro 4, Paes de Paula (2005) apresenta alguns argumentos que o diferenciam do modelo gerencial.

Quadro 4 – Diferenças entre Administração Pública Gerencial e Societal

	Administração Pública Gerencial	Administração Pública Societal
Origem	Movimento internacional pela reforma do Estado, que se iniciou nos anos 80 e se baseia principalmente nos modelos inglês e estadunidense.	Movimentos sociais brasileiros, que tiveram início nos anos 60 e desdobramentos nas três décadas seguintes.
Projeto Político	Enfatiza a eficiência administrativa e se baseia no ajuste estrutural, nas recomendações dos organismos multilaterais internacionais e no movimento gerencialista.	Enfatiza a participação social e procura um projeto político que repense o modelo de desenvolvimento brasileiro, a estrutura do aparelho de Estado e o paradigma de gestão.
Dimensões estruturais enfatizadas na gestão	Dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa	Dimensão sociopolítica.
Organização administrativa do aparelho de Estado	Separação entre as atividades exclusivas e não exclusivas do Estado nos três níveis governamentais	Não tem uma proposta para a organização do aparelho de Estado e enfatiza iniciativas locais de organização e gestão pública
Abertura das instituições políticas à participação social	Participativo no nível do discurso, mas centralizador no que se refere ao processo decisório, à organização das instituições políticas e à construção de canais de participação popular.	Participativo no nível das instituições, enfatizando a elaboração de estruturas e canais que viabilizem a participação popular.
Abordagem de gestão	Gerencialismo: enfatiza a adaptação das recomendações gerencialistas para o setor público.	Gestão social: enfatiza a elaboração de experiências de gestão focalizadas nas demandas do público-alvo, incluindo questões culturais e participativas.

Fonte: PAES DE PAULA, 2005.

Embora Paes de Paula (2005) realize uma crítica ao modelo gerencial, ao trazer a discussão para o uso das TIC no setor público, no modelo gerencial as TIC são consideradas instrumentos que visam auxiliar os gestores públicos nos processos de tomada de decisão a partir da ampliação das informações e da qualidade da mesma, assim como objetivam

proporcionar que a administração pública seja transparente, democrática e orientada ao cidadão (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Nesta linha, conforme explica Bresser-Pereira (1998), a política de informatização no Brasil instituída no modelo gerencial, teve seu foco voltado a

viabilizar, a partir dos recursos tecnológicos [...], uma infra-estrutura física e de serviços que integre e intercomunique as redes locais dos diferentes órgãos e entidades, assegurando padrões [...] de atualização e de compatibilidade; concretizar a convergência e a integração das bases de dados e sistemas de informações existentes; [...] e **utilizar a internet para ampliar o acesso a informações sobre as políticas, projetos e ações do governo, bem como sobre a tramitação de demandas dirigidas aos órgãos públicos ou de interesse do cidadãos, tais como processos, licitações, concursos [...]** (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 303, grifos nossos).

No período da reforma gerencial, o uso das tecnologias de informação foi expandido, alterando o *modus operandi* dos processos de trabalho e de comunicação com os cidadãos. As tecnologias proporcionaram uma nova interface de interação do Estado com a sociedade e, foi neste período também, que o termo Governo Eletrônico ganhou consistência e, posteriormente, outros termos como governança eletrônica e democracia eletrônica ou digital, passaram a ser incorporados nos estudos sobre o uso das TIC no âmbito da administração pública, como forma de compreender a relação entre a sociedade civil e o Estado por meio das TIC.

4.3 TIC e democracia digital no Brasil

Como visto nas seções iniciais deste capítulo, ao longo da história da sociedade diversos termos foram criados na tentativa de descrever em um só os diferentes períodos da sociedade, seja por meio dos conceitos de sociedade da informação ou do conhecimento, sociedade informacional, sociedade em rede. O mesmo vale para descrever as reformas estruturais que houveram no âmbito da administração pública, como a burocrática e a gerencial, que impuseram, a partir de normas e procedimentos, mudanças substanciais no *modus operandi* do Estado.

As mudanças na relação entre Estado-sociedade não se limitam apenas à capacidade de a população participar e influenciar sobre o orçamento público, embora boa parte das iniciativas de participação estejam vinculadas ao espectro orçamentário. Cada vez mais, há a necessidade de “compreensão dos fenômenos que incidem sobre a capacidade do Estado em desempenhar suas funções públicas” (WU, 2015, p. 165).

Outra mudança que se pode destacar é com relação ao uso das TIC e da internet. Essencialmente, o uso das TIC e da internet resguarda o bojo da melhora substancial da

qualidade democrática, da ampliação da participação cidadã por diferentes canais, na busca pela eficiência administrativa e a disponibilização de bens e serviços governamentais mais ágeis. O maior engajamento cívico e empoderamento da sociedade nos assuntos correlatos à esfera da administração pública e a possibilidade de haver menos corrupção por meio da implementação de práticas de transparência e controle social (*accountability*), são algumas das promessas relacionadas ao incremento das tecnologias e da internet. Como aponta Fishkin (2002, p. 18), as novas tecnologias “alteram a própria concepção de democracia com a qual estamos habituados a operar, em particular o potencial deliberativo das novas TIC no contexto das crises dos mecanismos tradicionais de representação”.

Como forma de compreender a relação que se estabelece entre as TIC e a internet na esfera governamental, surgem na literatura alguns conceitos como Governo Eletrônico – e suas variantes e-gov e *e-government* –, Governo Digital, Governo Aberto, Democracia Digital – e sua variante *ciberdemocracia* –, Democracia Eletrônica – e sua variante e-democracia, Participação Digital e Participação Eletrônica (e-participação), bem como governança eletrônica e digital.

A ampla gama de conceitos relacionados ao modo como a esfera governamental faz uso das TIC e da internet para promoção da *práxis* democrática, para a prestação de serviços, para a busca da eficiência na gestão pública e para a interação com as demais instâncias da sociedade, torna-se complexo a interrelação entre as variáveis tecnológica, institucional e de pessoal.

Em termos históricos, o termo Governo Eletrônico (e-gov) surge durante a década de 1990 em decorrência dos avanços das tecnologias computacionais, da *Web* e pela necessidade de modernização da administração pública, que ocorreu à luz da transição do modelo weberiano (burocrático) para o gerencial.

Como já abordado neste capítulo, o modelo gerencial tinha por foco o atendimento aos cidadãos, fato este que impôs uma nova dinâmica de relação entre governos e cidadãos, e destes com os governos. Novos canais de interação se estabeleceram, os cidadãos passaram a ter acesso a mais informações e serviços públicos, inclusive virtuais.

Uma das primeiras experiências de e-gov ocorreu nos Estados Unidos, na administração de Bill Clinton, com o projeto *First Gov*²². Lançado em setembro dos anos 2000, este projeto consistiu na criação de um portal oficial do governo federal, o qual centralizou um conjunto de informações e serviços à população, permitiu o acesso universal a documentos, formulários, procedimentos administrativos e judiciais, bem como *links* a outros *sites* e agências

²² Projeto FirstGov: <https://www.usa.gov/history-of-website>

governamentais que pudessem ser úteis a sociedade (MARCONDES, 2011, p. 114; USA, 2019).

Entretanto, no Brasil, teve origem o Programa de Governo Eletrônico com a criação do Grupo de Trabalho Interministerial, também conhecido como Grupo de Trabalho em Tecnologia da Informação (GTTI), em 03 de abril de 2000, durante o segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB). Este grupo tinha por finalidade “examinar e propor políticas, diretrizes e normas relacionadas às novas formas eletrônicas de interação” (BRASIL, 2019).

Na ocasião, nos

[...] diagnósticos realizados pelo GTTI identificou-se a existência de várias ações isoladas na área de serviços ao cidadão, oferecidos por meio da Internet como a **entrega de declarações do Imposto de renda, divulgação de editais de compras governamentais, emissão de certidões de pagamentos e impostos, acompanhamentos de processos judiciais e prestação de informações sobre aposentadorias e benefícios da previdência social**, entre outros. À mesma época, entrou em produção uma nova versão do Rede Governo, com melhorias e expansão dos serviços (<http://www.redegoverno.gov.br>). O projeto que teve como objetivo se transformar em um portal único de serviços e informações à sociedade (a primeira versão do ambiente entrou no ar em 25 de Janeiro de 1999) (BRASIL, 2019, p. 1, grifos nossos).

Nesta época, o GTTI identificou, para além das poucas ações positivas, a existência de uma infraestrutura com problemas, aonde os serviços não seguiam padrões de desempenho, as interfaces de interação com os usuários necessitavam de melhorias, havia pouca integração entre os sistemas corporativos da administração pública federal, sendo o foco voltado na gestão das funções e não na gestão de processos (BRASIL, 2019).

As ações desenvolvidas pelo GTTI foram incorporadas às metas do Programa Sociedade da Informação, que na época era coordenado pelo Ministério da Ciência e Tecnologia, e centraram em três eixos do programa: Universalização de Serviços; Governo ao alcance de todos; Infraestrutura avançada (BRASIL, 2019).

Ainda em 2000, o GTTI elaborou a Proposta de Política de Governo Eletrônico para o Poder Executivo Federal, e, logo em seguida, pelo Decreto de 18 de outubro de 2000, foi instituído o Comitê Executivo de Governo Eletrônico (CEGE). O objetivo do CEGE era formular políticas, estabelecer diretrizes, coordenar e articular as ações de implantação do Governo Eletrônico, voltado para a prestação de serviços e informações ao cidadão.

Em 2016, na gestão da presidenta Dilma Roussef (PT), sob o Decreto n° 8.638, o CEGE foi extinto. A extinção do CEGE deu lugar a Política de Governança Digital no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Vale mencionar, que a política de Governo Eletrônico brasileira atua sob três frentes principais: a) junto ao cidadão; b) na melhoria da gestão interna; e c) na integração com parceiros e fornecedores. A partir da perspectiva do Governo Federal, o e-gov visa a ampliação de ofertas e melhora da qualidade das informações e dos serviços prestados por meio eletrônico, independente da origem dessas demandas. Além disso, o e-gov também busca transformar as relações entre governo, cidadãos, empresas e, ainda, as relações internas com os servidores, de modo que haja interação e integração, o fortalecimento da participação cidadã por meio do acesso à informação e o alcance da eficiência na administração pública (BRASIL, 2019).

Com a divisão da estrutura do Estado nos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, as práticas de governo eletrônico têm por finalidade a promoção do Estado Democrático de Direito, que utiliza as TIC como instrumento de interação com os cidadãos e prestação de serviços públicos.

Diante do exposto, é interessante trazer alguns conceitos sobre e-gov. Para Carbo e Williams (2004), o Governo Eletrônico é o uso intensivo de Tecnologias de Informação (TI) e, em particular, a internet, para entrega de informações e serviços do governo aos cidadãos, bem como para envolvê-los nos processos democráticos e decisórios, em tempo real e de forma mais “conveniente” e orientada ao exercício da cidadania via recursos tecnológicos.

Para o Gartner Group (2000, p. 2), o governo eletrônico está relacionado a governos que fazem uso das TIC e da internet para otimizar a prestação de serviços governamentais, a participação dos cidadãos na esfera pública e na busca da administração pública pela transformação das relações internas e externas através do uso dos recursos da tecnologia, da internet e dos novos meios de comunicação.

Já para Rover (2012, p. 1)²³, o governo eletrônico é uma forma tipicamente instrumental de gestão das funções do Estado, e complementa o definindo como uma

infraestrutura única de comunicação compartilhada por diferentes órgãos públicos a partir da qual a tecnologia da informação e da comunicação é usada de forma intensiva para melhorar a gestão pública e o atendimento ao cidadão. Assim, o seu objetivo é colocar o governo ao alcance de todos, ampliando a transparências das suas ações e incrementando a participação cidadã.

De modo similar, o conceito de e-gov apresentado nas pesquisas da ONU guarda relação com as definições dos demais autores sobre o tema, uma vez a ONU o conceitua como sendo o

²³ Texto introdutório no Portal de e-governo, inclusão digital e sociedade do conhecimento da Universidade Federal de Florianópolis – RS, Brasil, sobre Governo Eletrônico. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/texto-governo-eletronico-uma-introducao>>. Acesso em: 29 Ago. 2018.

uso e aplicação de tecnologias da informação na administração pública para simplificar e integrar fluxos de trabalho e processos, para gerenciar dados e informações de forma eficaz, melhorar a prestação de serviços públicos, bem como expandir os canais de engajamento e empoderamento das pessoas (ONU, 2014, p. 2).

Como se observa a partir das diferentes conceituações, a ideia de governo eletrônico não se limita tão somente a alocação de serviços governamentais *on-line*, mas envolve uma dinâmica complexa de ações que incluem não só os estudos da participação cidadã, mas ainda a noção de deliberação das decisões à população por meio das TIC. No que se refere as instâncias de atuação do e-gov, Lopes (2016) elenca pelo menos três instâncias de atuação do e-gov: a primeira está relacionada ao uso das TIC para desenvolver e inovar as operações do governo; a segunda para a prestação de serviços públicos por meio das TIC; e a terceira e última dimensão corresponde ao uso das TIC para a participação cidadã na esfera governamental, bem como para promover demais interações democráticas entre governo, cidadãos e demais estruturas.

Conforme Chahin et al (2004), as interações eletrônicas do e-gov incluem as dimensões governo-cidadãos (G2C – *Government to Citizen*), governo-empresas (G2B – *Government to Business*), governo-governo (G2G – *Government to Government*) e governo-servidores (G2E – *Government to Employed*). No entanto, para a ONU (2014 e 2016) o e-gov contempla apenas três dimensões de interação: governo-governo (G2G), governo-empresas (G2B) e governo-consumidor (G2C).

Num recente estudo realizado pelas Nações Unidas que mede a eficácia do governo eletrônico na prestação de serviços públicos e identifica padrões de desenvolvimento e desempenho do governo eletrônico, da participação eletrônica nos Estados-Membros das Nações Unidas, apontou que o Brasil, em 2018, ocupava a 44º posição no ranking mundial acerca do governo eletrônico e a 12º posição em relação a participação eletrônica (Tabelas 1 e 2).

Tabela 1 – Evolução do Governo Eletrônico no Brasil

ANO	OSI	HCI	TII	EDGI	Posição no ranking
2018	0,92	0,75	0,52	0,73	44
2016	0,73	0,67	0,5	0,63	51
2014	0,59	0,73	0,46	0,6	57
2012	0,67	0,82	0,35	0,61	59
2010	0,36	0,88	0,25	0,5	61
2008	0,6	0,88	0,21	0,56	45

2005	0,75	0,88	0,16	0,59	33
2004	0,63	0,9	0,16	0,56	35
2003	0,57	0,83	0,17	0,52	41

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos relatórios da ONU sobre e-gov.

A posição no *ranking* mundial é determinada a partir do *E-Government Development Index* (EDGI), o qual é formado pelo *Online Service Index* (OSI), *Human Capital Index* (HCI) e pelo *Telecommunication Infrastructure Index* (TII).

Com relação à participação eletrônica, a ONU (2018, p. 112) a define como sendo “o processo de engajar os cidadãos por meio das TIC na formulação de políticas, tomadas de decisões e prestação de serviços, de modo a torná-las participativas, inclusivas e deliberativas”.

Os resultados do *ranking* da ONU para a participação eletrônica têm origem no *E-participation Index* (EPI), o qual é formado pelos sub índices *E-information* (disponibilidade de informação online), *E-consultation* (consultas públicas *on-line*) e pelo *E-decision-making* (processo que envolve diretamente os cidadãos em processos de decisão).

Tabela 2 – Evolução da Participação Eletrônica no Brasil²⁴

ANO	EPI	Posição no ranking
2018	0,97	12
2016	0,72	37
2014	0,7	24
2012	0,5	31
2010	0,28	42
2008	0,45	23
2005	0,49	18
2004	0,24	35
2003	0,37	29

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos relatórios da ONU sobre e-participação.

Diante deste exposto, Meijer et al (2009) apontam que diversos fatores podem incidir sobre a participação dos cidadãos na esfera política. Um deles são as dificuldades enfrentadas pelas agências governamentais em atrair os cidadãos a participar de discussões sobre questões políticas. Já outra razão, é que nem sempre as agências governamentais possuem o interesse de que o cidadão se aproprie do conteúdo político ou participe das arenas participativas e deliberativas. Carbo e Williams (2004), ao observarem alguns fatores que podem inibir as

²⁴ O índice EPI é formado pelos indicadores: e-informação, e-consulta, e-decisão.

agências governamentais para a prática do e-gov, elencam a resistência à mudança, barreiras legais e regulamentares, orçamentos limitados, baixos quadros orçamentais dos servidores, baixa infraestrutura tecnológica, desigualdades sociais, culturais, políticas e econômicas como as principais causas que incidem na implementação do e-gov.

Wu (2015, p. 169), por exemplo, ao abordar a implementação das tecnologias na esfera governamental, também aponta alguns fatores que podem incidir sobre o sucesso de implementação das mesmas. Dentre as circunstâncias, o autor chama atenção para o

cenário organizacional, grupos de interesse, limites orçamentários e apego a rotinas e a procedimentos consagrados incidem, sobremaneira, no rebaixamento das possibilidades de transformação, democratização e ampliação da transparência no setor público a partir do uso de Tecnologias de Informação e Comunicação.

Como se pode ver, diferentes autores argumentam sobre algumas dificuldades de implementação da participação eletrônica, do governo eletrônico e da tecnologia. Contudo, os fatores expostos permitem encontrar similaridades, não sendo exclusivos de uma única variável conceitual.

Outro conceito que remete à discussão sobre o uso das TIC e da internet na esfera governamental é o da democracia digital. Para Gomes (2011), este conceito corresponde a

qualquer forma de emprego de dispositivos (computadores, celulares, smartphones, ipads...), aplicativos (programas) e ferramentas (fóruns, sites, redes sociais...) de tecnologias digitais de comunicação para suplementar, reforçar ou corrigir aspectos das práticas políticas e sociais do Estado e dos cidadãos, em benefício do teor democrático da comunidade política (GOMES, 2011, p. 27-8).

O autor esclarece que a democracia digital surge como alternativa à implementação de uma nova experiência democrática fundada no uso dos recursos tecnológicos. No entendimento de Possamai (2013, p. 119), a democracia digital engloba

a criação e a disponibilização de ferramentas eletrônicas e digitais com vistas a responder, de uma forma inovadora, à parte das demandas por democratização do Estado democrático-liberal. Por meio dela, busca-se não apenas oportunizar a participação cidadã no processo de elaboração de políticas públicas, mas também ampliar o alcance dessa participação, de modo a abarcar maior número de indivíduos, grupos e entidades, reconhecendo a importância das contribuições da sociedade e das sinalizações do mercado para a obtenção de uma escolha social mais eficiente e eficaz.

De modo geral, a democracia digital é uma inovação institucional da democracia representativa no Estado democrático-liberal de direito, pois, em tese, representa uma extensão da *práxis* da democracia direta/participativa por meio do uso das TIC e da internet. Na democracia digital, o acesso dos cidadãos a informação e aos bens e serviços públicos de qualidade, as políticas públicas que aumentem o nível de bem-estar social e a

participação dos cidadãos em processos democráticos, participativos e decisórios, são pontos fundamentais.

Desta forma, pode-se dizer que a democracia digital se configura como um instrumento de inovação política e, no entendimento de Bueno (2013, p. 76), a inovação política ocorre a partir de dois aspectos: o primeiro é a “efetivação de um canal de mobilização da cidadania (pensada a partir de novos conceitos)”;

já o segundo ponto é a “ampliação não só do controle social, mas também e, sobretudo, da ampliação do conhecimento da população sobre formas de acesso aos direitos e o controle do cidadão (e não do Estado) sobre sua condição de beneficiário de um serviço”.

Na visão de Hacker e Dijk (2000, p. 1), a democracia digital corresponde ao

uso da tecnologia da informação e comunicação (TIC) e da Comunicação Mediada por Computador (CMC) em todos os tipos de mídia (por exemplo, Internet, radiodifusão interativa e telefonia digital) com o propósito de melhorar a democracia política ou a participação dos cidadãos na comunicação democrática. Termos comparáveis como "democracia virtual", "teledemocracia", "democracia eletrônica" e "ciberdemocracia" são frequentemente usados em outros lugares (tradução nossa).

Assim, o uso do termo democracia digital, frente a outros conceitos correlatos, parece fazer mais sentido, pois relaciona diretamente o emprego das TIC e da CMC em toda *práxis* que se presume ser democrática. Isto é, compreende-se a democracia digital como qualquer relação entre governo e cidadão mediada pelas TIC, de modo a permitir maior participação dos indivíduos nos processos decisórios, na transparência nas transações governamentais e *accountability*.

Outro conceito que tem sido utilizado com frequência no campo de estudos entre TIC, Estado e Sociedade, é o da governança eletrônica e/ou digital. A governança eletrônica, assim como a democracia digital, tem uma preocupação mais acentuada em definir o uso das TIC e da internet no âmbito da esfera pública, para além do uso instrumental de prestação de bens e serviços públicos característico no governo eletrônico.

A governança eletrônica pode ser entendida como a “união dos cidadãos, pessoas-chave e representantes legais para participarem junto ao governo das comunidades por meios eletrônicos [...], a governança eletrônica incorpora a democracia eletrônica” (FERGUSON, 2002, p. 104). Nela, a participação é um valor democrático fundamental para a construção política contemporânea (AGGIO; SAMPAIO, 2013).

Laia (2009, p. 65) entende que a governança eletrônica ou digital está “[...] associada tanto à capacidade operacional do Estado como à dimensão emancipatória, com a possibilidade

dos cidadãos de participarem dos processos de formulação, acompanhamento e avaliação das políticas públicas”.

Pode-se dizer, que o presente termo significa “a transformação da qualidade das relações de poder existentes, operando inversões no sentido da construção de capacidades coletivas de controle social e participação política” (VAZ, 2005, p. 5). Já a governança digital, também guarda relação com o conceito de governança eletrônica, pois é a utilização das TIC pelo setor público com vistas a “melhorar a informação e a prestação de serviços, incentivando a participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão e tornando o governo mais responsável, transparente e eficaz” (BRASIL, 2019, p. 1).

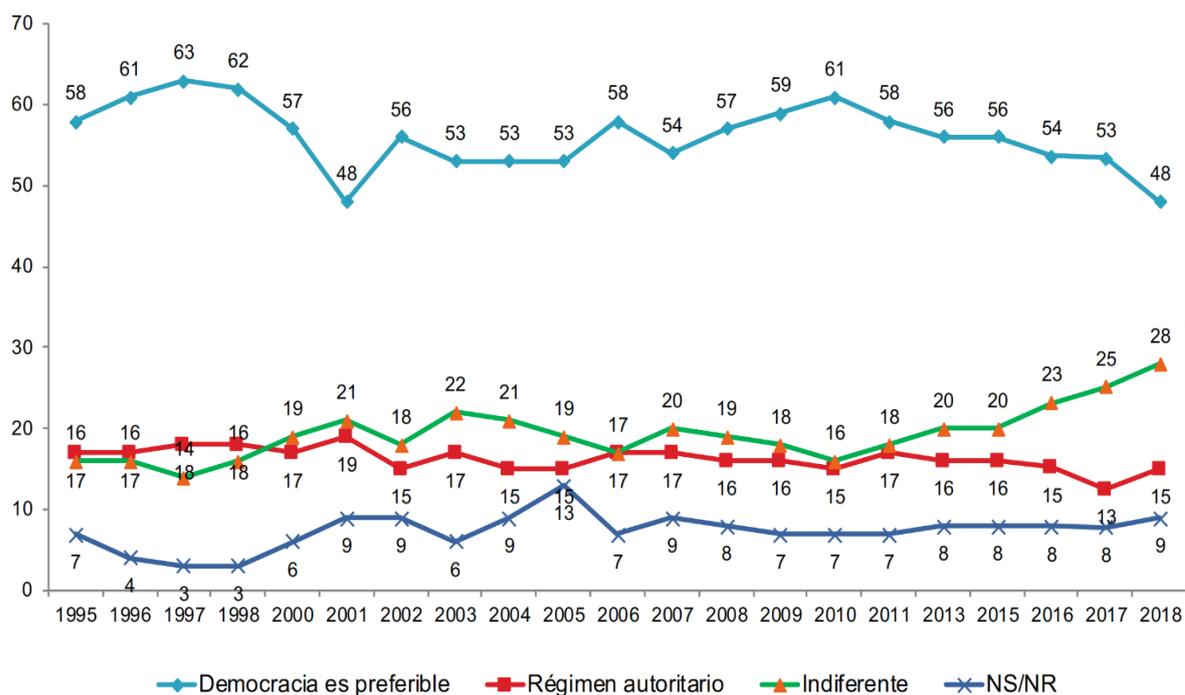
O que se observa, é que todos os conceitos abordados nesta seção relacionam as TIC e a internet, na esfera governamental, como ferramenta para prover bens e serviços à população, para melhorar a democracia, aumentar a participação cidadã e o exercício da cidadania nas sociedades modernas via meios eletrônicos e digitais de interação e comunicação.

Contudo, parece fazer mais sentido utilizar o termo democracia digital em detrimento a outros termos como conceito-chave, pois este faz referência a uma concepção mais clássica de democracia direta, em que os canais virtuais, ainda que em sentido normativo, ampliam a participação cidadã, possibilitam a deliberação sobre questões públicas, o controle social dos órgãos governamentais e, sobretudo, na democratização do Estado.

Em meio a esse uso cada vez mais frequente das TIC e da internet por governos para ampliar a prestação de serviços aos cidadãos, criar meios efetivos de participação cidadã na esfera pública, empoderar os cidadãos, bem como para a consolidação e aperfeiçoamento da democracia, os dados do Latimbarómetro apontam para uma crescente descrença da população pelo regime democrático.

Com medições desde 1995, o Latinbarómetro investiga o desenvolvimento da democracia, da economia e da sociedade, a partir de indicadores de opinião pública. A partir de sua séria histórica, o último informe publicado pela instituição, em 2018, afirma que a democracia na América Latina alcançou maior apoio em dois momentos, nos últimos 23 anos: o primeiro, em 1997, com 63% de apoio, e o segundo, em 2010, com 61%. No entanto, desde 2010, esse percentual vem diminuindo. Em 2018, o apoio a democracia foi de 48%, mesmo percentual identificado há 17 anos (2001).

Figura 2 – Apoio à Democracia na América Latina – 1995-2018



Fonte: Latimbarómetro, 2018.

Outro dado importante a se observar no relatório, diz respeito ao percentual de pessoas que se mostram indiferente com a democracia. Desde de 2010, os cidadãos que se declaram indiferentes têm aumentado, alcançando, em 2018, 28%. Vale mencionar, que este foi o maior percentual desde 1995, quando a indiferença era de 16%.

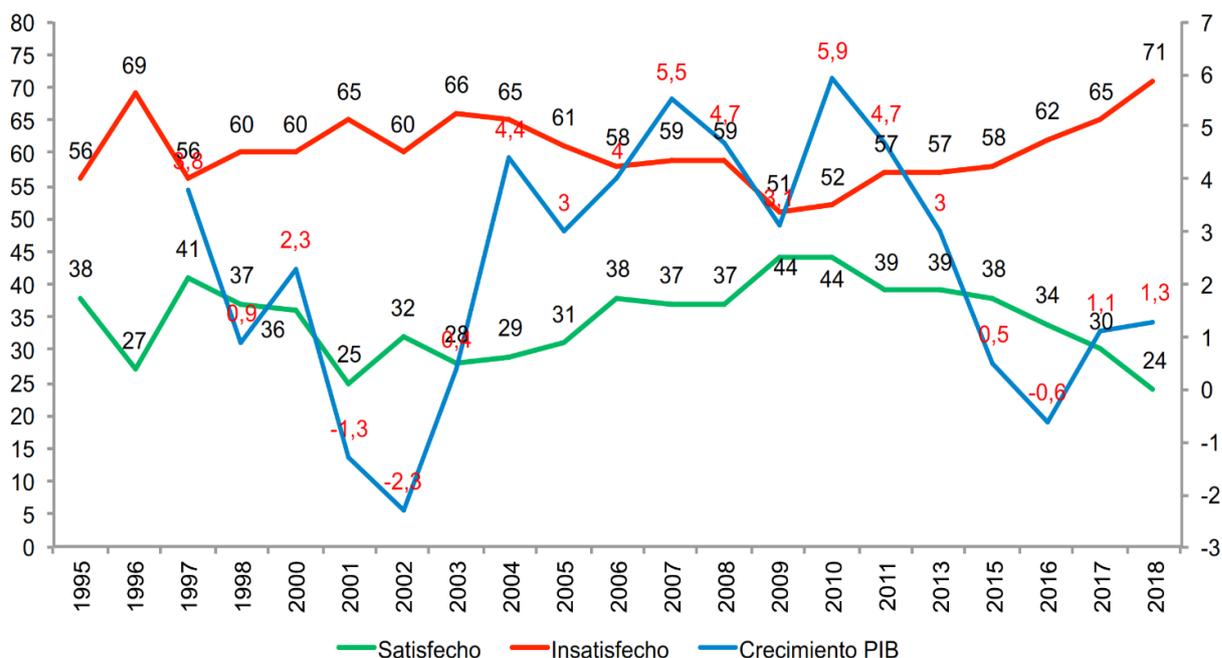
Segundo o relatório,

Esta distância do tipo de regime é acompanhada por um afastamento da política, de identificação na escala esquerda-direita, da diminuição daqueles que votam nas partes, e finalmente, na própria ação de exercer o direito de voto. É um grupo de cidadãos que eles abandonam o coletivo para se refugiar em seu individualismo, rejeitam o estabelecido e quebram esquemas. São cidadãos desencantados e frustrados. Este contingente de pessoas descontentes governos, ideologias e democracia são a principal fonte no surgimento de populismos em na região, eles não são uma novidade e seu crescimento tem sido observado há anos.

Com relação aos dados sobre satisfação com a democracia, interessante destacar o quanto o PIB guarda relação com os percentuais de satisfação e insatisfação dos cidadãos com a democracia. De um modo geral, é possível identificar na Figura 2 que, quanto maior for o crescimento do PIB, maior tende a ser a satisfação dos cidadãos com a democracia e menor a insatisfação com a mesma.

Outra característica é o fato do percentual de satisfeitos com a democracia nunca ter sido superior ao percentual de insatisfeitos ao longo de toda série histórica (1995-2018), conforme a Figura 3.

Figura 3 – Satisfação e insatisfação com a democracia na AL – 1995-2018



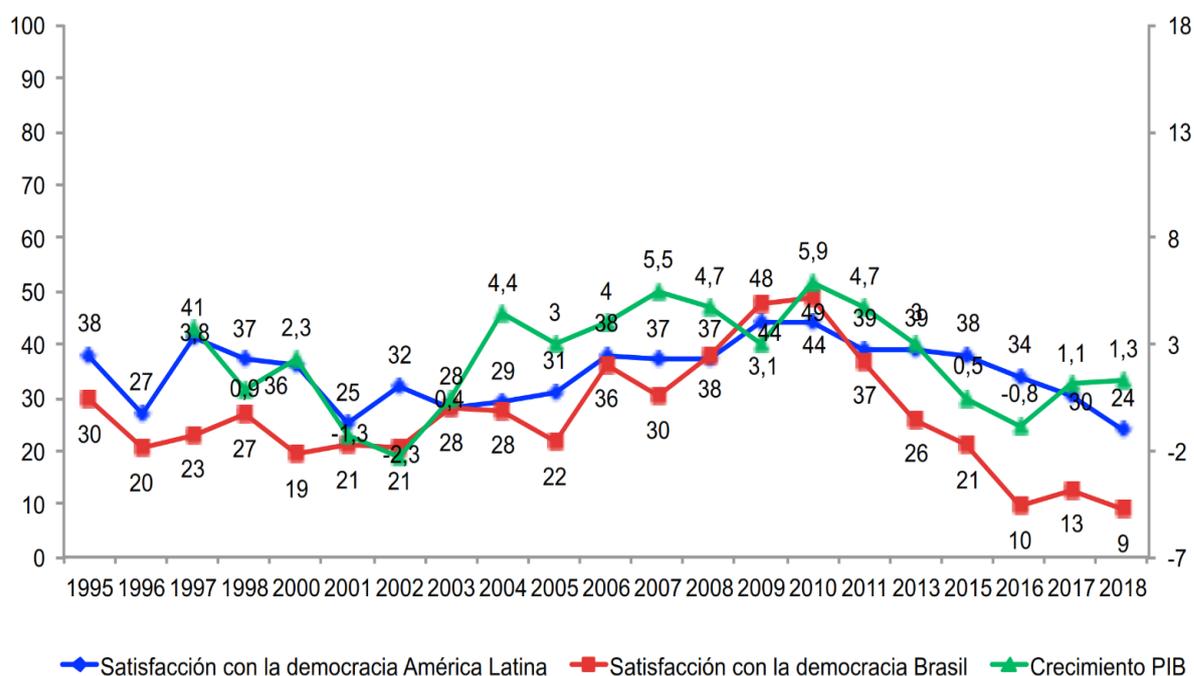
Fonte: Latimbarómetro, 2018.

Ao cruzar a informação do percentual de cidadãos que preferem a democracia ou são indiferentes a ela (Figura 2) com o percentual de cidadãos satisfeitos e insatisfeitos (Figura 3), identifica-se que o ano de 2009/2010 rompe com um período de relativa estabilização da democracia na AL. Uma vez que os percentuais que incidem sobre estas variáveis indicam que nunca houve um período consecutivo tão longo de distanciamento entre as curvas de satisfação e insatisfação com a democracia, o mesmo ocorre com relação ao aumento consecutivo da indiferença dos cidadãos pela democracia e a preferência por outro regime do que pelo democrático.

Já ao interrelacionar a variável do PIB com os índices de satisfação e insatisfação, nota-se que a medida em que há um recuo no crescimento positivo do PIB e o mesmo passa a apresentar um crescimento negativo, a satisfação com a democracia diminui e aumenta a insatisfação. Embora não se possa concluir que a variável econômica surta efeito direto aos níveis de apoio ou não a democracia, ela guarda relação com as variações apresentadas ao longo da série histórica.

No caso brasileiro, interessante observar na Figura 4 o percentual de satisfação com a democracia é inferior à média geral da AL. Alguns fatores podem auxiliar no entendimento deste resultado, como os protestos que ocorreram em junho de 2013, que inicialmente foram manifestações populares contra o aumento das tarifas no transporte público em todo o país, e mis tarde, outras pautas foram incorporadas como a corrupção, os gastos públicos, má qualidade dos serviços públicos, entre outros. Em 2016, uma série de manifestações populares contrarias ao governo reeleito de Dilma Rousseff (PT), por sufrágio universal, em 2014, ocorreram em diversas regiões do país. Os protestos e paralizações, de um modo geral, não tinham uma pauta única e tampouco os interesses dos manifestantes convergiam para o bem comum. Cada grupo de interesse se articulava a fim de defender seus próprios interessantes. Enquanto parcela da população protestava contra a corrupção, pelo *impeachment*, contra o PT e contra os políticos de uma forma geral, outros pediam por intervenção militar. O resultado foi um golpe jurídico-civil-parlamentar-midiático que resultou no processo de *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff durante o segundo ano do seu segundo mandato.

Figura 4 – Comparativo entre a satisfação com a democracia no Brasil e na AL – 1995-2018



Fonte: Latinbarómetro, 2018.

Ao interpretar os dados da Figura 4 relativos ao apoio a democracia na AL e no Brasil, é possível argumentar que a democracia, embora seja o regime político majoritário, sua adesão

por parte dos cidadãos tem sofrido enorme variação ao longo da série história (1995-2018). No Brasil, o relatório do Latinbarómetro indicou que o percentual mais alto foi no ano de 2009, quando o apoio alcançou a margem de 55%, já o menor apoio identificado foi em 2001, quando chegou a margem dos 30%. Ao fazer uma média do apoio a democracia ao longo de toda série histórica, constatou-se que o apoio é de 43%. Ademais, em 2011, o apoio foi de 45%, em 2013 foi de 49%, já em 2016 foi de 32%, e em 2018 de 34%.

Tabela 3 – Apoio à democracia por País da AL – 1995-2018

	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2013	2015	2016	2017	2018	DIFERENCIA
Paraguay	52	59	45	51	45	35	41	39	39	32	41	33	53	45	49	54	50	44	55	59	40	-19
Ecuador	0	52	41	57	52	40	47	45	46	43	54	65	56	43	64	61	62	71	67	69	50	-19
Argentina	76	71	75	73	71	57	65	69	64	66	74	63	60	64	66	70	73	70	71	68	58	-10
R. Dominicana	0								65	60	71	64	73	67	63	65	60	63	60	54	44	-10
Brazil	41	50	50	48	38	30	37	35	41	37	46	43	47	55	54	45	49	54	32	43	34	-9
Uruguay	80	80	86	81	83	79	77	78	78	77	77	75	79	81	75	75	71	76	68	70	61	-9
Guatemala	0	50	48	54	39	33	45	33	35	32	41	32	34	14	46	36	41	33	31	36	28	-8
El Salvador	0	56	66	79	55	25	40	45	50	59	51	38	50	68	59	54	49	41	36	35	28	-7
Bolivia	0	64	66	55	60	54	52	50	45	49	58	67	68	71	68	64	61	65	64	59	53	-6
Colombia	0	60	69	55	40	36	39	46	46	46	53	47	62	49	60	55	52	55	54	58	54	-4
Panamá	0	75	71	71	61	34	55	51	64	52	55	62	56	64	61	60	49	44	45	46	42	-4
Venezuela	60	62	64	60	61	57	73	68	74	78	70	67	82	85	84	77	87	84	77	78	75	-3
Perú	52	63	60	63	59	62	55	50	45	40	55	47	45	52	61	54	56	56	53	45	43	-2
Honduras	0	42	63	57	64	57	57	55	46	33	51	38	44	53	53	43	44	40	41	36	34	-2
México	49	53	52	51	44	46	63	53	53	59	54	48	43	42	49	40	37	48	48	38	38	0
Costa Rica	0	80	83	69	81	71	77	78	67	73	75	83	67	74	72	65	53	57	60	62	63	1
Chile	52	54	61	53	54	45	50	51	57	59	56	46	51	59	63	61	63	65	54	55	58	3
Nicaragua	0	59	68	72	62	43	63	51	39	57	56	61	58	55	58	50	50	48	41	40	51	11

Fonte: Latinbarómetro, 2018.

Os percentuais expostos na Tabela 3 indicam que tem havido uma oscilação no apoio a democracia. Como afirma Sousa Santos e Avritzer (2002, p. 42), “quanto mais se insiste na fórmula clássica da democracia de baixa intensidade, menos se consegue explicar o paradoxo de a extensão da democracia ter trazido consigo uma enorme degradação das práticas democráticas”. O autor argumenta que uma democracia de baixa intensidade é aquela em que as formas de participação são limitadas ao voto e há uma exclusão política e social. Neste tipo de democracia, os cidadãos não participam na definição das agendas políticas e tampouco dos processos de deliberação, o que corrobora para que os mesmos não se veem como parte fundamental da democracia, do processo decisório, da vida política e, por vezes, não se sintam

representados. Acredita-se que tais fatores podem incidir sobre os índices de satisfação e de apoio a democracia.

4.4 Panorama sobre acesso às TIC no Brasil

Como já observado, o século XX foi marcado por diversos processos que inauguraram uma nova estrutura social, política, econômica e cultural no mundo da vida. As TIC e a internet, nesse sentido, representam uma revolução no modo como os processos de comunicação e de interação do homem com o meio ocorrem.

Para Castells (2003), no final do século XX, três processos deram origem a uma nova estrutura social baseada em rede:

as exigências da economia por flexibilidade administrativa e por globalização do capital, da produção e do comércio; as demandas da sociedade, em que os valores da liberdade individual e da comunicação aberta tornaram-se supremos; e os avanços extraordinários na computação e nas telecomunicações possibilitados pela revolução microeletrônica (CASTELLS, 2003, p. 8).

O autor destaca, ainda, que a internet se tornou “a alavanca para uma nova forma de sociedade – a sociedade em rede – e, com ela para uma nova economia” (p. 8). Mas a internet enquanto sistema de comunicação e forma de organização ocorreu somente após o desenvolvimento da *World Wide Web* (WWW)²⁵, em 1989, e com a sua disseminação a partir do século XXI.

Observa-se que a expansão e consolidação da internet no tecido social enquanto paradigma se dá, indubitavelmente, a partir das suas características de “[...] integrar diferentes modalidades de comunicação e diferentes tipos de conteúdo, sua estrutura descentralizada, a capacidade e à acessibilidade relativamente elevado ao seu uso” (VAZ, 2005, p. 1).

Com a internet, é possível se comunicar e ter acesso a um conjunto de informações das mais variadas fontes e tipos, “utilizando os recursos das telecomunicações, como a telefonia, os satélites, a TV a cabo, [...]” e as emissoras de rádio (MARÇULA; FILHO, 2008, p. 41). Além disso, os portais eletrônicos, os *sites*, os *blogs*, as redes sociais, entre outros, também se

²⁵ A ideia da *World Wide Web* (WWW) surgiu em 1980, pelo inglês Tim Bernes-Lee (ligado a Organização Europeia para Pesquisa Nuclear (CERN), quando este desenvolveu o seu primeiro sistema de hipertexto, o *Enquire*, para uso próprio. Mas somente em 1989 Bernes-Lee iniciou o desenvolvimento da WWW. Em linhas gerais, a WWW é um sistema de informação que engloba todos os demais sistemas de informações disponíveis na internet. Isto é, um sistema interligado de documentos acessados via internet, ou ainda, significa a interface gráfica com a qual o usuário interage na internet (BERNERS-LEE *et al*, 1992; Souza, Alvarenga, 2004).

configuram como meios pelos quais os conteúdos na internet são disponibilizados e acessados pelos usuários.

No Brasil, de acordo com a norma 004, de 1 de junho de 1995, publicada no Diário Oficial da União, entende-se por internet o “conjunto de redes, os meios de transmissão e comutação, roteadores, equipamentos e protocolos necessários à comunicação entre computadores, bem como o “software” e os dados contidos nestes computadores”. Já a redação do Marco Civil da Internet, promulgada sob a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, conceitua a internet como sendo o “sistema constituído do conjunto de protocolos lógicos, estruturado em escala mundial para uso público e irrestrito, com a finalidade de possibilitar a comunicação de dados entre terminais por meio de diferentes redes”.

Já a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, em seu Artigo 60º e Inciso I, compreende por serviço de telecomunicações o conjunto de atividades que possibilita a oferta de telecomunicação, e define a telecomunicação como a “transmissão, emissão ou recepção, por fio, radioeletricidade, meios ópticos ou qualquer outro processo eletromagnético, de símbolos, caracteres, sinais, escritos, imagens, sons ou informações de qualquer natureza”. Vale observar, que no Brasil os serviços de internet não são considerados serviços de telecomunicação, mas sim um Serviço de Valor Adicionado²⁶.

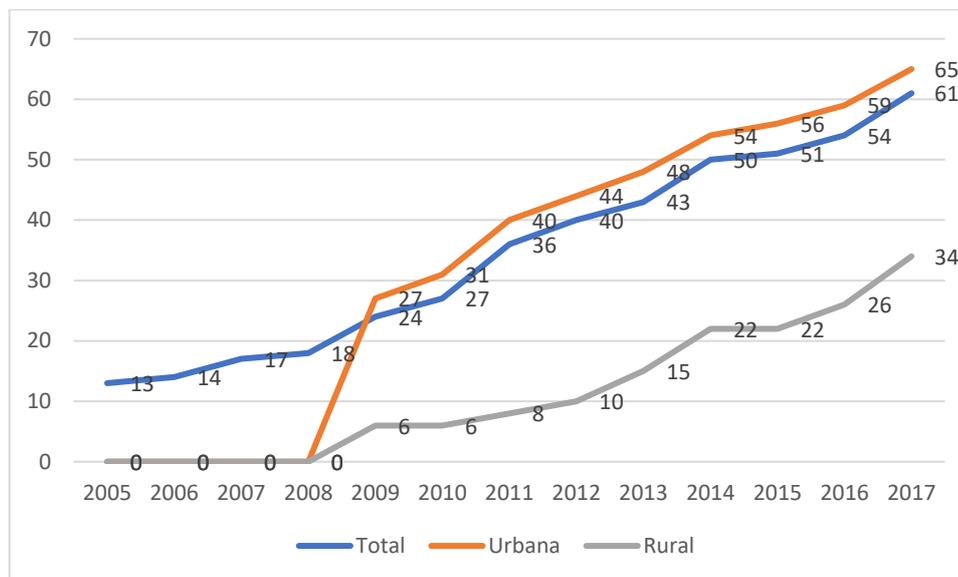
Como bem observa Castells (2003, p. 8),

A influência das redes baseadas na internet vai além do número de seus usuários: diz respeito também à qualidade do uso. Atividades econômicas, sociais, políticas e culturais essenciais por todo o planeta estão sendo estruturadas pela internet e em torno dela, como por outras redes de computadores. De fato, ser excluído dessas redes é sofrer uma das formas mais danosas de exclusão em nossa economia e em nossa cultura.

Neste sentido, a pesquisa desenvolvida anualmente pelo Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (CETIC), apresentados no Gráfico 1, revela um crescimento contínuo do percentual de domicílios brasileiros que possuem acesso à internet.

²⁶ Compreende-se por Serviço de Valor Adicionado, o “serviço que acrescenta a uma rede preexistente de um serviço de telecomunicações, meios ou recursos que criam novas utilidades específicas, ou novas atividades produtivas, relacionadas com o acesso, armazenamento, movimentação e recuperação de informações” (Norma 004, de 1 de junho de 1995, publicada no Diário Oficial da União).

Gráfico 1 – Domicílios com acesso à internet no Brasil – Cetic

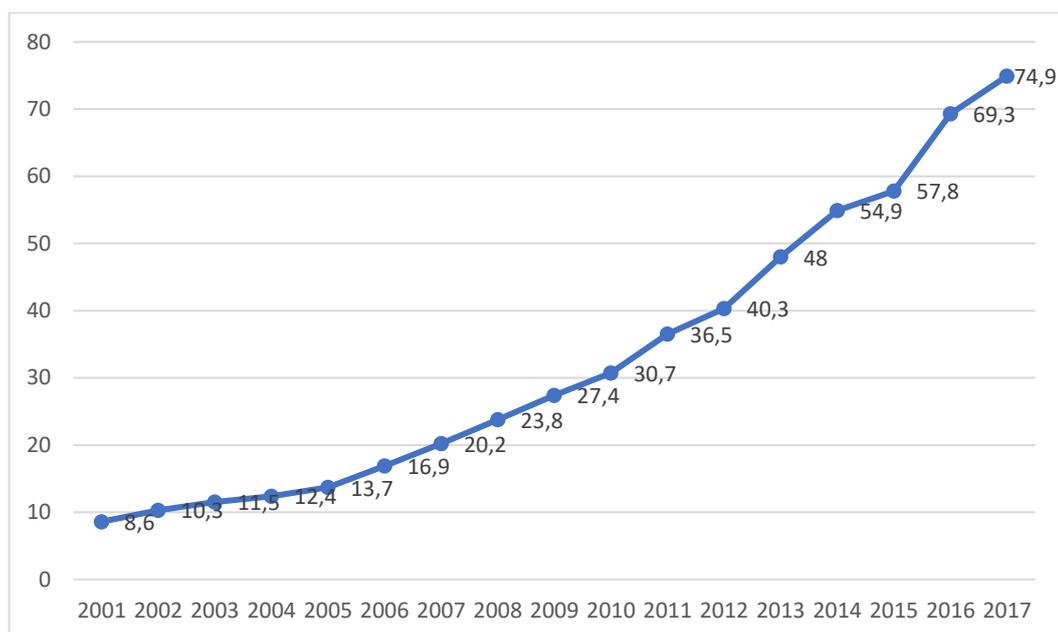


Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da CETIC.BR, 2018.

Como se observa no Gráfico 1, a presença da internet nos domicílios brasileiros tem se dado a partir de um processo lento e desigual. Observa-se na curva azul, que representa o total nacional, que somente em 2015 metade dos domicílios passaram a ter a presença de internet. A disparidade no acesso revela, ainda, um cenário de desigualdade e exclusão social, e que se acentua ainda mais quando se observa os percentuais de acesso entre as áreas urbana e rural. Enquanto na área urbana mais da metade (54%) dos domicílios possuem internet já a partir de 2015, na área rural este percentual foi de apenas 22%.

Já os dados sobre o acesso à internet nos domicílios brasileiros (Gráfico 2), disponibilizados pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), guardam semelhança com os dados da pesquisa da CETIC, uma vez que ambas as pesquisas revelam um crescente avanço no acesso. Entretanto, os dados da PNAD apresentam um percentual superior de acesso quando comparado com a pesquisa da CETIC.

Gráfico 2 – Domicílios com acesso à internet no Brasil – Pnad



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da PNAD, 2018.

Neste sentido, as TIC e a internet corroboram para a publicização das informações e exercício da democracia como já observado, o final do século XX foi marcado por diversos processos que inauguraram uma nova estrutura social, política, econômica e cultural no mundo.

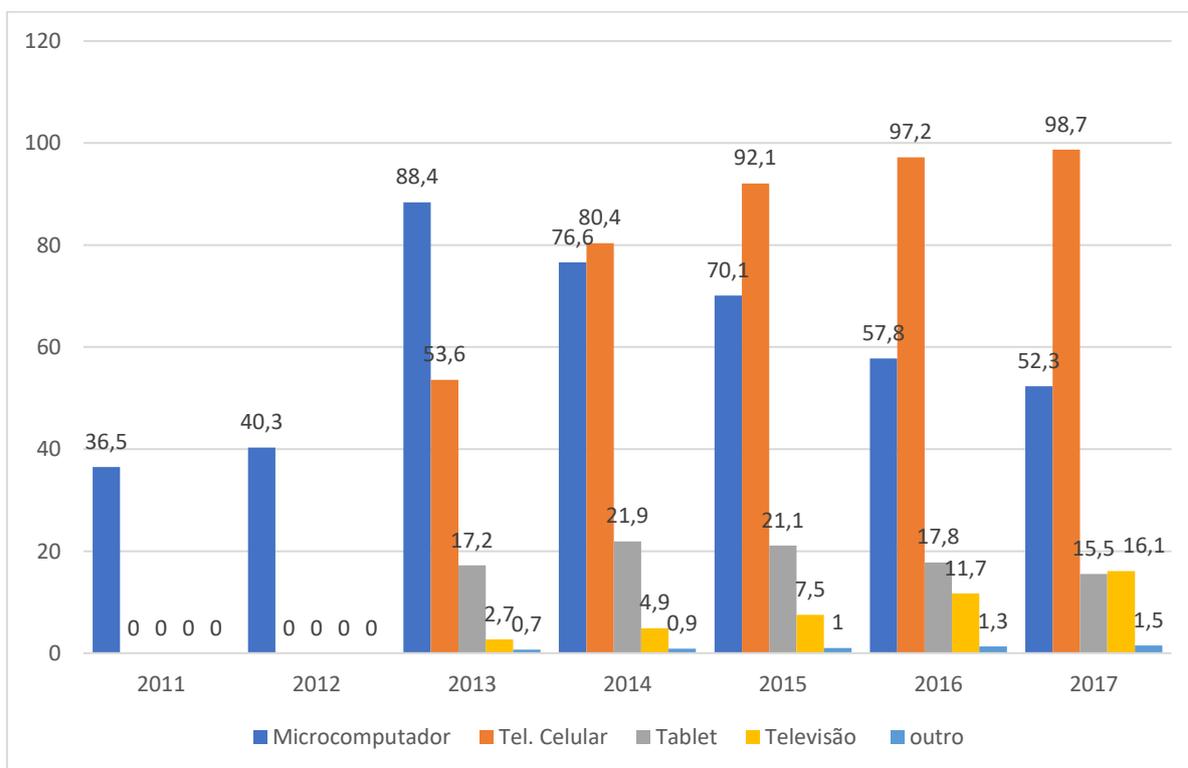
Tabela 4 – Proporção de domicílios que possuem equipamentos de TIC no Brasil

Anos	Total	Equipamento de TIC						
		Televisão	Rádio	Tel. Cel móvel	Tel. Fixo	Comp. de Mesa	Comp. portátil	Comp. de mão/Tablet
2017	Total	96	64	92	29	23	29	16
	Urbana	97	64	94	31	25	32	18
	Rural	93	64	83	11	9	14	8
2016	Total	97	66	93	29	22	29	17
	Urbana	97	67	94	33	25	32	19
	Rural	93	63	84	8	7	10	7
2015	Total	97	70	93	31	25	32	19
	Urbana	98	71	95	35	27	34	21
	Rural	94	68	86	9	11	15	8
2014	Total	98	75	92	34	28	30	17
	Urbana	98	75	94	38	31	33	19
	Rural	96	76	82	9	11	13	4
2013	Total	98	78	90	35	31	28	6
	Urbana	98	79	92	39	34	30	7
	Rural	95	77	78	10	12	12	2
2012	Total	98	79	88	34	32	23	2

	Urbana	98	79	90	38	35	25	2
	Rural	93	75	72	11	10	7	-
2011	Total	97	78	85	37	33	18	-
	Urbana	98	79	88	41	36	20	-
	Rural	93	77	65	11	11	4	-
2010	Total	98	86	84	38	31	8	-
	Urbana	99	86	87	43	34	9	-
	Rural	96	84	68	12	11	2	-
2009	Total	98	86	78	40	30	5	-
	Urbana	98	86	82	44	34	5	-
	Rural	96	83	58	17	11	2	-
2008	Total	97	86	72	36	23	3	0
	Urbana	98	87	76	40	27	3	0
	Rural	91	84	52	15	7	1	0
2007	Total	98	89	74	45	24	1	0
2006	Total	97	90	68	50	19	1	0
2005	Total	96	92	61	54	17	1	0

Fonte: elaborado pelos autores a partir dos dados do CETIC.BR.

Gráfico 3 – Percentual de domicílios com utilização de internet por tipo de equipamento



Fonte: Elaborado pelo autor partir dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).

A Tabela 4, com a série histórica do número de equipamentos de TIC por domicílio no Brasil, a partir dos dados da CETIC, mostra a predominância da presença da televisão nas

residências do país, inclusive com uma proximidade desses números quando se observa a área rural e urbana, o que não ocorre, por exemplo, quando se observa os dados relativos ao telefone fixo e o computador de mesa. Chama a atenção, ainda, especialmente entre o período de 2011 a 2014, o aumento no número de telefones móveis.

Ainda mais importante, no contexto dessa pesquisa, é observar os dados do Gráfico 3, com informações da PNAD, acerca do percentual de domicílios brasileiros que possuem acesso à internet por equipamento de TIC. Os dados da PNAD possibilitam conhecer os números em relação ao acesso à internet no país, em meio as experiências de democracia digital, principalmente para cotejar quais os equipamentos podem ser mais usados no momento de o cidadão fazer sua participação virtual.

Cabe destacar que o percentual de domicílios com acesso à internet é um indicador utilizado para mensurar a expansão ou não do acesso da população à internet. Na meta 9c, dos ODS, tem-se como objetivo “Aumentar significativamente o acesso às tecnologias de informação e comunicação e se empenhar para oferecer acesso universal e a preços acessíveis à internet nos países menos desenvolvidos, até 2020” (ONU, 2015, p. 24). De acordo com a PNAD (2017, p. 80), a partir desse indicador, entende-se a restrição ao acesso à internet como “carência ou vulnerabilidade social”.

Observa-se no Gráfico 3 um aumento crescente de domicílios com acesso à internet no país, de acordo com os dados da PNAD (2017). No tocante ao período delimitado para esta tese, tem-se um crescimento considerável entre os quatro anos. Em 2011, 30,7% dos domicílios brasileiros possuíam esse acesso, em 2012 já eram 36,5%, em 2013 esse número subiu para 40,3% e em 2014 chegou à marca de 48%. Importante dizer que até 2014 menos da metade dos domicílios brasileiros tinham acesso à internet nos domicílios, este é um dado importante a se considerar quando se pensam estratégias de participação por meios virtuais. Nesse mesmo sentido, cabe observar o tipo de equipamento utilizado para acessar à internet. O Gráfico 3, ainda que não tenha todos os indicadores a partir de 2011, pois somente a partir de 2013 a PNAD passou a distinguir os aparelhos eletrônicos utilizados para acessar à internet, mostra uma redução no uso do computador de mesa a partir de 2013 e um crescimento do uso do telefone móvel, dado que acompanha, por tanto, o aumento da presença desse equipamento de TIC nos domicílios brasileiros, consolidando-se como o principalmente equipamento de TIC para acesso à internet.

5 AVANÇOS E LIMITES DA PARTICIPAÇÃO NA DEMOCRATIZAÇÃO GAÚCHA

[...] a participação é inerente à natureza social do homem, tendo acompanhado sua evolução desde a tribo e o clã dos tempos primitivos, até as associações, empresas e partidos políticos de hoje. Neste sentido, a frustração da necessidade de participar constitui uma mutilação do homem social. Tudo indica que o homem só desenvolverá seu potencial pleno numa sociedade que permita e facilite a participação de todos. O futuro ideal do homem só se dará numa sociedade participativa (BORDENAVE, 1987, p. 17).

Na etimologia da palavra participação, identifica-se que sua origem decorre do latim *participatio* e significa, em linhas gerais, a ação ou efeito de um indivíduo participar, fazer parte, tomar parte, ter parte. Isto é, integrar uma ação específica do mundo da vida, com vistas a suprir uma necessidade que pode ou não resultar na satisfação de si próprio ou de outrem.

O uso da palavra participação no mundo da vida constitui, portanto, um elemento-chave no espectro de interações do ser humano com o meio. Seu uso revela as aspirações do homem pela necessidade de realizar, fazer coisas, de auto se afirmar enquanto sujeito. Da mesma maneira, pode elucidar o domínio e o poder de transformação do espaço e da natureza, assim como ser um elemento do qual o homem dispõe para exercer o controle do seu próprio destino.

Concomitante à ideia de que a participação é um fenômeno inerente à natureza social do homem, é preciso destacar que seu uso no mundo da vida se dá de forma plural. As aspirações que levam o homem a participar não são, necessariamente, iguais a de outrem, tampouco o engajamento e o envolvimento num processo de participação são iguais. Do mesmo jeito, um processo de participação pode proporcionar maior ou menor poder de decisão a um indivíduo – a depender da metodologia utilizada –, bem como ocorrer de modo a valorizar a participação individual ou coletiva. Outro ponto a se destacar, e que pode apresentar nuances no processo de participação, são os instrumentos de operacionalização dos quais o processo dispõe para o exercício da mesma.

Conforme Bordenave (1987, p. 8), o interesse do indivíduo pelo processo de participação não está associado, necessariamente, a um “conhecimento generalizado do que ela é, de seus graus e níveis, de suas condições, sua dinâmica e suas ferramentas operativas”. Quando se observa a *práxis* participativa a partir das interrelações que se estabelecem no cotidiano de uma sociedade, dos sindicatos, da política, dos governos ou do próprio regime político, tem-se uma pluralidade de sentidos e significados sobre o que é a participação, quem participa, em que participa, como participa, e que resultados alcança. Estas questões geram, tanto no espectro conceitual como no mundo da vida, diversas visões e interpretações, que são, muitas vezes, antagônicas, paradoxais e conflituosas.

Como aponta Bordenave (1987), o ser humano é participativo em programas de rádio, televisão, ou mesmo de um processo decisório em uma associação de bairro ou espectro político. Em um regime democrático, a sociedade participa de processos participativos que estimulam um nível de empoderamento e envolvimento distinto – como num modelo de democracia representativa, no qual cidadãos participam elegendo, por meio do voto, representantes políticos a fim de representá-los no parlamento; ou num modelo democrático cuja dinâmica de participação se assemelha à experiência da democracia direta na Grécia Antiga, no qual o poder decisório e de influência sobre a vida política é exercido em maior grau pelos próprios cidadãos.

Estas questões geram, ao menos no espectro conceitual, diversas visões e interpretações, muitas vezes antagônicas e paradoxais a um modelo de democracia contemporânea em que o *demos* participa de forma ativa da vida política. No espectro operacional da participação, não é diferente. O uso de diferentes instrumentos no processo de participação, especialmente oriundos dos recursos tecnológicos computacionais, representa outro fator a se considerar na dinâmica de participação e legitimação da democracia contemporânea. Como sustenta Ugarte (2004, p. 95),

a democracia não só é a forma de governo em que o poder político provem da base como também é o regime no qual este poder encontra-se amplamente distribuído entre os membros da comunidade. Em um regime verdadeiramente democrático o direito de participação encontra-se estendido, sem qualquer tipo de discriminação, ao maior número possível de membros adultos da comunidade.

Num sentido geral, o uso do termo participação é associado aos aspectos positivos que este termo gera quando utilizado sob os mais diversos contextos, sobretudo em relação a possibilidade de inclusão das pessoas em dinâmicas participativas.

Para Gohn (2011), a participação é um dos termos com maior disseminação e presença no vocabulário político, científico e popular da modernidade. A considerar os diferentes períodos históricos e as conjunturas social, política e econômica, esta terminologia é associada a outras concepções, como “democracia, representação, organização, conscientização, cidadania, solidariedade, exclusão [...]” (GOHN, 2011. p. 16). Ela também pode indicar concepções teórico-conceituais indissociáveis de um ideário de sociedade em que a participação, nos diferentes contextos do mundo da vida – seja nas estruturas social, política e econômica – possibilita maior empoderamento da população, a conquista e manutenção de direitos e o acesso à cidadania.

De certo modo, a concepção da terminologia participação não se distancia de uma visão teórica normativa centrada num ideal de como deveria ser a participação ideal ou o processo

participativo, especialmente se vinculada a uma perspectiva teórica de consolidação da *práxis* democrática, política ou governamental.

Assim como nos estudos da democracia em que repousa a ideia de inclusão dos cidadãos na vida política, os quais trazem consigo a noção de poder ao *demos* e um governo do povo e para o povo, nos estudos da participação não é diferente. A inclusão dos cidadãos nos processos participativos é um fator importante não só para a consolidação da democracia, mas também para repensar o próprio sentido da participação na vida política. A participação se configura enquanto uma estratégia de consolidação de um modelo democrático em que os cidadãos possam, efetivamente, participar com reais condições de interferir no processo de tomada de decisão, de formação das decisões, da construção da agenda governamental, bem como das avaliações das políticas públicas e no controle social do Estado.

Para Bordenave (1987, p. 23), essas são características de uma democracia participativa, pois os cidadãos não apenas sentem que, “por ‘fazerem parte’ da nação, ‘têm parte’ real na sua condução e por isso ‘tomam parte’ – cada qual em seu território – na construção de uma nova sociedade da qual se ‘sentem parte’”. Ainda na perspectiva do autor, a inclusão dos cidadãos nos processos participativos tenderia a gerar uma sociedade mais engajada, consciente de seu papel cívico e que de fato “têm parte na produção, gerência e usufruto dos bens da sociedade de maneira equitativa” (BORDENAVE, 1987, p. 25). A partir desta última passagem do autor, o mesmo classifica a participação em dois grupos, de um lado denomina de participação ativa – cidadão engajado – e de outro de participação passiva – cidadão inerte. Nesse mesmo sentido, compreende-se a partir de Bobbio (1998, p. 396), que apenas com esse cidadão engajado, e com a participação ativa, se tem uma cultura cívica, na qual os cidadãos são “orientados a assumir um papel ativo no apoio ao sistema político”, produzindo “tenências política assaz e moderadas”. Assim, de acordo com o autor, se teria uma “emulação civil moderada, dissensões não profundas, confiança no ambiente social e [...] uma judiciousa mistura de respeito pela autoridade e de vigorosa independência” (BOBBIO, 1998, p. 396). A partir de Bobbio (1998), pode-se dizer que estas são características que compõem uma atividade política viva, porém não a ponto de comprometer a autoridade governamental.

É certa preocupação em relação ao idealismo que se construiu em torno da participação. Tem-se, assim, as terminologias democracia, participação e deliberação que exprimem concepções teórico-conceituais indissociáveis de um ideário de sociedade contemporânea pautado na participação ativa da sociedade civil na esfera governamental do Estado. Ao longo da história, foram utilizados como condição *sine qua non* na tentativa de se estabelecer uma

relação entre sociedade e Estado que possibilitasse maior empoderamento da população (OLIVEIRA; SILVEIRA, 2018, p. 278).

A democracia enquanto um modelo de governo, a participação enquanto uma estratégia de consolidação democrática e a deliberação enquanto um mecanismo de descentralização da tomada de decisão e de empoderamento dos cidadãos, expõem, em certa medida, uma visão teórica normativa que tenciona tais concepções à luz de um ideal utópico de como deve ou deveria ser o ideal democrático.

5.1 Aproximações teóricas e conceituais sobre participação

As distintas matizes que recaem sobre este debate levam em consideração as percepções dos sujeitos, que são formadas a partir da sua experiência, da sua vivência, dos seus valores, das suas crenças, dos seus hábitos e da sua cultura, ao longo da trajetória no mundo da vida. Por vezes, são díspares e/ou podem apresentar semelhanças teórico-conceituais entre si.

Conforme salienta Bordenave (1987, p. 12), em setores mais progressistas a participação é vista como um elemento facilitador do desenvolvimento da consciência crítica e do fortalecimento do poder reivindicatório do cidadão, além de o preparar para “adquirir mais poder na sociedade”. Em termos conceituais, esta concepção de participação se aproxima a um modelo de democracia mais autêntica, e remete às bases da democracia no período histórico da Grécia Antiga. Já ao se observar a participação sob a lente dos setores tradicionais – aqui entendidos como aqueles contrários aos avanços e ao empoderamento dos indivíduos –, o autor destaca que a noção de participação ganha um novo sentido, percepção e ressignificação ao se aproximar de um modelo de gestão democrática no qual os sujeitos participam da vida política apenas com intuito de elegerem, por meio do sufrágio universal, representantes para resguardar seus interesses coletivos junto ao parlamento.

Se por um lado a participação pode ser compreendida com o objetivo de ampliar o senso de igualdade, de justiça e de liberdade, por outro realça e legitima a lógica implícita da democracia elitista, onde poucos controlam muitos.

Na linha do que foi dito anteriormente, o entendimento da terminologia participação não é unânime, tampouco singular. Pelo contrário, assim como nos estudos da ciência política e sociologia sobre teoria democrática, nos da teoria participativa o espectro conceitual também abrange diversas matizes. Antes de se abordar a discussão acerca da democracia participativa/deliberativa no RS, faz-se oportuno sublinhar alguns paradigmas dos quais se pode

observar a teoria participativa, pois se entende ser relevante para a maior compreensão e entendimento deste capítulo.

Neste sentido, Gohn (2011) considera cinco correntes teóricas sob as quais é possível entender a participação, são elas: a liberal, a autoritária, a revolucionária e a democrática. Segundo a autora, ao se considerar os distintos períodos e contextos históricos, sociais, políticos e econômicos, a interpretação dessas vertentes teóricas podem dar origem a outras combinações, como é o caso da corrente liberal que, conforme explica a autora, pode ser também liberal/comunitária e/ou liberal/corporativa.

Gohn (2011) explica que a concepção liberal tem como pressuposto os princípios básicos do liberalismo, dos quais se destaca a busca pela constituição de uma ordem social que proporcione a liberdade individual. Neste caso, a participação visa fortalecer a sociedade civil, mas “não para que esta participe da vida do Estado, mas para fortalecê-la e evitar as ingerências do Estado”, assim como “seu controle, tirania e interferência na vida dos indivíduos” (GOHN, 2011, p. 17). Outro aspecto importante a se observar, contempla a noção de igualdade. Considera-se que todos os integrantes da sociedade detêm as mesmas condições e capacidades, “e a participação seria o meio, o instrumento para busca da satisfação” das necessidades, quais sejam os obstáculos burocráticos à participação, reduzir a intervenção do governo e “ampliar os canais de informações aos cidadãos de forma que eles possam manifestar suas preferências antes que as decisões sejam tomadas” (GOHN, 2011, p. 18).

Já na corrente corporativa, derivativo da corrente liberal, a participação é entendida enquanto uma ação voluntária dos cidadãos que participam não em razão de um interesse particular, pessoal, mas sim porque há um “sentimento de identidade e concordância com uma certa ordem social que cria algo superior chamado ‘bem comum’” (GOHN, 2011, p. 18). O bem comum, por sua vez, como afirma a autora, é o fator que motiva a participação e sua origem é externa ao indivíduo. Ainda nesta corrente analítica da participação, convém destacar a intrínseca relação da participação com a existência de organizações na sociedade.

Outra corrente que deriva da concepção liberal e serve de base para os estudos da participação, é a comunitária. Para Gohn (2011, p. 18-19), esta concepção objetiva o fortalecimento do que se entende por sociedade civil no tocante a integração, “dos órgãos representativos da sociedade aos órgãos deliberativos e administrativos do Estado”. Nesta concepção, tem-se como base a ideia de comunidade, ou seja, o exercício da participação é comum a várias pessoas, instituições, organizações.

Gohn (2011, p. 19) esclarece que na concepção corporativa-comunitária, a participação dos indivíduos ocorre no âmbito dos aparatos institucionalizados do Estado, “de forma que as esferas do público do privado possam se fundir”. Em tese, tanto nesta concepção como na liberal, veem a participação “como um movimento espontâneo do indivíduo, em que não se colocam as questões das diferenças de classes, raças, etnias”.

Em se tratando da concepção autoritária, Gohn (2011) acentua a noção de integração e o controle social da sociedade e da política como características fundamentais dessa corrente. Enfatiza-se que nos regimes democráticos representativos, o viés autoritário poderá ocorrer à luz da participação cooptativa. “Nesse caso, a arena participativa são as políticas públicas, quando se estimula, de cima para baixo, a promoção de programas que visam apenas diluir os conflitos sociais” (GOHN, 2011, p. 19).

Ferrão (2010), ao analisar o caso português, observou que a consolidação dos sistemas democráticos depende de soluções participativas e deliberativas, de instrumentos que privilegiem a participação cidadã na vida pública, como a governança territorial²⁷ que valoriza a descentralização dos processos decisórios,

face ao papel tradicionalmente desempenhado pelo Estado moderno, nuns casos desenvolvidos no âmbito de contextos mais desregulamentados, noutros [...] em mecanismos mais participativos, organizados em rede e colaborativos (FERRÃO, 2010, p. 133).

A partir da ideia de Ferrão (2010), é preciso instituir vias de participação que transcendam a lógica de inserção do cidadão em processos participativos apenas por meio do sufrágio universal, mas constituir um sistema participativo de forma a ampliar a opinião da sociedade civil, de maior diálogo, e que as decisões possam ser deliberadas a partir de um consenso mútuo, em comum acordo, de forma a se privilegiar o coletivo em detrimento do individual. Pensar o coletivo significa, em linhas gerais, tomar decisões democráticas com base no interesse da maioria, de modo que se prevaleça a vontade geral.

Em um sistema democrático, os governos exercem papel fundamental para assegurar os interesses da população e a garantia dos direitos básicos. Entretanto, nem sempre os interesses da população são garantidos ou mesmo os direitos básicos são assegurados. Allebrandt (2002) reforça a posição de que a ideia de democracia e da participação envolve eminentemente relações entre sujeitos e tomadas de decisões em relação aos modos de vida. Isto é, “definindo

²⁷ Na concepção de Dallabrida (2012, p. 6), a governança territorial exprime a ideia de um “conjunto de iniciativas ou ações que expressam a capacidade de uma sociedade organizada territorialmente para gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais”.

políticas públicas que afetam tanto as instâncias governamentais quanto a sociedade civil em vários aspectos da vida em sociedade, considerando a complexidade de cada época e as ideias desenvolvidas” (ALLEBRANDT, 2002, p. 48).

Uma sociedade democrática nem sempre é justa ou isenta de interesses individuais. Isso faz com que haja a necessidade de repensar o sentido das terminologias democracia e participação e sua empregabilidade na sociedade contemporânea.

Neste sentido, Gohn (2011) chama atenção para outras formas de conceber e analisar a participação, entre os quais se destacam as vertentes democráticas, revolucionárias e democráticas radicais. Diferente das vertentes de cunho liberal, a democrática possui como elemento-chave regulador a soberania popular. Como explica Bobbio (1998), a “soberania popular não pode se basear na mera autoridade do número: a maioria é tão arbitrária quanto o arbítrio individual. A soberania não pode ser senão a soberania do direito, de uma ordem jurídica racionalmente organizada” (BOBBIO, 1998, p. 926), que medeia liberdade e organização, espontaneidade social e poder. Contudo, o autor adverte que a pressão da população sobre as estruturas postas do Estado constitui um elemento importante no processo de conquista de direitos, quando comparado com as iniciativas oriundas dos setores juristas e dos que detém o poder, caso dos representantes eleitos.

Corroborando com a visão de Bobbio (1998), Gohn (2011) esclarece que a participação na concepção democrática é um processo que se constitui tanto nas bases da sociedade civil, com especial destaque aos movimentos sociais e às organizações autônomas, quanto nas instituições formais políticas, representadas pelo aparato institucional formal. Não obstante, alguns aspectos da corrente liberal podem se fazer presentes na concepção de participação democrática, como a formação de práticas clientelistas oriundas do sistema econômico, onde grupos hegemônicos vinculados ao grande capital exercem grande influência sobre as ações do Estado. A prática do *lobby* e o prestígio político também não estão ausentes, isto porque, de acordo com Gohn (2011, p. 20), “o princípio básico é o da delegação de um poder de representação, não importando a forma como foi constituída essa representação”.

Em se tratando da concepção revolucionária, o processo de participação ocorre de forma a privilegiar a formação de “coletivos organizados para lutar contra as relações de dominação e pela divisão do poder político” (GOHN, 2011, p. 20). Cabe ressaltar, que a participação pode ocorrer à luz “do ordenamento jurídico em vigor, ou se desenvolver por canais paralelos; ou ainda um misto das anteriores [...] sendo que a luta tem diferentes arenas: no sistema político

(especialmente no parlamento) e nos aparelhos burocráticos do Estado” (GOHN, 2011, p. 20-21).

Um ponto central do paradigma radical é a presença do sistema partidário, pois este tem como função possibilitar a formação de diversos partidos com vistas a qualificar a participação. Está lógica estaria em consonância com a ideia de criar “contrainstituições e estruturas paralelas, como forma de criar formas de experimentação social, questionar o poder dominante e deslegitimá-lo” (GOHN, 2011, p. 21). Dito isto, poder-se-ia substituir a democracia representativa por outro modelo, como pela chamada democracia participativa/deliberativa.

Em semelhança com o modelo anterior, na concepção democrático-radical, a ideia central é o fortalecimento da sociedade civil de forma que se possa romper com os dogmas que tradicionalmente limitam e cerceiam a ampliação de direitos civis, dos avanços sociais e da construção de uma agenda política com ênfase em políticas públicas que possibilite uma realidade social sem injustiças, exclusões, desigualdades, discriminações, entre outros aspectos. Para Gohn (2011), o pluralismo é o componente-chave dessa concepção. Por isto, a participação é considerada plural, os indivíduos são reconhecidos como cidadãos, os movimentos sociais são mais importantes do que os partidos políticos e há uma multiplicidade de agentes de organização da participação social.

Outro aspecto importante a se destacar, contempla a noção de que participar significa dividir responsabilidades com a comunidade na busca por uma construção coletiva de um processo. A comunidade passa a ser protagonista e não coadjuvante em ações esporádicas de participação, ou ainda

envolve lutas pela divisão das responsabilidades dentro do governo [...] como a constituição de uma linguagem democrática não excludente nos espaços participativos [...] o acesso dos cidadãos a todo tipo de informação que lhe diga respeito e o estímulo à criação e ao desenvolvimento de meios democráticos de comunicação (GOHN, 2011, p. 22).

Em semelhança à ideia de Gohn quando esta tece sobre a importância da divisão de responsabilidades com a comunidade ou mesmo dentro do governo, Sherry R. Arnstein, em 1969, já enfatizava a importância da distribuição de poder ao cidadão. Para ela, a participação cidadã

constitui um sinônimo para poder cidadão. A 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 (ARNSTEIN, 1969, p. 1).

Para além do fato implícito da inclusão dos cidadãos na dinâmica do processo decisório, a participação representa um fator essencial de consolidação do regime democrático, “o meio

pelo qual os sem-nada podem promover reformas sociais [...] que lhes permitam compartilhar dos benefícios da sociedade [...]” (ARNSTEIN, 1969, p. 2), pois a tomada de decisão pode ocorrer tanto nos processos que envolvam a construção de políticas públicas e de programas a serem executados, desde o valor e alocação dos recursos públicos.

Dito isto, Arnstein desenvolveu uma tipologia com oito níveis acerca da participação dos cidadãos na esfera pública (Figura 5). Em síntese, os níveis de participação foram organizados em ordem crescente e fazem analogia a uma escada, na qual o primeiro degrau corresponde ao nível mais baixo de participação cidadã, sendo o último degrau ao nível em que o participante detém o controle pleno. Cada degrau corresponde a uma determinada instância de poder do cidadão em decidir sobre as questões da esfera pública.

Figura 5 – Os 8 degraus da participação cidadã



Fonte: Adaptado pelo autor a partir de Arnstein (1969).

Posta em relevo a tipologia, a autora distribui os oito degraus em três eixos centrais, sendo eles a não participação, a participação simbólica e a participação real. No primeiro eixo, os degraus Manipulação e Terapia, são as instâncias sob as quais a participação dos cidadãos

ocorre sem que haja real transferência de poder, controle ou tomadas de decisões aos participantes. Em linhas gerais, na manipulação os detentores do poder tentam persuadir os participantes a fim de obterem seu apoio, de forma a educá-los e persuadi-los a concordar, aprovar ou pôr na pauta de discussão os interesses de outrem. De forma sobressaliente, o degrau da terapia se assemelha com o da manipulação, visto que a participação é camuflada numa falsa ilusão de envolver os cidadãos em tomadas de decisões, “no planejamento, os especialistas, na verdade, submetem as pessoas à terapia grupal. O que torna esta forma de "participação" tão ofensiva é que as pessoas são envolvidas em muitas atividades, mas o foco está em curá-las de suas "patologias" (ARNSTEIN, 1969, p. 5), ou seja, adequar os valores e as atitudes dos participantes para que estejam em maior consonância com o restante da sociedade.

No segundo eixo, o degrau da informação é considerado, por Arnstein (1969), como sendo o passo mais importante para o desenvolvimento de uma legítima participação. Os cidadãos precisam ser informados sobre os seus direitos, suas responsabilidades e opções, contudo, é preciso que isto seja feito por meio de canais de comunicação que possibilitem o retorno da informação por parte dos participantes e que seja de fácil compreensão. A autora argumenta, que um dos problemas desse degrau é justamente a mão única no fluxo de informação – que geralmente emana dos que detêm o poder –, pois além de não permitir o retorno da informação e tampouco a possibilidade de negociação, o uso de linguagem técnica específica de difícil entendimento é outro fator que pode contribuir como fator inibidor da participação.

Sob estas condições, especialmente quando a informação é divulgada apenas nos estágios finais do planejamento, as pessoas têm pouca possibilidade de influenciar o programa que foi definido para "seu benefício". Os principais instrumentos desta comunicação de mão única são notícias na imprensa, panfletos, pôsters e pesquisas de opinião. Reuniões também podem ser transformadas em veículo de comunicação de mão única simplesmente pelo fato de se divulgar apenas informações superficiais, desencorajando perguntas ou dando respostas evasivas (ARNSTEIN, 1969, p. 6).

Já no degrau da consulta, Arnstein (1969) considera legítima a consulta ou sondagem de opinião aos cidadãos, mas ressalta a importância de esta estar articulada com outras formas de participação, de modo que as informações coletadas e que expõem as preocupações, sugestões, ideias, sejam levadas em consideração pelos tomadores de decisão.

Os instrumentos mais utilizados para consultar a população são pesquisas de opinião, assembleias de bairro e audiências públicas. Quando os tomadores de decisão restringem as contribuições dos cidadãos apenas a este nível, participação permanece apenas um ritual de fachada. As pessoas são vistas basicamente como abstrações estatísticas e a participação é medida pelo número de pessoas presentes nas reuniões, quantos folhetos foram distribuídos ou quantas pessoas foram entrevistadas. O que os cidadãos conseguem em todas estas atividades é que eles "participaram da

participação". E o que os tomadores de decisão conseguem é a evidência de que eles cumpriram as normas de envolver "aquelas pessoas" (ARNSTEIN, 1969, p. 6).

No degrau da pacificação, Arnstein sugere que é o primeiro degrau a apresentar algum grau de influência dos cidadãos nos processos decisórios. Segundo a autora, esta estratégia consiste na alocação de cidadãos, escolhidos por uma comunidade, para integrar parte do colegiado de algum conselho. A ideia é assegurar um percentual de assentos com vistas a aumentar a representatividade e garantir os interesses da comunidade, por isso, é importante que se “pessoas escolhidas a dedo não tiverem sido legitimadas pela comunidade, e se a tradicional elite de poder mantiver a maioria dos assentos, os sem-nada podem facilmente perder as votações e serem sobrepujados” (ARNSTEIN, 1969, p. 8). Neste degrau, a capacidade organizativa e articulada dos participantes que detém assento e representam os interesses de seus setores, é fundamental para o alcance dos interesses coletivos.

O terceiro e último eixo, o degrau da parceria tem como característica a redistribuição do poder entre os cidadãos participantes e os tomadores de decisão, geralmente políticos. Em linhas gerais, há um compartilhamento do planejamento e das responsabilidades de tomada de decisão por meio das estruturas do Estado, como nos conselhos partidários, comitês de planejamentos, ou estruturas similares. Cabe frisar que após uma decisão tomada, não mais pode ser modificada unilateralmente. Isto assegura maior legitimidade ao processo participativo, uma vez que transmite que os cidadãos passam a ter real poder de influenciar os resultados e assegurar os interesses da comunidade.

No degrau da delegação do poder, Arnstein (1969, p. 12) enfatiza que maior poder é dado aos cidadãos nos processos que envolvam tomadas de decisão. Os cidadãos têm a maioria dos votos e atribuições definidas. Isto é, “as negociações entre cidadãos e técnicos do setor público também podem resultar em cidadãos assumindo poder deliberativo em um determinado plano ou programa” e, ainda, os cidadãos possuem

as principais cartas do jogo para garantir que o programa atenda aos interesses da comunidade. Divergências com os grupos poderosos podem ser resolvidas de forma negociada, sem a necessidade de se organizar pressão (ARNSTEIN, 1969, p. 12).

Faz-se importante ressaltar o último degrau da escada da participação, denominado por Arnstein (1969), de controle do cidadão. Este degrau é, sem dúvida, o que apresenta maior controle e poder decisório dos cidadãos sobre sua comunidade. Sem a presença de intermediários, a comunidade pode decidir como, onde, quando e quanto aplicar um recurso orçamentário em sua comunidade. Pode, ainda, organizar-se e acessar fontes de financiamentos para além das fontes governamentais. A população possui

um certo grau de poder (ou controle) que garanta que os moradores possam gerir um programa público ou uma organização, assumindo a responsabilidade pela definição das ações e os aspectos gerenciais, sendo capaz de negociar as condições sob as quais "externos" poderão introduzir mudanças (ARNSTEIN, 1969, p. 43).

Portanto, com base na tipologia de Arnstein, a participação dos cidadãos em processos participativos e deliberativos na esfera pública é essencial para o exercício da cidadania e para o desenvolvimento de uma cultura participativa que se atente às necessidades coletivas da sociedade. Parte-se do pressuposto que ao se instituir formas de participação em que se privilegia a redistribuição do poder aos cidadãos, que os inclua nos processos decisórios políticos, os cidadãos podem deliberarem sobre seu próprio destino.

Essa participação dos cidadãos nos processos participativos e deliberativos, tem na experiência do Orçamento Participativo (OP) – primeiro em Pelotas, em 1983, com o prefeito Bernardo de Souza (PMDB), e na sequência, ampliado para a capital gaúcha, com o prefeito Olívio Dutra, em 1989 – seu pioneirismo. Posteriormente, a Consulta Popular, já em escala estadual, no governo de Antônio Britto (PMDB), em 1998, amplia esse processo a nível de estado. Pela representatividade dessas experiências na história da democracia gaúcha, é que elas são tratadas na sequência. O OP, em especial, apesar de se tratar de uma escala diferente da delimitada nessa tese, pelo seu pioneirismo.

5.2 A inovação subnacional com o Orçamento Participativo em Porto Alegre

A história da sociedade brasileira, e por consequência da democracia brasileira, é marcada por conflitos, contradições, desigualdades e por relações de dominação e de poder. A herança do patrimonialismo, do clientelismo e do coronelismo²⁸, ainda são elementos presentes na formação do Estado brasileiro, na dinâmica das relações políticas, das regiões e dos territórios.

A predominância de um modelo de dominação oligárquico, patrimonialista e burocrático resultou em uma formação de Estado, um sistema político e uma cultura caracterizados pelos seguintes aspectos: a marginalização, política e social, das classes populares, ou a sua integração através do populismo e do clientelismo; a restrição da esfera pública e a sua privatização pelas elites patrimonialistas; a "artificialidade" do jogo tecnocrático e da ideologia liberal, originando uma imensa discrepância entre o "país legal" e o "país real" (SOUSA SANTOS, 2002, p. 458).

²⁸ FAORO, Schwartzman.

Ao se pensar na trajetória da participação no Brasil, torna-se lugar comum afirmar que dentre as constituições brasileiras²⁹, a de 1988 é a que mais convergiu em avanços para a participação da sociedade civil na gestão pública.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF) representa um marco histórico de lutas e mobilizações sociais, como o movimento Diretas Já – 1983-1984 – e Assembleia Nacional Constituinte – 1987-1988, em prol da redemocratização do país após duas décadas de Ditadura Militar (1964-1985). Durante este período, diversos direitos civis e políticos foram cerceados, como a privação das diferentes liberdades civis, entre elas o direito ao voto e a liberdade de expressão, o que afeta diretamente a circulação de informação. Sendo este último, uma das primeiras ações de privação de liberdade que ocorrem em período ditatorial.

A transição do regime militar para o democrático ocorrida de forma lenta, representa a retomada da construção do Estado³⁰ democrático de direito no Brasil, além de significar uma ruptura paradigmática com mudanças estruturais no ambiente político, econômico, social e jurídico do país. Sob a égide do “o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos” (BRASIL, 1988, online), a Carta Magna³¹ traz em seu texto diversos princípios e instrumentos legais que legitimam o sistema político como democrático e asseguram os direitos e deveres dos cidadãos.

A exemplo disso, o Artigo 1º da CF define a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político, como fundamentos sob os quais a república está ancorada. Um dos traços da importância do *demos* para o processo democrático, é a passagem do parágrafo único do referido artigo, no qual “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988, online).

Já nos Artigos 5º ao 17º, abordam os direitos e garantias fundamentais a serem resguardados pelo Estado, os quais destacam os direitos e deveres individuais e coletivos, os

²⁹ Constituição de 1824 (Constituição do Império do Brasil), 1891, 1934, 1937, 1946 (Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil), 1967 e 1988 (Constituição da República Federativa do Brasil).

³⁰ O termo estado constitui a nomenclatura brasileira para nomear os entes que integram a federação: as regiões. Isto é, o Brasil constitui uma federação de 26 regiões acrescidas do Distrito Federal. Portanto, esta pesquisa, ao analisar o estado RS, está analisando uma região.

³¹ A Carta Magna é um termo que deriva do latim Magna Charta Libertatum, que faz menção à Constituição Federal do Brasil (CF). Em linhas gerais, a CF estipula um conjunto de instrumentos legais com vistas a garantir a legitimidade do sistema democrático, mas, sobretudo, assegura aos cidadãos um espectro de direitos e deveres, legitima o poder civil, definindo a democracia como representativa e participativa, e transferiu o poder do governo central para estados e municípios (MARQUETTI, 2003).

direitos sociais, o direito a nacionalidade, os direitos políticos e os direitos relacionados aos partidos políticos. Outro aspecto a se observar, tem relação à maior descentralização do poder.

Na nova configuração político-administrativa do Estado brasileiro, os municípios passaram a ser reconhecidos como entes federativos, e não mais apenas como unidades administrativas – federalismo clássico – oriundas de uma subdivisão territorial/geográfica dos Estados-membros. A elevação à categoria de ente federado possibilitou ao Brasil instituir um modelo federativo tripartite, isto é, um modelo composto por Estados, Municípios e o Distrito Federal. Vale observar, no caso do Distrito Federal, como a única unidade federativa em que não há a presença de municípios, diferente do que ocorre nos Estados³².

A descentralização de estados e municípios, possibilitou maior autonomia política, administrativa e financeira em relação à União, bem como diferentes *modus operandi* de se governar. Contudo, essa maior autonomia segue os limites constitucionais previstos na CF, e define deveres e obrigações às esferas municipais, estaduais e federal.

Deste modo, faz-se necessário destacar a importância dos termos participação e cidadania no debate sobre democracia. Assume-se a visão de que a democracia não se constrói sem a participação ativa dos cidadãos, mas, por outro lado, não há participação sem antes existir o direito à cidadania, pois a participação é entendida como o exercício da própria cidadania.

Em assim sendo, a Constituição de 1988 reflete um avanço na formação do modelo de democracia semidireta/participativa, que combina elementos das democracias representativa – dentre os aspectos se destaca a participação dos cidadãos por meio do sufrágio universal para escolha de representantes políticos –, e direta – com instrumentos de participação direta da sociedade civil na esfera pública³³ (*vide* capítulo 2).

Isto possibilitou o desenvolvimento de novas experiências participativas nas três esferas federadas, para além da tradicional participação na democracia representativa. São exemplos de novas formas de participação o surgimento e ampliação dos conselhos comunitários ou conselhos gestores de políticas, cada qual com suas dinâmicas de funcionamentos independentes, podendo ser programáticos, setoriais, temáticos, territoriais ou globais. Porém, a participação não se restringe a existência dos conselhos, outras formas de participação como os fóruns e conferências setoriais locais, regionais, estaduais e nacionais, o orçamento participativo (OP), o planejamento estratégico participativo, as consultas populares (CP) e as

³² No Rio Grande do Sul, por exemplo, para além da organização territorial prevista na CF, há a regionalização do território a partir dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes).

³³ Destacam-se como principais instrumentos de democracia direta, o plebiscito (Artigo 14º, I; Artigo 18º, §§ 3º e 4º; e Artigo 49º, XV), o referendo (Artigo 14º, II e Artigo 49º, XV) e a iniciativa popular (Artigo 14º, III; Artigo 27º, § 4º; Artigo 29º, XIII; e Artigo 61º, § 2º).

audiências públicas também compõe o espectro de participação que ocorreu desde o processo de redemocratização de 1988 (ALLEBRANDT, 2010; MARCONDES, 2011).

Sob o ponto de vista das experiências participativas, destacam-se as relacionadas à priorização dos recursos e investimentos do Estado por parte dos cidadãos, tanto as relacionadas a dimensão vertical – a exemplo da experiência inovadora do OP realizada no município de Porto Alegre – RS –, quanto na dimensão horizontal – como a experiência da CP realizada no estado do RS –, dos espaços públicos (VITALE, 2004; SANTOS, 2005).

Se no âmbito federal a CF de 1988 representou um importante avanço na luta democrática do país, as constituições estaduais também assumiram o compromisso da descentralização e da participação popular como princípios fundamentais do processo de redemocratização.

A constituição do estado do Rio Grande do Sul, promulgada em 3 de outubro de 1989, adota em seu Artigo 1º os princípios fundamentais, os direitos individuais, coletivos, sociais e políticos, elementos sob os quais a gestão pública deve respeitar e assegurar aos cidadãos.

No Artigo 2º é estipulado que a soberania popular será exercida por meio do sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, bem como poderá ocorrer por meio do uso de mecanismos participativos vinculados à democracia direta, tais como o plebiscito, o referendo ou a iniciativa popular³⁴.

Já o Artigo 19º, que trata da administração pública, esclarece que a

administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes do Estado e dos municípios, visando à promoção do bem público e à prestação de serviços à comunidade e aos indivíduos que a compõe, observará os princípios da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da publicidade, da legitimidade, da participação, da razoabilidade, da economicidade, da motivação (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 7, de 28/06/95).

O texto constitucional estabeleceu uma nova regulação participativa e solidária, de reconstrução do espaço público e legitimação do mandato político, além de pôr em tônica os direitos civis e políticos, de cidadania, a descentralização política e o reforço do poder local e regional como elementos para o desenvolvimento das regiões. Mais que isso, introduziu

³⁴ Artigo 2º – A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I – plebiscito; II – referendo; III – iniciativa popular.

Artigo 53º, XI – Compete ao legislativo aprovar referendo e convocar plebiscito.

Artigo 68º – A iniciativa popular no processo legislativo será exercida mediante a apresentação de: I – projeto de lei; II – proposta de emenda constitucional; III – emenda a projeto de lei orçamentária, de lei de diretrizes orçamentárias e de lei de plano plurianual, conforme disciplinado no Artigo 152, § 6º.

Artigo 69º – A Assembleia Legislativa e as Câmaras Municipais, no âmbito de suas competências, poderão promover consultas **referendárias** e **plebiscitárias** sobre atos, autorizações ou concessões do Poder Executivo e sobre matéria legislativa sancionada ou vetada (**grifos nossos**).

mudanças estruturais com foco na regionalização dos processos decisórios, da distribuição do orçamento a partir da valorização das particularidades locais e regionais, com vistas a redução das desigualdades sociais e regionais.

Artigo 149º – A receita e a despesa públicas obedecerão às seguintes leis, de iniciativa do Poder Executivo: I – do plano plurianual; II – de diretrizes orçamentárias; III – dos orçamentos anuais.

§1º - A lei que aprovar o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas, quantificadas física e financeiramente, dos programas da administração direta e indireta [...]

§ 3.º A Lei de Diretrizes Orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública estadual, contidas no Plano Plurianual, para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração dos orçamentos anuais, [...] sendo que, no primeiro ano do mandato do Governador, as metas e as prioridades para o exercício subsequente integrarão o Projeto de Lei do Plano Plurianual

§8º - Os orçamentos anuais e a Lei de diretrizes orçamentárias, compatibilizados com o plano plurianual, deverão ser regionalizados e terão, entre suas finalidades, a de reduzir desigualdades sociais e regionais.

Houve, também, o processo de construção da participação social nas definições das políticas públicas no estado, bem como a setorização dos processos decisórios, pautado no diálogo entre as esferas da sociedade civil e do Estado, da definição das prioridades locais e regionais.

Artigo 168º – O sistema de planejamento será integrado pelo órgão previsto no artigo anterior e disporá de mecanismos que assegurem ao cidadão o acesso às informações sobre qualidade de vida, meio ambiente, condições de serviços e atividades econômicas e sociais, bem como a participação popular no processo decisório.

Torna-se evidente na Constituição Estadual do RS a preocupação de incluir a sociedade civil e a população em processos de tomadas de decisão, monitoramento e avaliação da gestão pública. Como observa Marques (2016, p. 16), o desenvolvimento de “mecanismos direcionados a permitir uma intervenção mais sistemática da esfera da cidadania na atividade pública [...]”, tem sido um importante avanço para a *práxis* participativa. Pois não só envolve os cidadãos na dinâmica de funcionamento e nos processos decisórios da administração pública, como também permitem uma ruptura frente às lógicas clientelistas, patrimonialistas e o autoritarismo burocrático, dado as pressões que a participação popular pode incorrer sobre o sistema político juntamente com a maior distribuição de poder aos cidadãos (SÁNCHEZ, 2002).

Artigo 19º, § 2 – A ação político-administrativa do Estado será acompanhada e avaliada, através de mecanismos estáveis, por Conselhos Populares, na forma da lei.

Dessa maneira, a experiência democrática de Porto Alegre, com o Orçamento Participativo (OP) em 1989, representa um marco histórico de aprofundamento da democracia participativa, não só do estado do Rio Grande do Sul, como também a nível nacional e internacional, pois inspirou o surgimento de diversas outras experiências de participação local³⁵.

O OP é uma das experiências democrática e participativa mais exitosas e reconhecida nacional e internacionalmente de alocação de recursos públicos envolvendo processos decisórios em que a população participa diretamente, deliberando sobre onde parcela do recurso público deve ser investido (SOUSA SANTOS, 2002; MARQUETTI, 2003, 2007; AVRITZER, 2003). Para Lüchmann (2014), a dinâmica do OP está alicerçada na incorporação de mecanismos e espaços de participação direta e representativa da sociedade civil e da população, e representa “uma inovação institucional do ponto de vista da democracia e da política fiscal” (MARQUETTI, 2003, p. 77).

De acordo com Souza (2001, p. 92), o OP é um instrumento que permite “a distribuição mais justa de recursos escassos em uma sociedade altamente desigual, [...] a fim de atender às demandas dos segmentos mais pobres da população”, por meio da cogestão, ou seja, a população influencia de maneira direta o direcionamento do recurso público. Já para Avritzer (2009, p. 576), o OP “[...] é uma política participativa de nível local, constituída de um fórum deliberativo, respondendo às demandas da parcela menos favorecidas da população por uma distribuição mais justa dos bens públicos”.

OP foi realizado pela primeira vez em 1989, no município de Porto Alegre, logo após o candidato pelo Partido dos Trabalhadores (PT), Olívio Dutra, que tinha como vice Tarso Genro, vencer as eleições municipais no pleito de 1988 e assumir, em 1989, o executivo do município. Seu programa político tinha como priorização o favorecimento da participação enquanto elemento-chave da nova administração pública.

A gestão de Olívio Dutra estabeleceu uma nova modalidade de administração municipal, conhecida como “administração popular”. Tratava-se de uma inovação institucional que tinha por objetivo “garantir a participação popular na preparação e execução do orçamento municipal e, portanto, na distribuição dos recursos e na definição das prioridades de investimento” (SOUSA SANTOS, 2002, p. 461).

No entendimento de Sánches (2002, p. 13), o OP

³⁵ A experiência de Porto Alegre com o OP inspirou diversas outras experiências identificadas como OP na América Latina e na Europa. “Existem experiências de OP na Argentina, Uruguai, Peru, Chile, Bolívia, México, Canadá, Itália, Espanha, Alemanha, França, Polônia e Inglaterra” (MARQUETTI, 2007, p. 78).

foi a primeira experiência ocorrida na sociedade contemporânea em que uma administração local, nascida de lutas sociais e de um partido popular e socialista como o PT, criou um mecanismo de gestão democrática e participativa das políticas públicas para decidir a melhor alocação dos recursos.

Numa retrospectiva histórica, o surgimento do OP decorre de um processo mais amplo e gradual de mobilização social, especialmente de luta e resistência contra as instituições repressivas da ditadura militar. Em sua maioria, os movimentos contrários ao sistema ditatorial imposto no Brasil eram formados por intelectuais, sindicalistas, sindicatos e “pelo único partido de oposição legalizado, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) (SOUSA SANTOS, 2002, p. 463)

Durante os anos 80, diversos movimentos populares surgiram. Vale ressaltar, o fortalecimento dos sindicatos e dos movimentos comunitários, tais como as associações de bairro, de rua, de moradores, cooperativas, entre outros. Com o intuito de compreender o surgimento do OP de Porto Alegre, convém observar alguns fatos importantes de sua história, como a fundação da União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA), em 1983, sendo em 1985 o ano de realização do seu primeiro congresso. Ainda em 1985, ocorreram as eleições para a capital do Estado.

Para Allebrandt (2010), o ponto central que norteou a disputa naquele ano foi a inclusão da população em processos decisórios da gestão pública.

Os candidatos, em seus planos de governo, apontavam suas metas em termos de ampliação da participação social e de propostas de gestão participativa: Francisco Machado Carrion Jr., da Aliança Democrática (PMDB, PFL, PCB e PCdoB) acenava com a discussão do orçamento com todas as entidades comunitárias, a exemplo da experiência que já ocorria em Pelotas (gestão do prefeito Bernardo de Souza, apontada por muitos como uma das primeiras experiências concretas de orçamento participativo); Raul Pont, do PT, acenava com a gestão democrática com base em conselhos populares, constituídos a partir da experiência da regionalização das associações de moradores, e da Uampa, que desde sua criação em 1983 era comandada por militantes do PT); e Alceu Collares do PDT, que afirmava em seu plano o desejo de assumir a democracia no dia-a-dia das populações, ensejando a estas uma participação efetiva nas decisões de governo, operacionalizada através dos conselhos municipais com poderes deliberativos e de fiscalização (ALLEBRANDT, 2010, p. 90).

Com 43,7% dos votos, Alceu Collares, candidato pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT), foi eleito prefeito de Porto Alegre em 1985. Collares, era herdeiro de uma tradição populista “a favor dos trabalhadores”, defendia o estabelecimento dos Conselhos Populares como alternativa aos conselhos setoriais ou municipais de Porto Alegre, de modo que fossem institucionalizados (ALLEBRANDT, 2010; SOUSA SANTOS, 2002). Em contrária posição, a “Uampa defendia a manutenção da denominação de conselhos municipais”, isto porque, acreditava-se que a nomenclatura Conselhos Populares remeteria a “uma organização autônoma

dos moradores, diferentes dos conselhos municipais”, que tinham caráter mais institucionalizado e eram, portanto, vinculados a esfera do governo municipal (ALLEBRANDT, 2010, p. 91).

Em 1988, no dia 30 de dezembro, foi aprovada na Câmara de Vereadores e sancionada por Collares a Lei Complementar 195/88 que instituía, no âmbito municipal, o Sistema de Participação do Povo no Governo Municipal. A aprovação desta Lei se deu sob amplo embate político e receio de que o projeto que propunha a ampliação da participação do povo na esfera decisória reduziria o poder dos vereadores enquanto mediadores das demandas oriundas dos movimentos comunitários com o Poder Executivo. Outro ponto importante a se destacar é o receio que existia de que isto pudesse aumentar o poder do executivo sobre a sociedade, por meio de processos de domínio, cooptação e manipulação dos interesses do executivo frente aos dos movimentos comunitários.

Para Fedozzi e Martins (2015), as experiências inovadoras de participação na gestão pública tendem a romper com o autoritarismo, as práticas clientelistas e patrimonialistas. Em que pese o aspecto de romper com vários dogmas que incidem sobre a vida política, Sousa Santos (2002, p. 464), no entanto, enfatiza que a criação dos conselhos populares na gestão de Collares, não rompeu com a “velha maneira paternalista e clientelista” de poder municipal, “frustrando as expectativas democráticas e descumprindo a maior parte das promessas eleitorais”. Em 1987, o então prefeito Collares enviou o projeto de participação à Câmara de Vereadores para apreciação, atendendo algumas demandas da Uampa. Porém, o mesmo não foi bem aceito pelos vereadores, inclusive por aqueles do mesmo partido do governo (PDT). Este fato fez com que o projeto fosse retirado da Câmara de Vereadores e só fosse submetido para apreciação no ano seguinte, quando foi aprovado sob Lei Complementar 195.

Quando Olívio Dutra venceu as eleições municipais de 1988, decidiu regulamentar a Lei Complementar 195 por meio do Decreto municipal nº 9.423, de 27 de abril de 1989, mesmo sendo contrário ao formato com que a Lei fora aprovada, adequando-a em alguns aspectos, “ao mesmo tempo em que arguiu a inconstitucionalidade de aspectos da Lei no Judiciário, além de propor aos movimentos a discussão de uma nova lei para regulamentar a atuação e organização dos conselhos municipais” (ALLEBRANDT, 2010, p. 91).

Neste sentido, Fedozzi (1997) esclarece que uma dificuldade para a implementação de instrumentos participativos em que há a transferência de poder aos cidadãos, o que inclui o caráter decisório, é justamente superar os critérios tecnoburocráticos que

prevalecem na definição do orçamento, critérios suficientemente vagos para permitir a privatização clientelista das decisões éticas que dizem respeito a distribuição dos recursos. Uma vez que o jogo político clientelista e os seus mecanismos de troca de favores controlam a implementação do orçamento, este revela-se uma ficção, uma prova chocante da discrepância entre o enquadramento institucional formal e as práticas reais do Estado (FEDOZZI, 1997, p. 109).

Faz-se importante ter presente que OP é uma alternativa à dinâmica de participação e elaboração do orçamento público, pois incorpora mecanismos de participação direta e representativa, além de favorecer um amplo contingente da sociedade. De acordo com Avritzer (2002), quatro são as principais características do OP. A primeira contempla a perspectiva da soberania, isto é, a mesma é

cedida a um conjunto de assembleias regionais e temáticas que operam a partir de critérios de universalidade participativa. Todos os cidadãos são tornados, automaticamente, membros das assembleias regionais e temáticas com igual poder de deliberação (AVRITZER, 2002, p. 14).

Já a segunda característica faz alusão a

reintrodução de elementos de participação local, tais como as assembleias regionais, e de elementos de delegação, tais como os conselhos a nível municipal, representando, portanto, uma combinação dos métodos da tradição de democracia participativa (AVRITZER 2002, p. 15).

O terceiro aspecto vincula o OP ao princípio da

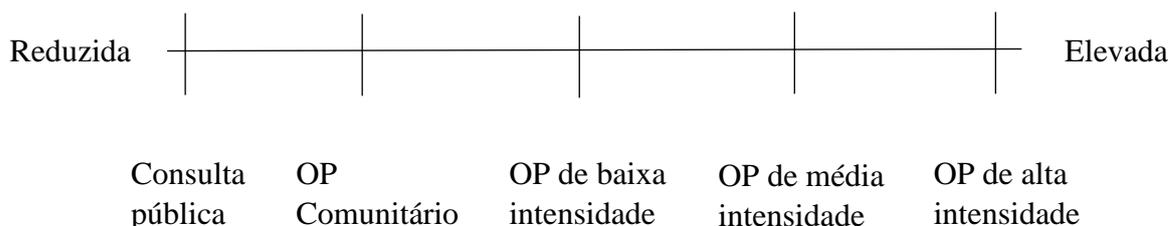
auto regulação soberana, ou seja, a participação envolve um conjunto de regras que são definidas pelos próprios participantes, vinculando o OP a uma tradição de reconstituição de uma gramática social participativa na qual as regras da deliberação são determinadas pelos próprios participantes (AVRITZER, 2002, p. 15).

Na quarta e última característica do OP, tem-se a tentativa de “reversão das prioridades de distribuição de recursos públicos a nível local através de uma fórmula técnica [...] de determinação de prioridades orçamentárias que privilegia os setores mais carentes da população” (AVRITZER, 2002, p. 15).

Não se pode deixar de mencionar o estudo de Adalmir Marquetti sobre o Orçamento Participativo em 2003, no qual investigou se o mesmo possui ou não algum efeito redistributivo no que tange aos investimentos e obras realizados e à expansão na oferta de bens e serviços públicos. A partir desse estudo, Marquetti (2002) concluiu que o OP gera um efeito redistributivo. O “OP funcionou como um poderoso instrumento de distribuição de renda, as regiões mais pobres receberam maior volume de investimentos por habitante” (MARQUETTI, 2002, p. 12).

Como forma de mensurar as experiências de OP, Marquetti (2007) desenvolveu uma tipologia organizada em cinco estágios que tem por finalidade classificar o grau de influência da sociedade civil sobre o processo orçamentário, conforme se identifica na Figura 6.

Figura 6 – Graus de influência da sociedade civil sobre o processo de OP



Fonte: Adaptado pelo autor a partir de Marquetti (2007).

Nesta tipologia, a participação é reduzida ao nível da deliberação da peça orçamentária. O grau de influência da sociedade civil sobre o processo orçamentário se dá por meio de um *continuum*, sendo a consulta pública o menor dos graus de influência, e o OP de alta intensidade o parâmetro de maior influência do cidadão no processo participativo. No OP de alta intensidade, a deliberação incide em mais 80% do valor total orçado para a realização do processo participativo.

Já para Avritzer (2009), as instituições participativas podem se diferenciar uma das outras em pelo menos três aspectos-chave frente a possibilidade dos cidadãos participarem e interferirem no processo de tomada de decisão política: o primeiro aspecto é relativo ao desenho participativo de característica *bottom-up* – de baixo para cima – como, por exemplo, as experiências de Orçamento Participativo (OP)³⁶; o segundo aspecto considera o desenho de partilha do poder, como nos conselhos; já o terceiro e último aspecto é relativo ao desenho de ratificação pública, característica de cidadãos que participam de espaços públicos de discussão como audiências públicas ou na elaboração de planos diretores municipais.

A presença de instituições participativas nos três níveis de governo abre espaço para incorporar na pauta de discussão sobre participações alternativas que transcendam a lógica da democracia representativa. Passam a incorporar na agenda de discussão, formas de participação inspiradas em processos deliberativos que consideram os interesses da sociedade civil organizada, “fomentando, ao mesmo tempo, a organização política destes grupos e criando

³⁶ O OP consiste numa experiência de participação direta de cidadãos na esfera pública. Neste espaço, os cidadãos podem influenciar a administração pública sobre as decisões do orçamento, direcionando-o para setores da sociedade nos quais os participantes do processo julgam ser prioritários.

novas formas de mediação representativa entre Estado e sociedade” (PIRES; LÓPEZ, 2010, p. 565).

Nesse sentido, a partir dos dados da pesquisa sobre “Democracia, Desigualdade e Políticas Públicas no Brasil”, desenvolvida pelo Projeto Democracia Participativa (DCP-UFG), foi possível mensurar e classificar os municípios que apresentam maior e menor grau de institucionalização da participação em seus governos.

O estudo coordenado por Avritzer, entre 2003 a 2007, levou em consideração o fenômeno de disseminação de instituições participativas após o processo de redemocratização de 1988, e considerou um universo de 44 municípios com mais de 100 mil habitantes. Vale observar, que as instituições participativas têm sido importantes aliadas para “o processo de concepção e execução de políticas públicas (desde a decisão à sua implementação e seu monitoramento” (PIRES; VAZ, 2010, p. 254).

Neste sentido, a pesquisa deu origem ao Índice Municipal de Institucionalização da Participação (IMIP) e privilegia a dimensão quantitativa das instituições participativas nos municípios. Este índice é composto por quatro dimensões: a densidade, a diversidade, a durabilidade e o potencial deliberativo do conjunto de instituições participativas em um município.

Na dimensão densidade, tem-se por finalidade mensurar a quantidade de instituições participativas existentes, como o orçamento participativo, conselhos gestores entre outros. Neste indicador, Avritzer considerou para a análise as gestões municipais de 1997-2000, 2001-2004, 2005-2008. Já na dimensão diversidade, procura-se mensurar a abrangência (entendida como a variedade e o número de áreas de política pública e de métodos de participação acumulados)” em um dado período (PIRES; VAZ, 2010, p. 259).

Em relação a dimensão durabilidade, visa-se com ela mensurar a vigência das instituições participativas para além do ciclo governamental, ou seja, a sua longevidade. Quanto a dimensão deliberativa, esta visa mensurar a efetiva deliberação dos participantes nos espaços de participação.

Considerando-se as quatro dimensões do IMIP, apresenta-se na Tabela 5 um *ranking* dos dez primeiros municípios e das suas experiências participativas.

Tabela 5 – Ranking das experiências participativas em municípios do Brasil

UF	Município	Densidade	Diversidade	Durabilidade	Deliberação	Índice Sintético	Posição no ranking
RS	Porto Alegre	0,91	1,00	1,00	0,87	0,94	1
MG	Belo Horizonte	0,98	1,00	1,00	0,78	0,94	2
PE	Recife	0,98	1,00	1,00	0,45	0,86	3
BA	Vitória da Conquista	0,89	1,00	0,63	0,84	0,84	4
SC	Chapécó	0,83	1,00	0,63	0,80	0,81	5
SC	Blumenau	0,82	1,00	0,38	0,89	0,77	6
MG	Juiz de Fora	0,93	1,00	0,38	0,78	0,77	7
RS	Sao Leopoldo	0,65	1,00	0,63	0,72	0,75	8
PE	Camarabige	0,57	0,67	0,63	0,96	0,71	9
MG	Poços de Caldas	0,72	1,00	0,25	0,81	0,70	10

Fonte: Adaptador pelo autor a partir de Pires e Vaz (2010, p. 261-262).

Embora o estudo apresente uma limitação temporal e espacial por não contemplar na análise os 5.570 municípios brasileiros, a tabela demonstra a diversidade de instituições participativas existentes no território, cada qual com suas particularidades, características políticas, econômicas e sociais. Além disso, constata-se a consolidação e tradições participativas em nível da sociedade civil, embora isto ocorra a partir de diferentes níveis de institucionalização da participação a partir de uma perspectiva local. Importante destacar que o OP continua sendo realizado em Porto Alegre, até esse ano de 2019, tendo sido seu último Regimento Interno e Plano de Investimentos e Serviços do OP, referente aos anos de 2018 e 2019.

5.3 A experiência participativa através da Consulta Popular

A década de 1980 representou um importante período para a história da democracia brasileira. Foi nesta década que ocorreram as principais rupturas com o até então modelo de governo autoritário, instituído em 1964.

A construção e formação do Estado democrático de direito ocorreu à luz de diferentes aspectos, e deu origem a um novo modelo de governo com ênfase na participação e na garantia dos direitos fundamentais à vida, à liberdade e à cidadania. A volta das eleições diretas a

governador em 1982, quando o Brasil ainda estava sob regime militar (golpe civil militar), foi uma das mudanças que antecederam o fim da ditadura. As Leis nº 6.767, de 20 de dezembro de 1979, nº 6.978, de 19 de janeiro de 1962, e 4.737 de julho de 1982, legitimaram a volta do pluripartidarismo no país e estabeleceram um conjunto de normas e preceitos legais para o processo eleitoral daquele ano.

No estado do Rio Grande do Sul, quando Jair Soares, candidato pelo Partido Democrático Social (PSD), vence as eleições a governador e assume o executivo em 1983, define alguns objetivos com vistas a orientar a ação regional e atuação dos seus agentes no tocante ao desenvolvimento regional e urbano. Dentre os objetivos apresentados no seu plano de governo, é possível perceber a preocupação em incentivar a adoção de práticas de participação da comunidade em processos de decisões de diferentes áreas que afetam as suas vidas. Tinha-se como objetivo, no tocante à interiorização do desenvolvimento, “implementar o processo de planejamento ao nível dos Municípios, e pelo Município, com a sistematização das atividades técnicas e a adoção de práticas de participação da *Comunidade* nas decisões que afetam suas vidas” (PLANO DO GOVERNO SOARES, 1983, p. 98).

Já na área da administração e planejamento do sistema de ensino, objetivava-se

exercer a administração coparticipada, com a audiência de entidades públicas e privadas, representativas de diferentes segmentos da comunidade nos assuntos da educação, da cultura e do desporto, nos níveis de decisão e execução (PLANO DO GOVERNO SOARES, 1983, p. 145).

No que diz respeito à promoção social, Jair Soares procurou “promover a organização comunitária estimulando a formação de associações de moradores e outros grupos”, assim como procurou

Dar prioridade, apoiando tecnicamente e com recursos humanos e financeiros, às abordagens comunitárias da problemática social - associações de moradores, obras sociais, entidades comunitárias - que buscam a participação da população no equacionamento e solução de seus próprios problemas (PLANO DO GOVERNO SOARES, 1983, p. 161).

Outro ponto em que a participação é abordada com destaque no plano de governo, diz respeito à organização agrária. Neste enfoque, seria papel do Estado atuar “dentro de uma ótica de justiça social e de participação de todos os segmentos da população no processo de desenvolvimento” (PLANO DO GOVERNO SOARES, 1983, p. 177).

A terminologia participação passou a ser associada a um maior envolvimento e engajamento da população e de seus segmentos em processos que envolvam tomadas de decisões. Mas para além disso, passou-se a considerar fundamental a reflexão em conjunto com

a participação de todos os segmentos representativos da sociedade, no ensejo de resolver as dificuldades financeiras do estado. A busca por alternativas não deveria ocorrer somente por membros do governo, mas também deveria considerar a opinião dos demais segmentos e setores da sociedade.

Nesse sentido, o Governo Rio-Grandense estará permanentemente voltado a uma atuação firme junto aos setores responsáveis pelo estabelecimento de um arcabouço tributário mais justo e adequado às necessidades prementes dos Estados e dos Municípios, haurindo forças de uma **representatividade** que, pela gravidade da questão, certamente transcende **posicionamentos políticos e partidários**, passando a ser **reivindicação estadual prevalente** (PLANO DO GOVERNO SOARES, 1983, p. 70, grifos nossos).

No entanto, é necessário destacar, que a década de 1980 foi marcada pelos movimentos grevistas, inclusive do funcionalismo público, o que coloca em cheque o discurso democrático por parte dos governantes. Contextualiza-se esse período, pois no início da redemocratização, a sociedade clamava por governos que fossem comprometidos com a ampliação democrática, e os discursos políticos são um reflexo disso.

Já o governo Pedro Simon, eleito por sufrágio universal em 1987-1990 pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), defendia a necessidade de modernização e controle do setor público,

entendendo-se como tal o seu integral reordenamento através de métodos e processos de trabalho que lhe deem **transparência** e **eficiência**. Transparência, para que sejam permitidos controles sociais efetivos, e eficiência, para que, reduzindo seus custos, se liberem recursos para financiar os serviços que estão faltando (PLANO DE GOVERNO SIMON, 1987, p. 30, grifos nossos).

Pari passu a ênfase atribuída no plano de governo de Simon à modernização e controle da máquina pública, outro ponto que convém observar era a criação de um orçamento regionalizado no estado, “como o que será introduzido em 1989”, que “facultará ampla explicitação quanto aos recursos aplicados em cada porção do território gaúcho, comprometendo a administração pública com seu desenvolvimento e facilitando o controle dos recursos aplicados” (PLANO DE GOVERNO SIMON, 1987, p. 31).

O orçamento-programa deve ser aplicado em toda a administração, tanto nos órgãos de administração direta como nas autarquias, fundações e empresas, para o que a própria programação dos serviços e dos investimentos tem que se constituir em rotina administrativa. Ao lado de técnicas e procedimentos voltados a da transparência à administração, dotando-a de sinalizadores que traduzam eficácias e eficiência, é *mister* cuidar também de iniciativas pelas quais essas mesmas eficácias e eficiências sejam alcançadas (PLANO DE GOVERNO SIMON, 1987, p. 31).

A regionalização do orçamento visava a democratização da aplicação dos recursos públicos do estado, uma vez que Simon defendia em seu plano de governo a descentralização, a municipalização e a participação enquanto elementos necessários para garantir uma administração pública ágil e coerente com as prioridades locais.

A descentralização significava, portanto, regionalizar, municipalizar e promover a participação geral. Tinha-se como pretensão “desconcentrar as atividades setoriais, aumentar a integração Estado-município, ampliar a participação das comunidades locais e criar condições para um planejamento regional”, oriundo de um processo de ampla discussão local (PLANO DE GOVERNO SIMON, 1987, p. 45-46).

Para isso, era necessário estabelecer “um plano de atuação regional único, com o ajuste de todas as Secretarias e órgãos setoriais do Estado à nova regionalização”. Como forma de implementar este plano de atuação regional, pretendia-se “criar Escritório Regionais de Governo (ERGS) e Conselhos Regionais de Órgãos Estaduais e de Municípios” (PLANO DE GOVERNO SIMON, 1987, p. 46).

A regionalização consiste na criação de escritórios regionais, cujo coordenador, designado pelo Governador, terá a tarefa de reunir e integrar os diferentes representantes setoriais do Executivo Estadual (Delegados Regionais de Educação, de Polícia, de saúde, Engenheiros Residentes do DAER, Gerentes Regionais da CEEE, CORSAN, CRT e outras autarquias (PLANO DE GOVERNO SIMON, 1987, p. 46).

No contexto histórico em que o plano de governo foi elaborado, e a partir dessa perspectiva de modernização, descentralização e regionalização, a participação da população na esfera política e governamental, significou uma inovação sob o ponto de vista da ampliação dos direitos civis da população e do seu empoderamento frente as ações do Estado. Na visão de Pedro Simon em seu plano de governo, os processos de participação implicam na

[...] reinstitucionalização dos mecanismos que permitam maior envolvimento das populações interessadas na solução de seus problemas. Passa pela criação de conselhos regionais e locais que ampliem a cidadania, pela concessão de voz às expressões representativas e legítimas dos segmentos da população até hoje excluídos (PLANO DE GOVERNO SIMON, 1987, p. 47).

O momento de abertura política e de organização da sociedade, a partir dos anos 80, pedia democracia e participação. Algumas práticas foram incorporadas, podendo ser consideradas grandes avanços, uma vez que até os anos 80 não se tinha nem eleições diretas, nem uma democracia em sua totalidade. Contudo, cabe pontuar, que também houve muitas intenções, discursos, para contemplar os anseios da sociedade, mas pouca efetividade desses discursos.

A participação e descentralização da tomada de decisão na esfera pública nos conselhos municipais e regionais, tem-se consolidado como um direito irrevogável conquistado pela sociedade, o que implica não só em mudanças no *módus operandi* do governo e das estruturas e subestruturas do Estado, mas também no estabelecimento de novas dinâmicas de ordenamento do território. Conforme explica Etges (2001), o território não se constitui enquanto um espaço neutro, pelo contrário, é um ambiente marcado por conflitos, disputas, um espaço construído para atender, quase que exclusivamente, aos interesses dos grandes grupos hegemônicos que desconsideram a especificidade ou a particularidade da região (ETGES, 2001).

Neste sentido, não se pode deixar de mencionar a Emenda Constitucional (EC) N° 26, de novembro de 1985, que convocou a Assembleia Nacional Constituinte, responsável pela elaboração da Constituição Federativa do Brasil de 1988.

Artigo 1º Os Membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal reunir-se-ão, unicameralmente, em Assembleia Nacional Constituinte, livre e soberana, no dia 1º de fevereiro de 1987, na sede do Congresso Nacional.

A EC representou uma das ações da chamada abertura política, que se iniciou

no governo do general-presidente Ernesto Geisel (1974-1979) e se estendeu pelo mandato de seu sucessor, o general João Figueiredo (1979-1985). Geisel tomou várias iniciativas que atenuaram a opressão política, como o abrandamento da censura à imprensa, a revogação da parte da legislação repressiva (como o AI-5 e o decreto-lei n° 477), o restabelecimento do habeas corpus para crimes políticos e a abolição das penas de morte, prisão perpétua e banimento, entre outras (FICO, 2011, p. 319).

No Rio Grande do Sul, a Assembleia Constituinte Estadual iniciou logo após a promulgação da CF em 05 de outubro de 1988, e culminou na CE de 1989. Dito isto, é preciso considerar que o plano de governo de Simon, que ampliou a participação social, fosse adequado de acordo com os novos atos constitucionais de 1988 e 1989, que deram origem a uma nova regulação participativa e solidária, de reconstrução do espaço público, legitimação do mandato políticos partir de uma articulação democrática que resultasse na emancipação dos indivíduos, na descentralização e maior autonomia dos entes federados.

Já nas eleições a governador de 1990, Alceu Collares, candidato pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT), foi eleito e assumiu o mandato do executivo gaúcho entre os anos de 1991 a 1994.

O seu plano de governo enfatizava o compromisso da administração com a participação efetiva da população por meio dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes). Os Coredes

são o resultado natural de tendências que observamos em microrregiões, ou regiões socioeconômico-geográficas homogêneas, onde existem especificidades próprias em termos históricos, culturais, climáticos e de produção (PLANO DE GOVERNO COLLARES, 1990, p. 3).

Para Collares (1990), esta seria a tendência e o caminho para a modernidade, e estaria em consonância com os “fundamentos políticos, sociológicos e filosóficos de descentralização política, desconcentração econômica”, e de “integração regional” (PLANO DE GOVERNO COLLARES, 1990, p. 3). Os Conselhos

terão a participação dos mais diversos segmentos sociais que estejam presentes na região, tais como a representação política, empresarial, universitária, cooperativista, sindicatos de trabalhadores rurais e urbanos, proprietários rurais, igrejas e associações de moradores . Fundamentada na experiência da efetiva participação do povo na gestão de Porto Alegre, estes Conselhos terão poder de decisão e de fiscalização. São os Conselhos Regionais de Desenvolvimento que vão analisar, estudar e apresentar as prioridades de sua respectiva região ao governo. Após o estudo e o processamento, sob o ponto de vista técnico, estimando valores e elaborando os projetos com seus memoriais descritivos, o governo executará, direta ou indiretamente, sob a fiscalização do Conselho Regional pertinente (PLANO DE GOVERNO COLLARES, 1990, p. 3).

Vale observar que a CE prevê a existência de experiências de participação na gestão pública. Estas práticas estão dispostas no Capítulo II da constituição, que trata da política de desenvolvimento estadual e regional. O Artigo 167º determina que

a definição das diretrizes globais, regionais e setoriais da política de desenvolvimento caberá a órgão específico, com representação paritária do Governo do Estado e da sociedade civil, através dos trabalhadores rurais e urbanos, servidores públicos e empresários, dentre outros, todos eleitos em suas entidades representativas (RIO GRANDE DO SUL, 1989, p. 53).

Já o Artigo 168º, estabelece que

O sistema de planejamento será integrado pelo órgão previsto no artigo anterior e **disporá de mecanismos que assegurem ao cidadão o acesso às informações** sobre qualidade de vida, meio ambiente, condições de serviços e atividades econômicas e sociais, bem como a **participação popular no processo decisório** (RIO GRANDE DO SUL, 1989, p. 53, grifos nossos).

Portanto, a instituição dos conselhos regionais no governo Collares, tinha como pressuposto proporcionar um espaço descentralizado e plural em que a população tivesse o poder deliberativo. Ao passo que se avançou na discussão de formalização desses conselhos, o Poder Executivo gaúcho enviou um projeto de lei à Assembleia Legislativa para institucionalizar os conselhos regionais. Em 17 de outubro de 1994, ao fim da gestão de Collares, foi aprovada a Lei nº 10.283 que institucionalizou os Coredes, uma vez que na informalidade os mesmos foram criados em 1991. Esta lei dispõe sobre a criação, estruturação, e funcionamento dos Coredes.

O objetivo da criação dos Coredes, guarda relação com o estímulo de uma visão de desenvolvimento que se aproxima ao conceito de equidade, de modo a resguardar, primordialmente, um conjunto de articulações estratégicas a partir da valorização das particularidades do território. Por isso, no Artigo 2º da referida lei é objetivo deste conselho

a promoção do desenvolvimento regional, harmônico e sustentável, através da integração dos recursos e das ações de governo na região, visando à melhoria da qualidade de vida da população, à distribuição equitativa da riqueza produzida, ao estímulo à permanência do homem em sua região e à preservação e recuperação do meio ambiente.

Quanto a competência, é de responsabilidade dos Coredes, conforme Artigo 3º da Lei nº 10.283,

- I. promover a participação de todos os segmentos da sociedade regional no diagnóstico de suas necessidades e potencialidades, para a formulação e implementação das políticas de desenvolvimento integrado da região;
- II. elaborar os planos estratégicos de desenvolvimento regional;
- III. manter espaço permanente de participação democrática, resgatando a cidadania, através da valorização da ação política;
- IV. constituir-se em instância de regionalização do orçamento do Estado, conforme estabelece o artigo 149, parágrafo 8º da Constituição do Estado;
- V. orientar e acompanhar, de forma sistemática, o desempenho das ações dos Governos Estadual e Federal na região;
- VI. respaldar as ações do Governo do Estado na busca de maior participação nas decisões nacionais.

No que diz respeito a estrutura, segundo o Artigo 4º, os Coredes são compostos por

- I. Assembleia Geral Regional;
- II. Conselho de Representantes;
- III. Diretoria Executiva;
- IV. Comissões Setoriais.

Parágrafo único - Cada Conselho Regional de Desenvolvimento elaborará o seu Regimento Interno, estabelecendo sua composição, formas de deliberação, representação e participação, observadas as normas desta Lei.

Já o Artigo 6º, atribui algumas responsabilidades ao Conselho de Representantes, órgão executivo e deliberativo de primeira instância dos Coredes.

- I. formular as diretrizes para o desenvolvimento regional, a serem submetidas à Assembleia Geral Regional;
- II. promover a articulação e integração regional entre a sociedade civil organizada e os órgãos governamentais;
- III. promover a articulação do Conselho Regional de Desenvolvimento com os órgãos do Governo Estadual e Federal com vistas a integrar as respectivas ações desenvolvidas na região;
- IV. elaborar o Regimento Interno do Conselho Regional de Desenvolvimento e as propostas a que se refere o parágrafo único, inciso V, do artigo anterior.

No que tange a regulamentação da Lei nº 10.283, o mesmo ocorre pelo Decreto nº 35.764, de 28 de dezembro de 1994. No Artigo 1º do decreto, define os Coredes como “pessoas jurídicas de direito privado, organizar-se-ão sob a forma de associações civis, sem fins lucrativos, tendo cada qual a seguinte denominação e abrangência territorial”.

O Decreto nº 35.764/94 institui, ainda, 21 regiões. Estas regiões não contemplavam todos os municípios gaúchos, apenas parte. A cobertura de todos os municípios somente ocorreu em 1996, com a criação do Corede Metropolitano Delta do Jacuí. Esta nova regionalização do RS, permitiu, por exemplo, que o processo de planejamento territorial e de governança territorial³⁷ ocorresse à luz da descentralização. Outro ponto importante a mencionar, é a possibilidade de fusão dos Coredes. Caso seja da vontade dos conselhos a fusão com outra região, seja por conta das articulações regionais nos âmbitos econômicos, políticos ou sociais, ou por critérios de proximidade e identidade, deve-se haver a aprovação pelas respectivas Assembleias Gerais Regionais e, uma vez aprovado, dever-se-á instituir a formação de uma nova Assembleia Geral Regional.

De modo similar, o Artigo 3º, do referido decreto, prevê a possibilidade de desmembramento dos Coredes sob condição de resguardar o princípio da contiguidade territorial e as características geográficas, culturais, econômicas e sociais o justifiquem. O desmembramento deve observar alguns aspectos, como, por exemplo a necessidade de ser

- I. proposto pelas Câmaras de Vereadores dos Municípios ou por membros do Conselho de Representantes;
- II. decidido pela Assembleia Geral Regional, cujo quórum de deliberação deverá ser o da maioria absoluta de seus membros.

Parágrafo único - Nas hipóteses previstas no inciso I (primeiro), a proposição deverá resultar de deliberação da maioria absoluta dos integrantes da Câmara de Vereadores ou por, no mínimo, um terço dos membros do Conselho de Representantes, devendo ser encaminhado à Presidência do CRD.

Dito isto, é possível tecer que o processo de descentralização do planejamento territorial no RS guarda relação com a criação e a própria trajetória destes conselhos.

Cabe salientar, que no texto que acompanha a justificativa para a formulação da lei que institucionaliza os Coredes em 1994, os aspectos da descentralização, da participação, da gestão

³⁷ Na concepção de Dallabrida (2012, p. 6), a governança territorial exprime a ideia de um “conjunto de iniciativas ou ações que expressam a capacidade de uma sociedade organizada territorialmente para gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais”.

e do orçamento, surgem como variáveis fundamentais para essa nova forma de organização no território. Em justificativa ao PL 170/1994, dispõe-se que

Três anos de existência informal dos conselhos geraram o amadurecimento de uma nova forma de organização das comunidades regionais e de participação no processo de formulação de políticas regionais de desenvolvimento e de desconcentração na aplicação dos recursos do Estado.

De integração entre os setores político, produtivo e a sociedade civil promovendo um avanço qualitativo no relacionamento entre as regiões e o governo do estado para encaminhamento de prioridades e pleitos regionais.

Muitas regiões conseguiram perceber problemas, que tradicionalmente seriam transferidos ao governo do estado, hoje são resolvidos na própria comunidade.

Ao fim da gestão Collares, em 1994, ocorreram novas eleições para o governo do estado. Pela coligação Movimento Rio Grande Unido e Forte, o qual reuniu os partidos do PMDB, PSDB e PL, Antonio Britto, candidato pelo PMDB, venceu as eleições e assumiu a gestão do estado no ano seguinte.

Em seu plano de governo, o tema da participação e das articulações regionais teve pouca ênfase, e a ideia de uma gestão com foco num modelo de Estado com menor intervenção, se consolidou.

Nos dias que ocorrem não cabe nutrir ilusões sobre a **onipotência** do Estado no provimento das condições necessárias ao desenvolvimento econômico e social. Ao contrário, é cada dia mais evidente que **o destino das sociedades resulta do modo segundo o qual interagem e assumem responsabilidades o Governo, a iniciativa privada e as demais instituições autônomas da sociedade civil** (PLANO DE GOVERNO BRITTO, 1994, p. 9, grifos nossos).

O plano faz alusão, ainda, em implementar uma política de privatizações sob justificativa da importância de centrar a intervenção do Estado na formação de uma agenda que valorize o estabelecimento de parcerias público-privadas, terceirizações e privatizações. Apesar de não deixar claro como e sob quais condições a construção dessa agenda se dará.

o estabelecimento da forma concreta das parcerias a serem desenvolvidas em cada caso – se casos simples de **terceirização**, se **concessões de serviços públicos**, se **convênios institucionais**, se **privatizações** – não é matéria que possa ser definida antecipadamente, cada caso devendo, na verdade, ser equacionado individualmente (PLANO DE GOVERNO BRITTO, 1994, p. 9, grifos nossos).

Ao passo que o plano de governo avança numa pauta contrária a maior intervenção do Estado, o plano realça, também, a importância da gestão se mostrar sensível a construção de uma agenda governamental que valorize o estabelecimento de “parcerias regionais e setoriais de desenvolvimento, as quais deverão envolver o Estado e as instituições sociais especializadas, [...] as empresas, [...] sindicatos, associações comunitárias e demais organizações não-governamentais” (PLANO DE GOVERNO BRITO, 1994, p. 8).

Neste caso, percebe-se certa preocupação na constituição de mecanismos institucionais apropriados como forma de assegurar a política de descentralização e municipalização, sendo necessário, inclusive, reavaliar a experiência dos Conselhos Regionais, com vistas a lhes assegurar “representatividade, operacionalidade e eficácia, sem prejuízo da necessidade de garantir uma visão unificada e integrada das demandas e problemas estaduais, assim como das políticas adequadas para enfrentá-los” (PLANO DE GOVERNO BRITO, 1994, p. 9).

Embora o plano de governo não traga nada específico sobre uma agenda que valorize ainda mais a participação da sociedade civil e dos Coredes no processo de regionalização do orçamento, na deliberação das decisões e na municipalização, em 1998, ao final da gestão de Antônio Britto, houve a aprovação da Lei nº 11.179, de 25 de junho de 1998, que institucionalizou o processo da Consulta Popular (CP) no estado.

A institucionalização da CP representou um avanço e até mesmo uma conquista para a sociedade civil e para as lideranças regionais que defendiam a institucionalização de um processo de participação mais amplo no estado. A ideia central da CP guarda relação com a experiência do OP de Porto Alegre de consulta direta à população quanto à destinação de parcela do orçamento. Porém, enquanto o OP era realizado no âmbito local/municipal, a CP foi estendida ao âmbito regional, sendo voltada a investimentos de interesse regional.

A proposta da CP instituída em 1998 não contou com a participação da sociedade civil, tampouco houve uma discussão envolvendo a Divisão de Apoio aos Conselhos Regionais e o Departamento de Desenvolvimento Regional e Urbano (DDRURU). O processo foi realizado por um grupo restrito, vinculado ao Secretário de Coordenação e Planejamento (ALLEBRANDT, 2010; SILVEIRA, ALLEBRANDT, CAMPOS, 2015).

Neste sentido, como se observa no Artigo 2º, da referida Lei de 1998, os investimentos orçamentários para a realização da CP devem considerar os investimentos de interesse geral do Estado, como também os investimentos de interesse regional.

§ 1º - A identificação dos investimentos de interesse regional será procedida mediante consulta ao eleitorado dos municípios integrantes de cada Conselho Regional de Desenvolvimento [...]).

Em sentido mais geral, o texto da referida Lei de 1998 determina um conjunto de diretrizes a se observar para a realização do processo da CP no âmbito territorial dos Coredes. É preciso acentuar que a participação da sociedade civil na CP representa não só a descentralização do poder, mas também a sua (re)distribuição, de modo que as decisões possam refletir os interesses coletivos (ALLEBRANDT, 2010).

Ao término da gestão de Britto, em 1998, ocorreram novas eleições a governador do estado. O candidato pelo Partido dos Trabalhadores (PT), Olívio Dutra, com a proposta de governo pela Frente Popular, foi eleito o novo governador e assumiu a gestão em 1999.

Em seu plano de governo, a participação popular assumiu protagonismo na gestão democrática do estado. O programa de governo proposto pela gestão democrática da Frente Popular, tinha o Orçamento Participativo Estadual (OPE) como seu principal instrumento estratégico. O plano de desenvolvimento do RS teria como instância principal de deliberação executiva o OPE. É necessário sublinhar que a gestão petista não utilizou a terminologia CP para referenciar a participação da população no processo de deliberação sobre parcela do orçamento estadual. Ao invés disso, adotou-se a terminologia OPE.

A proposta de implementação do governo Olívio para o OP no Estado, foi construída a partir de quatro princípios fundamentais que tinham por finalidade assegurar uma participação efetiva da população em um processo democrático e transparente de discussão, de tomada de decisão e acompanhamento do plano plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), do orçamento anual e das políticas públicas do Estado (PLANO DE GOVERNO OLÍVIO, v. II).

- I. A discussão de todo o orçamento e das políticas públicas. Instituir a participação da população, a partir das regiões e de fóruns temáticos do Estado, na discussão, decisão e acompanhamento do Plano Plurianual, das Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento anual, abrangendo: as diretrizes, metas e prioridades; a totalidade dos recursos fixados em despesas correntes e de capital, respeitado os princípios constitucionais; as diretrizes da política de crédito das agências oficiais de fomento; a estimativa da receita e a política tributária; as diretrizes para a concessão de isenções, benefícios e incentivos de ordem tributária, financeira, creditícia e tarifária. [...] a participação da população na gestão pública não deve limitar-se a uma parte dos investimentos. A experiência de Porto Alegre, acumulada em 10 anos de exitosa participação democrática da população na discussão, decisão e controle sobre a gestão pública, tem nos mostrado que o orçamento pode ser discutido na sua totalidade, não cingindo-se, apenas, a uma parcela dos investimentos. Tanto os de interesse regional quanto os de interesse geral do Estado.
- II. Assegurar a participação universal de todo o cidadão no processo do Orçamento Participativo, independente de sua filiação partidária, associativa e credo religioso: A participação da população no processo do Orçamento Participativo dar-se-á através da democracia direta, voluntária e suas formas de representação delegada, de maneira universal, assegurando a participação de todo o cidadão.
- III. A auto-regulamentação do processo do Orçamento Participativo, ou seja, a regulamentação do OP não deve ser por lei estadual, mas sim, pela sociedade, de maneira autônoma; O processo da participação, definição e acompanhamento do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei de Orçamento Anual, conforme as definições dos dois princípios anteriores, será auto-regulamentado pela sociedade, através de discussões da população nas regiões abrangidas pelos [...] Coredes e nos fóruns temáticos.

- IV. [...] o princípio da prestação de contas do governo sobre tudo o que foi decidido, documentado e tornado público no processo de participação popular na discussão do orçamento participativo. Este princípio é o que dá transparência a gestão pública democrática e possibilita um instrumento concreto e eficaz de controle da sociedade sobre o Estado. Desta maneira, afirma-se no Orçamento participativo como um processo efetivo e sério de participação popular de caráter deliberativo e não meramente consultivo como são os processos políticos populistas e clientelistas.

Outro aspecto que convém observar no plano de governo, diz respeito ao uso das tecnologias pela gestão pública. Neste sentido, tinha-se como objetivo a

ampliação da apropriação social dos benefícios gerados a partir das novas tecnologias, seja de maneira direta, seja de maneira indireta através da ampliação dos níveis de emprego, renda e do recolhimento de impostos que venham financiar as demandas apontadas pela comunidade através do orçamento participativo (PLANO DE GOVERNO OLÍVIO, v. I, p. 21).

Numa perspectiva histórica, faz-se oportuno mencionar que as diferentes gestões do estado assumiram diferentes compromissos e agendas para o desenvolvimento do estado. Adotaram, também, diferentes estruturas organizacionais, gerenciais e institucionais do estado, especialmente no aspecto da participação cidadã. Num sentido mais amplo, os diferentes governos se propuseram à superação das dificuldades organizacionais e gerenciais do setor público, bem como procuraram atuar na construção de uma agenda de relações políticas e sociais, de controle dos gastos públicos e, em certa medida, numa agenda que proporcionasse maior qualidade e transparência das ações governamentais. Merece destaque, a descontinuidade de políticas de governo. Isso se reflete nos mecanismos de participação que, embora no geral não fossem eliminados, muitos foram descontinuados ou tiveram mudanças significativas, o que gerou certa descontinuidade nos processos de governo, e exigiram uma reorganização social e compreensão dos mecanismos novos de participação que se colocavam.

Em assim sendo, ao fim da gestão de Olívio Dutra em 2002, a gestão do estado retorna ao PMDB quando Germano Rigotto, pelo PMDB, vence as eleições daquele ano e assume o executivo do RS em 2003.

Na linha do que foi abordado anteriormente, o plano de governo de Rigotto já lançava luzes quanto a realização de algumas mudanças e descontinuidades da gestão anterior. Conforme explicitado, “nada faz pensar que a prioridade atribuída pelo atual governo [Olívio Dutra] ao envolvimento dos cidadãos nos assuntos de Governo, concretizada no chamado orçamento participativo, venha a ser sustentada” (PLANO DE GOVERNO RIGOTTO, 2002, p. 5). E ressalta, “[...] as descontinuidades administrativas são apenas a face mais visível dos

danos e malefícios trazidos pelo clima de polarização política radicalizada que passou a prevalecer no Rio Grande do Sul [...]”³⁸.

Neste sentido, a nomenclatura do processo da CP foi alterada de OPE para Processo de Participação Popular (PPP), conforme Decretos n° 42.293, de 10 de junho de 2003 e n° 43.167, de 17 de junho de 2004.

Quando elaborada em 1998, a Lei da CP não fazia menção, em seu texto original, aos Conselhos Municipais de Desenvolvimento (Comudes). Até então, as consultas realizadas pelos Coredes no âmbito municipal se davam por meio de amplo debate com as associações de municípios, as administrações municipais, as Câmaras de Vereadores e demais organizações representativas da sociedade da respectiva região. Esta consulta tinha como objetivo reunir subsídios para a elaboração da CP na qual deveria seguir as diretrizes estabelecidas no inciso I do Artigo 3 da Lei n° 11.179, que visava

o fornecimento de dados pelo Poder Executivo aos Coredes, incluindo o valor destinado aos investimentos de interesse regional, com as restrições determinadas pela legislação pertinente, e uma lista de investimento-tipo, de competência estadual, com a indicação de valores unitários médios.

Porém, em 2003, com a aprovação da Lei n° 11.920 durante a gestão de Rigotto, a redação da lei de 1998 que instituiu a CP, foi modificada, e os Comudes passaram a ter relevância no processo de elaboração da CP juntamente com os Coredes. É importante ter presente, que os Comudes foram institucionalizados por meio da Lei n° 11.451, de 28 de março de 2000, durante o segundo ano da gestão governamental de Olívio Dutra.

A nova redação da Lei n° 11.920, que substituiu alguns pontos da Lei n° 11.179, determina, em seu Artigo 1° e nos incisos I e II, que o

Poder Executivo promoverá, anualmente, consulta popular direta à população, visando a destinar parcela do Orçamento do Estado para serviços e investimentos de programas finalísticos a serem incluídos na Proposta Orçamentária do Estado, para fim de atendimento a prioridades de interesse municipal e regional.

§ 1° A consulta popular [...] será precedida de audiência pública regional e de assembleias públicas municipais e regionais.

§ 2° Competirá aos Conselhos Regionais de Desenvolvimento [...] e aos Conselhos Municipais de Desenvolvimento [...] organizar a consulta popular, nos termos dispostos nos arts. 3° e 4° desta Lei.

Já no Artigo 3°, inciso III, determina a atuação conjunta dos Comudes e Coredes para a realização de “assembleias públicas municipais com a finalidade de propor prioridades de

³⁸ Ibid., p. 5.

investimento, opinar sobre programas de desenvolvimento e eleger representantes para a assembleia regional”. Cabe ainda aos Coredes, de acordo com o Inciso IV, organizar assembleias públicas regionais ampliadas com os representantes dos Comudes para sistematizar as prioridades regionais, fazer a indicação de programas prioritários e definir as opções de investimentos a serem incluídas na cédula para votação”.

Outra mudança instituída no processo com o novo texto, diz respeito ao modo como os cidadãos poderiam participar das escolhas das prioridades municipais ou regionais. O inciso V, da Lei nº 11.920, determina que o processo da CP poderá se valer tanto de voto secreto em urna, como por meio eletrônico, como meios para que as decisões finais sobre as prioridades municipais ou regionais possam ser deliberadas à população.

Inciso V – as decisões finais sobre as prioridades municipais ou regionais serão tomadas pelos cidadãos através de voto secreto em urna ou por meio eletrônico, estando habilitados a votar apenas os indivíduos com domicílio eleitoral no Município.

No Decreto nº 42.293, que regulamenta o processo da CP para o ano de 2003, em seção específica, introduz, na fase final do processo participativo, o voto pela internet. A votação pela internet está prevista no Artigo 11º do referido decreto, o qual define a Companhia de Processamento de Dados do Estado do Rio Grande do Sul (Procergs)³⁹ a empresa responsável por disponibilizar uma página na internet para a CP. Esta página tinha por propósito estender a votação da CP para o âmbito virtual. Para votar pela internet, os cidadãos precisariam se cadastrar na página da CP até 7 dias antes do processo de votação. Após o cadastro, era enviada uma senha de votação pelos correios e, mediante esta senha, os eleitores poderiam votar com o número do seu título.

- I. Os eleitores deverão se cadastrar até 7 (sete) dias antes da Consulta Popular, e receberão uma senha de votação, pelo correio;
- II. No dia da Consulta Popular, na mesma página da internet, o eleitor poderá votar, com o número do seu título e a sua senha;
- III. No dia da Consulta Popular, além da votação em cédula nas urnas, poderão ser disponibilizados, em local público, computadores ligados à internet, operados por pelo menos 2 (dois) cidadãos credenciados pelas Comissões Regionais ou Municipais, e sujeitos a fiscalização;

³⁹ A Procergs, é uma empresa de economia mista, que iniciou suas atividades em 28 de dezembro de 1972 como órgão executor da política de informática do Estado. É uma empresa especializada no desenvolvimento de soluções de alto valor agregado, atua em 100% dos órgãos do executivo estadual e processa diariamente milhões de transações vitais para o bom funcionamento do Estado, beneficiando a vida de milhões de gaúchos. (PROCERGS)

- IV. Nos terminais referidos no inciso III, os eleitores poderão fazer o seu cadastro e votar a seguir.
- V. A Comissão Eleitoral, com o apoio do Procergs, fará o controle do voto eletrônico, procedendo a anulação desse voto quando constatado que o eleitor votou também em urna.

O uso da internet se configurou como uma nova interface de participação entre a sociedade civil e a gestão pública. Ainda que incipiente, seu uso estava resguardado pela promessa de ampliar o engajamento cívico e empoderamento da sociedade nos assuntos correlatos a esfera da administração pública, assim como se configurava enquanto uma ferramenta para o exercício e fortalecimento da cidadania e da democracia.

Segundo Marcondes (2011, p. 118), a internet é compreendida como um suporte, um meio, que demanda aprendizados individuais,

é uma das ferramentas para o desenvolvimento da cooperação e da troca de ideias que oferece mais possibilidades na direção da iniciativa, da autonomia, da liberdade, da cooperação, do diálogo. Porém, como já foi salientado, o desenvolvimento de uma nova forma de democracia depende muito mais das questões não técnicas do que da tecnologia em si.

Assim, ao fim da gestão de Germano Rigotto em 2006, Yeda Crusius, candidata pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), venceu as eleições e assumiu a gestão do estado em 2007.

O seu plano de governo trouxe diversas modificações quanto ao uso das chamadas novas tecnologias para a modernização da gestão pública. Essa modernização tinha como objetivo duas questões-chave. A primeira era fazer com que a administração pública prestasse melhores serviços públicos aos cidadãos, e a segunda era tornar a gestão mais eficiente, uma vez que isto possibilitava um maior controle de gastos do governo.

Algumas das iniciativas importantes na área de modernização da gestão são as ações relacionadas à disseminação do “**Governo Eletrônico**”. O [...] “Governo Eletrônico” vai muito além da simples introdução de **novas tecnologias computacionais** no serviço público. Trata-se da introdução de uma **nova mentalidade** que permita qualificar o serviço público com a utilização de novas tecnologias, economizar recursos e prestar melhores serviços ao cidadão (PLANO DE GOVERNO YEDA, 2006, p. 60, grifos nossos).

A gestão de Yeda trazia a necessidade de entender a disseminação das práticas de governo eletrônico como parte integrante de uma nova cultura na gestão pública. Por esta razão, a profusão desta terminologia estaria em consonância com a ideia de modernização da gestão pública. Isto se evidencia em sua proposta de disseminar as práticas de governo eletrônico especialmente em “processos de compras eletrônicas e fornecimento de documentos públicos

através da mudança da cultura gerencial no setor público”, assim como por meio “da capacitação de servidores e não mais apenas pela aquisição de equipamentos e programas” (PLANO DE GOVERNO YEDA, 2006, p. 61).

Ainda que o uso desta terminologia fosse restrito a questões pontuais, havia a preocupação de que a

[...] simples disponibilização de novas ferramentas computacionais em nada adiantará para a gestão pública se estas não estiverem associadas a novos princípios de gestão. Todavia, quando inseridas num contexto de prestação de serviços públicos que procura maximizar resultados e minimizar custos, o uso de novas tecnologias se mostra muito adequado.

A ideia de governo eletrônico não se restringe ou se limita tão somente na alocação de serviços governamentais de forma on-line. É preciso considerar mudanças no *modus operandi* de como os serviços serão disponibilizados à população e gerenciados pelo governo.

Para Rover (2012, p. 1)⁴⁰, o governo eletrônico é uma

infraestrutura única de comunicação compartilhada por diferentes órgãos públicos a partir da qual a tecnologia da informação e da comunicação é usada de forma intensiva para melhorar a gestão pública e o atendimento ao cidadão. Assim, o seu objetivo é colocar o governo ao alcance de todos, ampliando a transparências das suas ações e incrementando a participação cidadã.

Portanto, a ideia do governo eletrônico está associada a uma visão instrumental de gestão das funções do Estado. Seu uso na esfera governamental alude para a promoção do estado democrático de direito, aonde os cidadãos têm acesso a serviços públicos de forma ágil e menos burocratizada. Em suma, a administração pública torna-se mais eficiente e eficaz ao passo que diversas barreiras como geográfica, hierárquica, financeira e até mesmo de ordem material, são superadas por meio do uso das TIC.

Nesse aspecto, em 2010, no último ano do governo Yeda, foi instituído a política de TIC no RS. Esta política foi instituída no estado sob justificativa da necessidade de dar continuidade à política de modernização da gestão pública iniciada no referido governo, bem como à luz da necessidade de institucionalização de um modelo de governança de TIC que possibilitasse, de forma coordenada, o planejamento, a organização e o monitoramento das atividades desenvolvidas no âmbito deste setor.

⁴⁰ Texto introdutório no Portal de e-governo, inclusão digital e sociedade do conhecimento da Universidade Federal de Florianópolis – RS, Brasil, sobre Governo Eletrônico. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/texto-governo-eletronico-uma-introducao>>. Acesso em: 29 Ago. 2016.

Outros fatores que impulsionaram a criação da política de TIC no estado foram a necessidade do desenvolvimento da TIC com ênfase no “uso racional e coordenado dos ativos da área” (POLÍTICA DE TIC, 2010, online), assim como da necessidade de integração e de colaboração de todos os agentes públicos, órgãos e entidades presentes no âmbito da gestão pública estadual no que se refere ao uso das TIC. Além disso, a necessidade de disponibilizar uma gama maior de serviços eletrônicos prestados ao cidadão, por intermédio de canais de acesso e entrega de serviços, foi outro fator determinante para a elaboração desta política.

Diante do exposto, o Artigo 2º do Decreto nº 47.140 elenca um conjunto de princípios norteadores da política de TIC.

- I. uso racional e coordenado dos ativos da tecnologia da informação e comunicação;
- II. ações de serviços eletrônicos com foco no cidadão;
- III. alinhamento do uso dos ativos da tecnologia da informação e comunicação aos serviços públicos prestados e à estratégia do Governo;
- IV. promoção da inovação no Governo por meio do uso intensivo da tecnologia da informação e comunicação;
- V. incentivo à formação de redes de colaboração, voltadas à difusão e à manutenção dos conhecimentos em tecnologia da informação e comunicação;
- VI. consistência, confiabilidade e segurança dos dados e informações;
- VII. padronização técnica dos serviços, processos, aplicações e dados;
- VIII. qualificação dos recursos humanos para atuação na gestão da tecnologia da informação e comunicação;
- IX. integração e interoperabilidade dos serviços, processos de trabalho, bases de dados e sistemas executados pela Administração Pública Estadual;
- X. utilização da tecnologia da informação e comunicação como instrumento de transparência e controle social.

Quanto à questão da participação no processo da CP, o plano enfatiza que o processo de participação popular é irreversível, e como forma de ampliar o processo da CP, define cinco propostas.

- I. Manter e aprofundar o processo de participação popular (Consulta Popular), ancorado na atuação dos Coredes, que necessitam ser ainda mais fortalecidos no processo.
- II. Estudar e implantar, desde o início do governo, a reestruturação regional das coordenadorias das secretarias estaduais, de forma que sigam uma divisão geográfica próxima a dos Coredes.

- III. Apoiar o processo de Consulta Popular dispondo técnicos das secretarias estaduais alocados nas regiões para orientar acerca das possibilidades de investimentos a serem votadas e, depois da Consulta, ajudar na elaboração e encaminhamento dos projetos.
- IV. Aplicar aos Coredes e aos Comudes os princípios de Governança Local, hoje utilizados pela Prefeitura de Porto Alegre, para agregar cidadãos e entes com objetivos comuns na viabilização de seus interesses, não dependendo apenas dos recursos orçamentários do Estado.
- V. Reativar o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (Codes), dando maior autonomia às representações não governamentais e evitando que a permanência e a atuação do Codes sejam [sic] decisões exclusivas de governos. (PLANO DE GOVERNO YEDA, 2006, p. 62).

Vale ressaltar, que nesta seção se optou por delimitar nas gestões governamentais que contemplaram as primeiras experiências de participação da população na regionalização do orçamento do estado. Os aspectos que dizem respeito a participação no governo de Tarso Genro (2011-2014), são contempladas no capítulo 6, haja vista que se trata do recorte temporal da pesquisa e, portanto, é visto com maior detalhamento.

Mas se adianta que, durante a gestão Tarso, houve a continuidade e a ampliação da relação governo e cidadãos por meio do uso das TIC, como forma de reforçar e ampliar a democracia, os canais democráticos de participação cidadã e a deliberação governamental. Já no governo de José Ivo Sartori (2015-2018), houve a descontinuidade e mudanças em diversos pontos na relação do uso das TIC entre governo e cidadãos para a *práxis* participativa e democrática. Em linhas gerais, pode-se citar duas dessas descontinuidades. A primeira foi o Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã (Sisparci), implementado ainda no primeiro ano da gestão de Tarso Genro. Este sistema constituiu numa iniciativa de articulação entre as esferas do governo e da sociedade civil, com vistas a garantir a integração dos canais e processos das decisões orçamentárias do estado.

Já a segunda experiência descontinuada com a transição do governo do PT para o do PMDB, nas eleições de 2014, foi o Portal do Gabinete Digital (PGD). Este portal consistiu em um instrumento de participação direta e de diálogo entre a sociedade civil e a esfera do governo do estado por meio do uso das TIC. O intuito dessa participação por meio digital era estabelecer mecanismos participativos que possibilitassem a influência, o controle social, o monitoramento da sociedade civil sobre as ações do governo, bem como tornassem a gestão pública mais transparente. Da mesma forma que a sociedade civil poderia participar de forma deliberativa e consultiva, o estado também poderia realizar consultas junto à população sobre diversas questões de interesse público. Ou seja, tanto a população quanto o estado poderiam atuar

conjuntamente na construção de uma agenda governamental que resguardasse, sobremaneira, os interesses coletivos.

Faz-se necessário frisar ainda, que não se está considerando para a análise desta pesquisa o recorte temporal da gestão de José Ivo Sartori (2015-2018).

Diante do resgate histórico sobre a participação no RS à luz dos diferentes governos, elaborou-se dois quadros que apresentam os montantes financeiros do processo da CP. No Quadro 5, os valores dizem respeito ao montante inicial disponibilizado para o ano posterior a data da realização do processo participativo, sendo, ainda, necessário à distribuição entre as 28 regiões coredianas do estado, cujos critérios podem variar de acordo com cada processo. Já o Quadro 6, apresenta os valores que efetivamente foram empenhados, liquidados e pagos durante as gestões do executivo gaúcho.

Ambos os quadros foram organizados de forma a possibilitar uma visualização histórica dos recursos financeiros.

Quadro 5 – Votação das prioridades da CP

Governo	Ano	Valor destinado	Participantes da CP	% de eleitores (aproximado)
Britto	1998	R\$ 100.592.863,00	379.205	5,5%
Olívio	1999	-	188.528	2,8%
	2000	-	281.926	4,0%
	2001	-	378.340	5,3%
	2002	-	333.040	4,5%
Rigotto	2003	R\$ 310.000.000,00	462.299	6,3%
	2004	R\$ 337.000.000,00	581.115	7,7%
	2005	R\$ 202.000.000,00	674.075	8,9%
	2006	R\$ 310.000.000,00	726.980	9,4%
Yeda	2007	R\$ 40.000.000,00	369.417	4,8%
	2008	R\$ 50.000.000,00	478.310	7,1%
	2009	R\$ 115.000.000,00	950.077	11,9%
	2010	R\$ 165.000.000,00	1.217.067	15,0%
Tarso	2011	R\$ 150.000.000,00	1.134.141	13,9%
	2012	R\$ 150.000.000,00	1.026.749	12,3%
	2013	R\$ 150.000.000,00	1.125.159	13,5%
	2014	R\$ 165.000.000,00	1.315.593	15,6%

Sartori	2015	R\$ 60.000.000,00	565.558	6,7%
	2016	R\$ 50.000.000,00	405.541	4,5%
	2017	R\$ 60.000.000,00	705.835	8,5%
	2018	R\$ 80.000.000,00	794.312	9,5%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Allebrandt (2010), Fonseca (2017), Puntel (2017) e SPGG (2018).

Quadro 6 – Série histórica do montante pago no processo da CP

Governo	Ano	Empenho	Liquidado	Pagamento
Rigotto	2004	124.189.868,31	97.587.879,75	34.485.839,75
	2005	157.903.697,24	174.043.674,01	122.382.840,08
	2006	177.668.842,41	164.432.000,79	119.786.709,58
Yeda	2007	55.623.335,16	63.467.204,87	60.973.731,11
	2008	88.328.439,61	46.644.626,72	105.671.879,49
	2009	27.384.120,09	56.332.504,69	74.856.080,85
	2010	88.619.507,16	90.977.319,63	76.839.182,83
Tarso	2011	36.612.761,16	37.112.525,76	50.114.682,71
	2012	78.746.063,13	78.746.063,13	62.869.902,92
	2013	115.403.145,08	87.529.479,33	78.545.067,02
	2014	90.662.796,27	96.896.359,90	131.130.165,38
Sartori	2015	36.769.074,95	37.358.903,04	29.480.660,18
	2016	55.425.508,38	48.408.761,78	33.056.606,00
	2017	60.740.041,54	52.713.665,81	38.217.707,98

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados coletados no Portal da Transparência do Estado do RS.

Apesar de haver diferenças significativas entre o montante inicial disponibilizado para a realização da CP e os valores que efetivamente foram empenhados, liquidados e pagos, este processo participativo expandiu e se consolidou ao longo das diferentes gestões do governo do estado.

Em termos quantitativos, observa-se que, desde 1998, quando surge o processo da CP, até o ano de 2017, foram cerca de 13.298.955 participantes. Destaca-se ainda, que o período histórico que registrou o maior número de participantes na CP foi o último ano da gestão Yeda (2007-2010) e durante a gestão de Tarso Genro (2011-2014). Diferentemente, quando se analisa os valores, foi no governo Rigotto o período que apresentou o maior valor liquidado.

6 O APROFUNDAMENTO DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NO GOVERNO TARSO GENRO: TIC e o Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã

Todo ser humano tem o direito de fazer parte no governo de seu país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos (DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS, 2009, p. 11).

O direito à democracia está resguardado no Artigo 21 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, promulgada em 10 de dezembro de 1948, em Paris. A passagem na epígrafe deste capítulo reforça a reflexão de que num sistema democrático a participação constitui um ponto central e todos os cidadãos têm o direito de participar direta ou indiretamente do governo. Como observa Castells (1999), a participação dos cidadãos na democracia é fundamental, pois uma vez inexistente esta participação, não é possível manter a legitimidade do Estado, tampouco assegurar uma eficaz descentralização.

Neste sentido, o estado do RS, locus do estudo, é um estado da federação brasileira com uma história recente (30 anos) de inovações em termos de democracia participativa/deliberativa, com destaque para as experiências do Orçamento Participativo de Porto Alegre, a Consulta Popular, os Conselhos Regionais de Desenvolvimento e os Conselhos Municipais de Desenvolvimento.

As mudanças na relação entre Estado-sociedade estabelecidas por meio destas *práxis* estão alicerçadas na incorporação de mecanismos e espaços de participação direta e representativa da sociedade civil, sendo consideradas inovações tanto no aspecto democrático quanto sob o ponto de vista fiscal. Pode-se dizer que elas visam ampliar a participação da população para além dos limites da democracia representativa, em que a participação se restringe ao exercício do sufrágio universal.

Compartilha-se da visão de Avritzer (2003, p. 13) quando este afirma que o desenvolvimento de iniciativas de participação cidadã corrobora para “[...] rebalancear a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa”. O autor se referia a experiência do OP de Porto Alegre enquanto uma experiência de participação nacional e internacionalmente reconhecida como um processo bem-sucedido de fortalecimento da democracia local.

De um modo geral, as experiências de participação no RS estão relacionadas à possibilidade do cidadão intervir no espectro orçamentário do estado, no qual podem deliberar sobre parte deste recurso a investimentos de interesse local/regional.

Algumas dessas experiências incorporaram as TIC e a internet como forma de ampliar e democratizar a participação. Contudo, a participação mediada pelas tecnologias tem se dado,

em grande medida, apenas na fase em que os cidadãos escolhem quais as prioridades receberão os investimentos do estado, como tem sido o processo da CP.

Cabe destacar três momentos na CP em relação à interface com que as decisões são tomadas quanto à escolha das prioridades regionais pela população: o primeiro contempla o período inicial do processo quando a votação da CP era realizada somente por meio da utilização de cédulas e urnas (1998-2002); já o segundo momento aborda um formato híbrido de votação, isto é, passou-se a combinar tanto o formato *on-line*, com votação pela internet, quanto o formato presencial via cédulas (2003-2015); e um terceiro momento (a partir de 2016) no qual os cidadãos podem participar do processo de votação da CP somente por meio dos dispositivos eletrônicos, seja no formato *on-line*, que contempla a votação pela internet, quanto *off-line*, em que a votação é feita a partir do uso de dispositivos eletrônicos (aplicativos) que não precisam estar conectados à internet. Neste último caso, os dados da votação são coletados e transferidos a um servidor da Procergs, no qual é contabilizado e, posteriormente, disponibilizado o resultado.

Como observa Castells (1999, p. 167), “os novos dispositivos tecnológicos (internet, por exemplo) podem ampliar formas de consultas e de co-decisão a todos os âmbitos do Estado” (CASTELLS, 1999, p. 167).

O autor reitera que a utilização de

novos meios de comunicação e informação, junto com o desenvolvimento de ONGs (organizações não-governamentais) de base, e a revitalização da participação local podem articular os cidadãos com o Estado, mantendo-os informados e assumindo debates sobre as questões que os afetam diretamente. Sem participação, a democracia irá se esvaziando de conteúdo para amplos setores da população, sobretudo os “sem-voz”, cuja carência de recursos materiais e culturais, na ausência de processos participativos, os condena a serem cúmplices ou enraivecidos (CASTELLS, 1999, p. 167).

No caso do estado do Rio Grande do Sul, a estratégia de adoção das TIC há tempo tem estado na pauta de agenda dos governos que presidiram o executivo do estado, embora nem sempre este uso foi voltado a *práxis* participativa ou para o aprofundamento da democracia (ver Cap. 5). De um modo geral, os usos das TIC esteve associado a uma necessidade de modernização da gestão pública estadual; necessidade de institucionalização de um modelo de governança de TIC; necessidade de ampliar a quantidade e qualidade dos serviços eletrônicos prestados aos cidadãos e a infraestrutura de telecomunicações, acompanhando iniciativas

oriundas da esfera federal, como o Plano Nacional de Banda Larga (PNBL)⁴¹, o Plano TI Maior⁴², a Política Nacional de Conteúdos Digitais Criativos (PNCDC)⁴³, a LAI, a LRF, entre outras.

O governo Tarso, eleito por sufrágio universal nas eleições de 2010, tinha como ênfase promover uma gestão participativa, com controle público, transparente, de modo a constituir uma esfera pública democrática em que houvesse a partilha do poder público e articulação política, especialmente combinando as democracias representativa e participativa. Para ele, este seria um fator chave para promover o desenvolvimento econômico, o combate à corrupção, ao patrimonialismo e às desigualdades (PROGRAMA DE GOVERNO TARSO, 2010).

Seu Programa de Governo valorizava a democracia participativa/deliberativa por meio do uso das TIC e da internet como ferramentas que pudessem possibilitar uma cogestão entre governo e sociedade. Essa abordagem converge com a perspectiva teórica já abordada nessa tese, que ressalta as potencialidades das tecnologias e da internet para o fortalecimento e aperfeiçoamento da democracia e dos mecanismos participativos que dela resultam e caracterizam os Estados-nações democráticos. Nesse sentido, a delimitação dessa pesquisa analisa as experiências governamentais daquele período, que fizeram uso das TIC, a partir de uma perspectiva teórica crítica de interpretação da realidade e dos fenômenos presentes no mundo da vida.

No governo Tarso, a experiência do Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã (Sisparci) é a que ganha destaque por representar uma proposta de formulação, normatização e articulação dos processos participativos e as estruturas de governo, o qual era “formado por um conjunto de instrumentos de participação que atuarão de forma **sistêmica** na **elaboração, monitoramento** e **avaliação** das políticas públicas de desenvolvimento” no RS (RIO GRANDE DO SUL, 2012, online, grifos nossos). Integravam o Sisparci, entre outros, o Gabinete Digital e a Consulta Popular, experiências que, direta ou indiretamente, faziam uso das TIC visando a participação cidadã e que por isso constituem a delimitação desta tese. Ao

⁴¹ O PNBL, consiste em um programa do Governo Federal com o objetivo de oportunizar à população brasileira o acesso à internet banda larga, principalmente em regiões em que a carência desta tecnologia é mais acentuada. Ver Decreto nº 7.175 de 2010.

⁴² O Plano TI Maior, tem por finalidade fomentar a indústria de software e serviços na área de tecnologia de informação.

⁴³ A PNCDC, é uma política do governo federal com vistas a “integrar e estimular o potencial econômico das cadeias produtivas dos setores de audiovisual, jogos eletrônicos, visualização, música/som e aplicativos de TICS como forma de desenvolver e fortalecer os segmentos produtores de conteúdos digitais criativos no Brasil”. Ver em: <http://www.mc.gov.br/formularios-e-requerimentos/doc_download/1847-politica-nacional-de-conteudos-digitais-criativos>.

todo, o sistema incluía quatro dimensões: as decisões orçamentárias, controle social, diálogos sociais e a participação digital.

6.1 Procedimentos Metodológicos: coleta e análise dos dados

A compreensão e análise dos fenômenos da natureza exige do pesquisador uma observação conexa e integrada aos demais fenômenos que o cercam e constituem a dinâmica das relações sociais no mundo da vida. Considera-se que todo fenômeno está interligado a um determinado contexto social, cultural, político e econômico, e é marcado e influenciado por ideologias e dogmas, relações de poder, aspirações, significados, crenças e experiências distintas que incidem na percepção sobre a realidade empírica dos fenômenos.

Neste sentido, a presente tese está inserida nos estudos das ciências sociais e se ancora numa abordagem teórico-metodológica vinculada a pesquisa qualitativa. A pesquisa qualitativa permite ao pesquisador compreender, interpretar e analisar as relações, os processos e os fenômenos de um dado objeto a partir das intrínsecas relações deste com a realidade, considerando o contexto em que ocorrem ou fazem parte.

Salienta-se, que neste tipo de pesquisa há uma valoração da percepção dos sujeitos envolvidos, a

objetivação do fenômeno; hierarquização das ações de descrever, compreender, explicar, precisão das relações entre o global e o local em determinado fenômeno; observância das diferenças entre o mundo social e o mundo natural; respeito ao caráter interativo entre os objetivos buscados pelos investigadores, suas orientações teóricas e seus dados empíricos; busca de resultados os mais fidedignos possíveis; oposição ao pressuposto que defende um modelo único de pesquisa para todas as ciências (SILVEIRA; CORDOVA, 2009, p. 32).

Deste modo, no processo de coleta de dados dessa pesquisa qualitativa, planejou-se o emprego das técnicas de pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e entrevista semiestruturada, o que ocorreu entre os anos de 2017 e 2018. Ocorre que esse processo de investigação, nem sempre acontece como planejado, com exceção da pesquisa bibliográfica, que foi feita a partir do levantamento de referências teóricas, em livros, teses, dissertações e artigos científicos, já analisadas e publicadas, acerca do objeto de estudo. Como observam os autores Lakatos e Marconi (1987) e Fonseca (2002), este tipo de pesquisa visa auxiliar o pesquisador na compreensão do estado da arte sobre a temática e problemática de pesquisa, bem como corrobora no alcance dos objetivos geral e específicos do estudo.

Os caminhos percorridos e alterações de percurso metodológico, também oferecem subsídios para a análise, ainda que, muitas vezes, nem sejam mencionados, interferem na subjetividade do processo.

No projeto dessa pesquisa, a partir da delimitação do corpus, tinha-se a pesquisa documental como a principal fonte de dados. Embora guarde relação com a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental apresenta algumas diferenças quanto a natureza das fontes dos dados. Neste tipo de pesquisa, considera-se documentos que ainda não receberam tratamento analítico, como relatórios governamentais, tabelas, documentos, leis, entre outros. Os dados coletados pelo pesquisador tanto na pesquisa bibliográfica quanto na documental, são considerados dados secundários (MOREIRA, 2006).

A ideia inicial era, a partir do Portal da Transparência e do site da CP, contemplar os dados empíricos acerca da CP, e a partir da base de dados do portal do Gabinete Digital, armazenada nos servidores da Procergs, reunir dados que pudessem auxiliar no alcance dos objetivos desta investigação e resolução do problema de pesquisa. O acesso ao primeiro se dá de forma *on-line* e pode ser feito por qualquer cidadão. Contudo, no decorrer da coleta dos dados, o Portal da Transparência do estado foi reestruturado, e parte dos dados da série histórica relativo aos valores de empenho, liquidado e pagamento – que já haviam sido coletados pelo pesquisador –, foram removidos. Com relação aos dados de votação da CP, o que inclui o percentual total de votantes por região e o percentual de votos presenciais e via internet, não foi possível coletá-los em sua totalidade diretamente no site da CP. O site disponibiliza apenas dados das últimas edições do processo. Deste modo, a posse dos mesmos em formato de série histórica se deu por meio de contato direto com a Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG) do estado. Já o segundo, apesar de constituírem dados públicos, necessitou de diferentes iniciativas por parte do pesquisador para se ter acesso.

No tocante aos dados referentes ao portal do Gabinete Digital, o que se pretendia com o acesso a sua base de dados, era compreender e analisar como se dava o processo de recebimento e resolução de demandas, o envio de propostas, as consultas feitas pelo governo junto à população, além de compreender como era o processo de tomadas de decisão dos cidadãos a partir dos pressupostos da democracia participativa/deliberativa. Ou seja, tinha por intenção compreender o seu funcionamento interno. Ainda, verificar os principais temas destas demandas, suas origens geográficas e, dessa maneira, por exemplo, verificar se havia concentração de participação em alguma região ou se se tratava de uma participação descentralizada e plural, com demandas advindas das diferentes regiões do estado do RS. Em

outras palavras, a base de dados do portal compreende a sua memória de funcionamento e de participação dos cidadãos ao longo dos quatro anos (2011-2014).

Como já mencionado, com a não reeleição de Tarso Genro ao executivo do estado, o portal do Gabinete Digital foi descontinuado em agosto de 2015 pelo governo de José Ivo Sartori (MDB). Na época, a Secretaria de Comunicação do RS emitiu um comunicado onde dizia que nada havia sido apagado, e que o conteúdo do GD estava armazenado na Procergs para consulta, e em processo para arquivamento junto ao Sistema de Arquivos do Estado (CORREIO DO POVO, 2015). A Procergs, consultada pelo Sul21⁴⁴, em outra notícia, informou que “os dados armazenados podem ser consultados somente pelo cliente para quem prestaram o serviço e apenas o próprio governo pode determinar a recuperação do serviço quando julgar necessário. Na prática, significa que a população não tem mais acesso ao conteúdo” (SUL21, 2015, p. 1).

Faz-se necessário, a partir daqui, descrever o processo da coleta de dados. Num primeiro momento, em relação a coleta de dados secundários, tanto da CP quanto do GD. Na sequência, o processo das entrevistas também é apresentado. O primeiro movimento realizado para essa coleta se deu junto ao Corede Vale do Rio Pardo, entre os meses de outubro e novembro de 2017, com o intuito de buscar um auxílio em relação aos dados da Consulta Popular, em especial do período do governo Tarso. Por meio desse contato, recebeu-se a indicação de um servidor da SPGG, que poderia auxiliar na obtenção e compreensão destes dados.

No que diz respeito às informações sobre a CP, teve-se, a partir desse contato na SPGG, o suporte necessário para compreender a dinâmica de funcionamento do Portal da Transparência – antes de sua reestruturação – e ter acesso a planilhas com informações sobre os diferentes períodos pelos quais passou a CP. De um modo geral, as informações coletadas dizem respeito a série histórica com os valores de empenho, liquidado e pagamento de diferentes anos de realização da CP. Outro dado coletado foi a relação percentual de participantes e os respectivos meios (*on-line* ou *off-line*) com que houve as votações. Foi também a partir daí que se recebeu a orientação de fazer um pedido por meio da Lei de Acesso à Informação – LAI (Lei nº 12.527/2011), para se ter acesso a base de dados do Portal do Gabinete Digital.

Em 28 de novembro de 2017 foi feita a primeira solicitação por meio da LAI para se ter acesso a base de dados do GD. De acordo com a lei, o governo tem 20 dias para responder as demandas solicitadas pelos cidadãos, com possibilidade de estender este prazo por mais 10 dias.

⁴⁴ Trate-se de um veículo de comunicação digital.

A resposta definitiva quanto a solicitação somente chegou em 28 de dezembro e informava que as informações relativas ao portal do GD estavam disponíveis em uma mídia digital no acervo do Arquivo Público do Estado do Rio Grande do Sul (APERS) e que para acessá-lo era necessário fazer uma solicitação de acesso diretamente a APERS. No entanto, já se tinha conhecimento, por meio de outro pesquisador que havia investigado o GD em estudo recente, que essa mídia estava corrompida. Esta informação foi confirmada pela APERS quando se fez a solicitação de acesso indicada pela resposta recebida via LAI. Mesmo ao se ter ciência desta informação, agendou-se uma ida ao Arquivo Público, o que ocorreu em 26 de janeiro de 2018. Em razão da impossibilidade de acessá-la, consultou-se parte do histórico dos anos iniciais da CP que somente estão disponíveis no formato físico.

Na véspera da ida ao Arquivo Público, realizou-se uma das entrevistas dessa tese. Na medida do possível, ao final das entrevistas, questionava-se o entrevistado sobre as possibilidades de acesso a base de dados e, em alguma medida, a relatórios oficiais que pudessem fornecer subsídios sobre o funcionamento do GD. Nessa ocasião, o entrevistado indicou o contato de um servidor da Procergs que poderia auxiliar nesse sentido. Fez-se contato com esse servidor, que se prontificou a ajudar e, no dia seguinte, após a ida ao Arquivo Público, foi-se até a Procergs e se conseguiu com essa outra fonte o que seria uma cópia *off-line* do portal tal como estaria no final do governo Tarso em 2014. A cópia teria sido feita já com a preocupação de que o portal fosse tirado do ar.

Nessa mesma ida a campo se realizou uma entrevista, pessoalmente, com o Coordenador Geral do Gabinete Digital. Ao ser questionado sobre a base de dados ou quaisquer outros documentos, o mesmo informou que poderia auxiliar. De acordo com ele, estavam em sua posse, diferentes relatórios sobre a experiência do Gabinete Digital que, por alguma razão, apesar de serem arquivos públicos, não estavam com o Estado. Ele chegou a abrir alguns arquivos que, apesar da breve visualização, pareceram ter informações bastante relevantes para essa investigação. “Tem etapa, tudo, processos internos, tem os fluxos internos também, dos processamentos das demandas. [...] Isso aqui são dados inéditos, viu? Isso aqui ninguém tem” (SECRETÁRIO DA SGG E COORDENADOR GERAL DO GD, 2018).

Uma cópia desses relatórios foi solicitada na ocasião, mas o entrevistado informou que poderia enviar fragmentos, e não os relatórios na íntegra. De acordo com ele, tratavam-se de documentos feitos em parceria com a Fundação Getúlio Vargas (FGV) e era necessário pedir autorização para liberá-los. Nas palavras do entrevistado, os relatórios são “propriedade pública, isso é documento público, só que isso nunca foi publicado” (SECRETÁRIO DA SGG

E COORDENADOR GERAL DO GD, 2018). Ficou acordado, então, que o pesquisador elencaria todas as informações necessárias e que o entrevistado as enviaria, de forma segmentada. Esse contato foi feito pelo pesquisador e a solicitação foi encaminhada diversas vezes, mas o recebimento ocorreu um ano depois (2019).

Estes relatórios são resultado de uma consultoria de assessoramento de implementação do GD prestada pela FGV ao governo do estado durante os anos iniciais do governo. Os documentos enviados pelo Coordenador Geral do GD foram o *Relatório com Plano Conceitual de Diretrizes Estratégicas do Gabinete Digital*, de 2011, o *Relatório da Sistemática do Diálogo “O Governador Responde”*, de 2011, o *Relatório da Sistemática do Diálogo “O Governador Pergunta”*, de 2012, o *1º Relatório de Monitoramento da Implementação e Avaliação do Gabinete Digital*, de 2011 e o *2º Relatório de Monitoramento da Implementação e Avaliação do Gabinete Digital*, de 2012. Cabe ressaltar, que o conjunto de entrevistas realizadas nesta tese se deu anteriormente a posse destes relatórios.

Assim, diante, principalmente, da impossibilidade de acessar a mídia digital no APERS, fez-se uma nova solicitação por meio da LAI, dessa vez diretamente a Procergs, em 29 de janeiro de 2018, comentando sobre a mídia corrompida e solicitando, uma vez mais, acesso a base dados. Assim como da primeira vez, houve a prorrogação de resposta para mais 10 dias e, em 26 de fevereiro, a resposta recebida informava que uma nova mídia estava sendo providenciada para substituir a que se encontrava corrompida. A previsão era de que a disponibilização junto ao Arquivo Público ocorresse até o dia 31 de março de 2018.

No entanto, apenas no início do mês de maio o Arquivo Público do Estado fez contato informando que o conteúdo se encontrava disponível para consulta. Agendou-se, assim, uma segunda visita ao local, para o dia 11 de maio. Contudo, o acesso ao conteúdo do GD foi disponibilizado em apenas um dos computadores do Arquivo Público e de modo que seu conteúdo não pudesse ser replicado, pois o acesso era por meio de um *link* de atalho que remetia ao servidor da Procergs. Ou seja, somente era possível consultar o material, mas não copiar. Desta forma, o próprio Arquivo Público solicitou junto a Procergs o *download* do conteúdo do portal do GD para um dos computadores do acervo, mas, em decorrência da velocidade de transferência e tamanho do conteúdo, que era em torno de 90 GB, foi necessário retornar em outra data para realizar a cópia.

Em 14 de maio o pesquisador retornou a Porto Alegre e pôde fazer a cópia. Ela consistia em outra versão *off-line* do portal do GD, ainda que mais atualizada, completa e interativa, era bastante semelhante a que já tinha se obtido a partir do contato da Procergs. Como ainda não se

tratava da base de dados solicitada à LAI, uma nova solicitação foi feita em 8 de junho, por parte do pesquisador, explicando que ainda não se tratava do que havia sido solicitado. O governo, em resposta, em 12 de julho, apenas informou, mais uma vez, que uma mídia com esse conteúdo estava disponível para consulta no APERS.

Além dessa solicitação, outras iniciativas foram tomadas, antes e depois, na tentativa de ter acesso a base de dados do GD. Dentre elas, de forma institucional, ainda em dezembro de 2017, houve o envio de ofícios por parte do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR) da UNISC, para o Secretário e Secretário Adjunto da SPGG, em exercício naquele ano, solicitando o acesso aos dados para a esta pesquisa. Para os quais nunca se obteve resposta. Na sequência, em janeiro, a professora orientadora dessa pesquisa, escreveu um e-mail para o Secretário da SPGG, fazendo a mesma solicitação. A resposta obtida orientava, uma vez mais, a ida ao Arquivo Público do estado para acessar a mídia digital. Outra tentativa, feita pelo pesquisador, foi em novembro de 2017, por meio de contatos indicados por sua fonte na SPGG, que trabalharam no GD no governo Tarso. Em contato por e-mail, essas pessoas compartilharam um Balanço 2011/2014, com números relativos à experiência do GD.

Diante dessas considerações, é importante ter presente que a coleta dos dados secundários ainda se deu por meio do acesso a um repositório de dados, ainda ativo no *Google Drive*, que contém diversas informações sobre o GD e o Sisparci Embora o propósito inicial da existência deste repositório não ter sido possibilitar o acesso livre ou mesmo fortalecer a ideia de governo aberto, com a descontinuidade do GD, este se tornou uma importante fonte de acesso a informações sobre aquele período de governo e das suas iniciativas de participação digital. Além disso, obteve-se acesso ao *Google Analytics* utilizado pelo portal para monitorar e analisar a participação dos cidadãos no portal.

Outra etapa da coleta de dados, ainda que tenha ocorrido concomitantemente à busca pelos dados secundários, foi a coleta de dados primários por meio da realização de entrevistas semiestruturadas que, conforme a impossibilidade de acesso a base de dados do GD ia se confirmando, foram ganhando ainda mais relevância para essa pesquisa.

A entrevista semiestruturada é uma técnica de coleta de dados que tem por finalidade possibilitar ao pesquisador, a partir da seleção de um conjunto de sujeitos e atores e da elaboração de um roteiro prévio de entrevista, uma maior compreensão dos fenômenos e da realidade empírica na qual a investigação se insere. Ao se considerar o percurso metodológico e o objeto de pesquisa desta tese, esta técnica se constituiu como a principal para o seu desenvolvimento e resolução da problemática de pesquisa. Isto porque possibilitou ao

pesquisador compreender a percepção dos pesquisados sobre o objeto do estudo a partir do seu lugar de fala, uma vez que a entrevista é considerada uma técnica de observação direta, e sua realização possibilita contrapor a observação dos entrevistados com à análise de documentos e relatórios governamentais.

Para a sua realização, definiu-se dois grupos de sujeitos: o primeiro grupo é formado por entrevistados que ocuparam lugar de fala enquanto membros do governo Tarso, que desempenharam papel relevante na concepção e execução do modelo de gestão participativa ao qual se propunha no programa de governo. A partir das experiências, vivências, visões de mundo dos sujeitos, reuniu-se informações que corroboram na análise interpretativa do que foi a experiência do Sisparci, do GD e da CP, bem como dos efeitos do uso das tecnologias para o aprofundamento da democracia participativa; o segundo grupo é composto por interlocutores da sociedade civil que ocuparam lugar de fala a partir das suas inserções e atuações em espaços plurais de discussão para a promoção de políticas e ações que visam o desenvolvimento regional e a participação cidadã com vistas a deliberação das prioridades regionais do orçamento do estado pela população. Neste sentido, os sujeitos entrevistados neste grupo integraram a presidência de alguns Coredes e do Fórum dos Coredes durante a gestão Tarso. A realização destas entrevistas teve por objetivo compreender a percepção destes sujeitos a partir de um olhar de fora do governo.

Ao todo, foram realizadas 15 entrevistas formais, sendo algumas aplicadas mais de uma vez com o mesmo entrevistado. Houve, ainda, contato com outros três integrantes do governo, que ocupavam respectivamente os cargos de Vice-Governador, de Coordenador das Políticas de Inclusão Digital e de Coordenador Executivo do GD (2011-2012), mas que não resultaram em possibilidade de entrevistas. A realização destas entrevistas poderia contribuir ainda mais para a compreensão do que foi a experiência da democracia digital no governo Tarso.

As entrevistas foram realizadas em 2017 e 2018 e seguiram a técnica de entrevistas semiestruturadas. Considerando-se a heterogeneidade dos cargos em que os entrevistados ocuparam, foram elaborados três roteiros de entrevistas (APÊNDICE A): um direcionado à CP, outro ao GD e Sisparci, e o último direcionado ao governador Tarso Genro. Sempre que possível, as entrevistas foram realizadas pessoalmente, mas algumas ocorreram por meio de ligação telefônica ou *Skype*. A diferenciação nos métodos aplicados para a realização das entrevistas se deve em função da distância geográfica de alguns entrevistados e a incompatibilidade de agenda.

Todas elas foram gravadas e transcritas. Outras informações referentes às entrevistas são apresentadas no Quadro 7. Importante destacar que os cargos listados abaixo dizem respeito ao período de 2011-2014 e que as entrevistas estão listadas na ordem cronológica em que foram feitas. Com relação à identificação dos entrevistados, na análise, eles são referenciados pelos cargos ocupados no período, e não pelo seu nome, por se entender que suas contribuições a esta tese se dão a partir dos seus lugares de fala na gestão Tarso, a partir das suas experiências no executivo gaúcho naquele período. Sempre que citados nesta tese, as referências são feitas aos anos de 2017 e 2018, pois correspondem ao período de realização das entrevistas.

Quadro 7 – Entrevistados pela pesquisa

Cargo/Função	Tema	Meio	Data	Duração
Pesquisador da UNISC	Consulta Popular	Pessoalmente	01/12/2017	1h07min
Coordenador da Divisão Digital do Dep. de Participação Cidadã – Deparci da SPGPC	Sisparci e Gabinete Digital	Telefone	11/12/2017	1h18min
Presidente do Corede-Norc (2012-2016) e Integrante da Comissão Estadual da CP Vice-presidente (2008-2012)	Consulta Popular	Pessoalmente	27/12/2017	1h45min
Diretor do Departamento de Participação Cidadã – Deparci da SPGPC	Sisparci e Gabinete Digital	Telefone	06/01/2018	1h13min
	Consulta Popular		12/01/2018	1h
Coordenador Geral do Gabinete Digital (CGD) (2011-2014) Secretário da Secretaria-Geral do Governo (SGG) (2013-2014) e Chefe de Gabinete (2011-2013)	Sisparci e Gabinete Digital	Pessoalmente	26/01/2018	1h28min
Coordenador Executivo do Gabinete Digital (2012-2014)	Sisparci e Gabinete Digital	Skype	29/01/2018	1h21min
Articulador de Políticas Digitais do GD	Sisparci e Gabinete Digital	Telefone	13/03/2018	1h08min

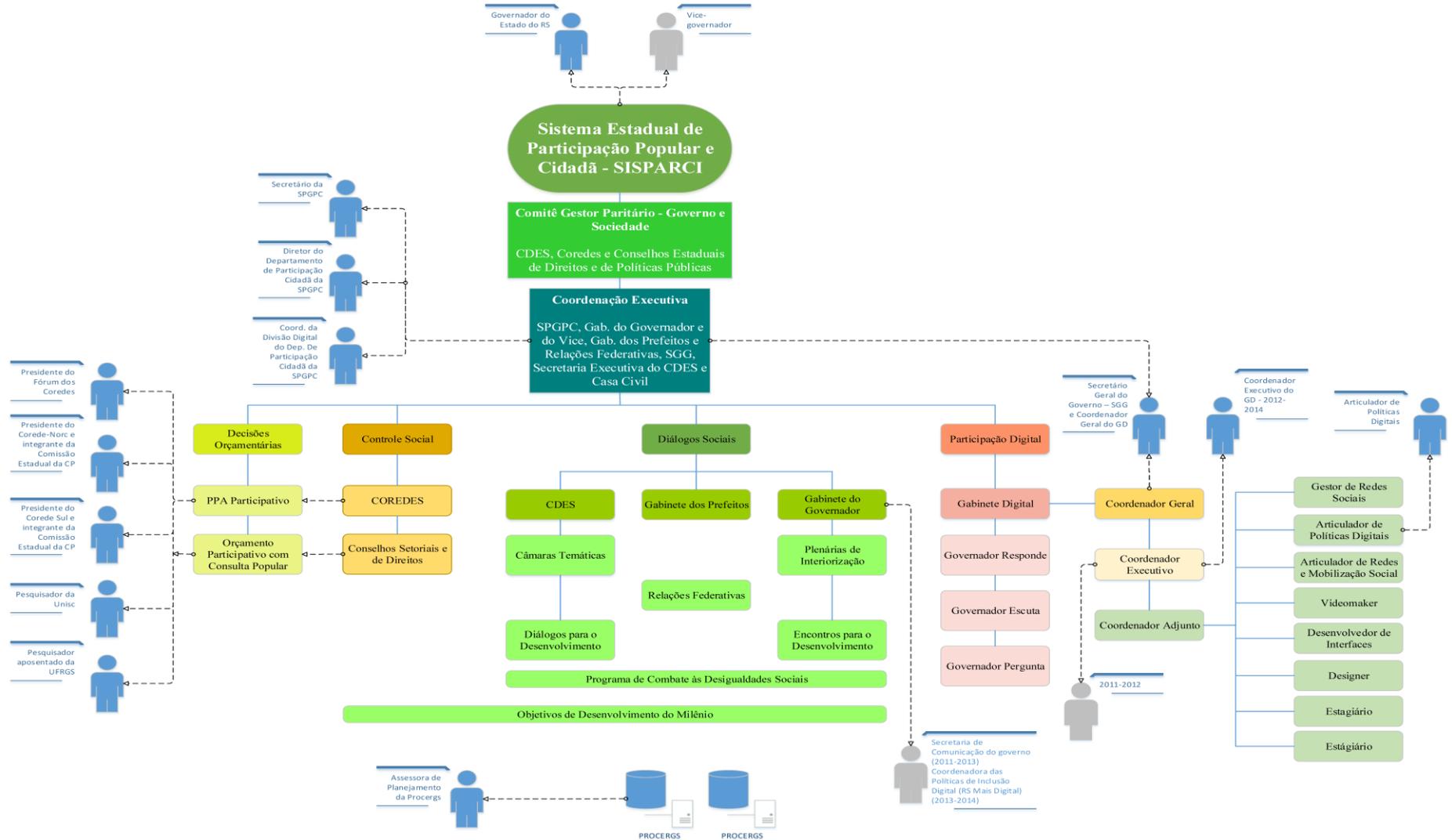
Presidente do Corede Sul e Integrante da Comissão Estadual da CP	Sisparci e Consulta Popular	Telefone	13/03/2018	1h06min
Coordenador da Divisão Digital do Dep. de Participação Cidadã (Deparci) da SPGPC	Consulta Popular	Pessoalmente	12/05/2018	1h56min
Secretário da SPGPC	Sisparci e Gabinete Digital	Pessoalmente	2018	53min
Assessora de Planejamento da Procergs	Consulta Popular	Telefone	07/06/2018	1h40min
Governador do RS (2011-2014)	Democracia, Participação e Sisparci	Pessoalmente	11/07/2018	22min
Presidente do Fórum dos Coredes	Consulta Popular	Pessoalmente	22/08/2018	53min
Pesquisador aposentado da UFRGS	Consulta Popular	Pessoalmente	22/08/2018	1h

Fonte: elaborado pelo autor.

Cabe frisar, que o conjunto de entrevistados apresentados no Quadro 7 não foi definido em sua totalidade durante o planejamento de campo, mas a *posteriori*, seguindo a técnica da bolsa de neve (VINUTO, 2014), para identificar quem seriam os entrevistados. Inicialmente se tinha presente a necessidade de entrevistar os gestores do primeiro e segundo escalão do governo, e os demais foram sendo identificados a partir da apropriação da dinâmica da gestão de Tarso Genro e da indicação dos entrevistados. À medida em que o desenvolvimento do estudo avançava e algumas entrevistas foram sendo realizadas, houve a indicação de outros sujeitos pelos próprios entrevistados. A fala dos mesmos também foi outro método utilizado pelo pesquisador para a classificação dos sujeitos entrevistados, pois no decorrer das mesmas, tornava-se recorrente a citação de alguns cargos e nomes que atuaram durante o período do *locus* do estudo.

Assim, a fim de orientar o lugar de fala dos sujeitos entrevistados no Sisparci, elaborou-se um organograma (Figura 7) a partir do modelo de estrutura sistêmica adotado pelo governo do estado que tinha por finalidade ilustrar as integrações dos diferentes conjuntos de instrumentos, iniciativas e processos de participação cidadã.

Figura 7 – Lugar de fala dos entrevistados a partir da visão sistêmica do Sisparci



Fonte: Elaborado pelo autor a partir da estrutura do Sisparci adotada pelo governo.

Diante do exposto, é preciso acentuar que a análise interpretativa dos dados coletados observou um conjunto de categorias tendo em vista o questionamento que se faz nesta tese sobre o processo de adoção das TIC na gestão de Tarso Genro, a partir das experiências do Sisparci, da CP e do GD, para a construção de uma democracia digital, considerando a percepção dos atores e da participação da sociedade.

Neste sentido, com relação ao sistema, os dados dão conta para tecer sobre a sua concepção, os objetivos, metas, indicadores, o seu funcionamento/efetividade, como a participação dos cidadãos neste espaço por meio das TIC se dava, as expectativas e dificuldades de implementação e continuidade. Com relação ao GD, a análise se deu a partir dos resultados existentes nos relatórios produzidos pelo governo e pela FGV para o governo com relação aos propósitos, objetivos, expectativas, dificuldades, como se dava o engajamento dos cidadãos, os números de participantes e de acessos, o que efetivamente era deliberado, como se dava a participação, quais os resultados desta experiência, os prêmios e a sua posterior descontinuidade com a troca de gestão. No que se refere ao processo da CP, os dados de acesso, de votação, as deliberações, como ocorre o uso das TIC, entre outros.

6.2 Plano de Governo e promessas de campanha: objetivos e metas. O que foi prometido?

A popularização das TIC, sobretudo da internet e de seus dispositivos interativos e multifuncionais, assim como o uso cada vez mais ampliado das redes sociais digitais, tem se consolidado enquanto meio de comunicação e interação entre as diversas esferas do mundo da vida. No âmbito governamental, estes recursos são utilizados, não só, mas também, para o desenvolvimento de estratégias de comunicação democrática e para democratizar a participação cidadã, por meio do desenvolvimento de iniciativas de democracia digital que privilegiem novas experiências de participação.

Para Ferrão (2010), o uso de metodologias mais descentralizadas para mobilização, diálogo, tomadas de decisões e envolvimento dos cidadãos na esfera governamental, tem sido uma alternativa para transpor os limites da participação e dos mecanismos de decisão na democracia representativa. Frente a uma sociedade mais informada, diversificada e complexa, cujas relações de tensão nas arenas de decisão política ocorrem em torno de diferentes interesses, que não necessariamente representam o bem comum ou o coletivo, pressupõe-se que a adoção maior de recursos e soluções participativas e deliberativas possam contribuir para o equilíbrio destas tensões e interesses.

Como já observado no Capítulo 5 deste estudo, com o fim do período militar e a retomada da democracia no Brasil, houve a incorporação de diversos mecanismos de participação social na gestão das políticas públicas, e a elaboração da carta magna, de 1988, consolidou um modelo de democracia semidireta no país. O processo de incorporação destes mecanismos participativos se deu de forma gradual e teve mais ênfase na esfera local, com a disseminação de experiências participativas em que a população participa na definição e deliberação do orçamento público local (AVRITZER, 2013; PIRES, 2013).

Em estudo realizado, Meneguello (2013, p. 118) argumenta que o “fortalecimento do sistema político depende, em alguma medida, de programas de governo que estabeleçam as políticas sociais como um componente prioritário da relação entre o estado democrático e os cidadãos”. O emprego do termo programas de governo pelo autor não traduz o mesmo sentido quando utilizado na forma de um documento – geralmente chamado Programa de Governo ou Plano de Governo, cuja finalidade é apresentar à população suas propostas e diretrizes de gestão, antes das eleições, mas sim para designar um projeto mais amplo de governo, que se dá por meio da elaboração de programas e ações específicas.

Contudo, é preciso mencionar que o compromisso assumido por um candidato em seu programa de governo, pode, caso eleito, vir a ser implementado e se tornar uma política pública, uma vez que estas são programas e ações desenvolvidas pelo Estado a fim de garantir o bem-estar à população. As políticas públicas podem, ainda, ser uma política de governo ou de Estado, a depender do modo como são institucionalizadas.

Desta maneira, por exemplo, a temática da participação e do uso das TIC e da internet tem sido pauta recorrente nas plataformas de campanha dos candidatos ao executivo, tanto na esfera municipal, estadual ou federal.

Se no plano prático estas experiências participativas têm procurado, embora com muitas dificuldades, fazer frente à lógica hegemônica de redução do caráter universal dos direitos e das políticas públicas; no plano teórico estas experiências constituem-se em um campo fértil para as análises acerca das possibilidades e dos limites de concretização ou efetivação dos ideais da democracia deliberativa, caracterizada como um modelo ou processo de deliberação política pautado na efetiva participação dos sujeitos sociais nas discussões e definições relativas a assuntos de interesse das coletividades (LÜCHMANN, 2003, p. 166).

Tarso Genro foi eleito governador do Rio Grande do Sul nas eleições de 2010 e comandou o executivo estadual de 2011 a 2014. Com seu programa de governo, Unidade Popular pelo Rio Grande, Tarso apresentou um conjunto de propostas alicerçadas na ideia da participação, na gestão compartilhada, no fortalecimento da democracia participativa/deliberativa e na integração como indutores para o desenvolvimento do estado.

O principal desafio [...] é formular e debater no Estado, com toda a sociedade, um programa gaúcho capaz de apresentar soluções consistentes aos problemas estaduais e atender às necessidades essenciais do nosso povo. É preciso construir um programa que seja tão transformador como o que está sendo realizado no Brasil (PROGRAMA DE GOVERNO TARSO, 2010, p. 2).

Convém observar, que o programa de governo ou plano de governo é um documento elaborado pelos candidatos a Prefeito, Governador de Estado e Presidente da República, que têm como propósito reunir as propostas ou diretrizes que um candidato pretende seguir ou implementar durante seu mandato, caso eleito. Além disso, este documento representa um importante instrumento de consulta dos cidadãos para observar e refletir acerca das pretensões dos candidatos, uma vez que depois de elaborado e protocolado, são tornados públicos.

A Lei Federal nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, em seu Artigo 11, Inciso I, estabelece que os partidos e coligações devem solicitar junto à Justiça Eleitoral (JE) o registro dos seus candidatos, seguido da entrega de um conjunto de documentos obrigatórios, dentre os quais se destaca as propostas dos candidatos. A ausência deste documento impede o registro da candidatura. Vale dizer, que a referida lei não exige, caso eleito, o cumprimento das propostas protocoladas na JE, apenas o seu registro.

Dito isto, o tema central do programa de governo da Unidade Popular pelo Rio Grande era a democratização do estado por meio do desenvolvimento de um sistema que possibilitasse a ampla participação da sociedade, a promoção da justiça e da inclusão social, o fomento ao crescimento econômico e o desenvolvimento sustentável.

Além disso, defendia o uso simultâneo da tecnologia e da melhoria dos processos para aumentar a eficiência da máquina administrativa do Estado, a redução do seu custeio e o fortalecimento do controle público, por meio de mecanismos de democracia participativa/deliberativa.

O atual estágio de desenvolvimento da tecnologia da informação e comunicação permite ao Estado aumentar as receitas próprias via fiscalização ágil, reduzindo a sonegação. **Permite, também, melhorar o controle e a transparência, criando mecanismos nos quais a comunidade fiscaliza as ações do Estado e a qualidade do gasto público** (PROGRAMA DE GOVERNO TARSO, 2010, p. 4, grifos nossos).

O programa de governo apontava que não se poderia desconsiderar a adoção de medidas com o objetivo de potencializar a qualidade do gasto público. Para isto, era fundamental democratizar e possibilitar à sociedade mecanismos de controle do mesmo e, ao mesmo tempo, “crescer para melhorar a receita e a arrecadação do Estado” (PROGRAMA DE GOVERNO TARSO, 2010, p. 4).

Promover uma gestão participativa, com controle público e com transparência das ações e decisões do estado, eram compreendidos como elementos fundamentais para se estabelecer um projeto de governo democrático e popular. Ressalta-se, que a “constituição de esferas públicas democráticas, dirigidas para a partilha do poder público e para a articulação política, entre a democracia representativa e participativa”, é, também, essencial para o desenvolvimento econômico, para o combate às desigualdades, ao patrimonialismo, clientelismo e a corrupção (PROGRAMA DE GOVERNO TARSO, 2010, p. 8).

O protagonismo da sociedade na esfera pública tinha por finalidade a construção de uma nova perspectiva de transformação social à luz dos pressupostos da democracia participativa e deliberativa. Neste sentido, vislumbrava-se uma gestão participativa visando construir uma nova relação do estado com a sociedade a partir da integração dos diversos sujeitos e atores da sociedade, com diálogo e transversalidade. “Todos os segmentos da sociedade dialogando e construindo juntos. É assim que o Rio Grande do Sul vai crescer no ritmo do Brasil” (PROGRAMA DE GOVERNO TARSO, 2010, p. 8).

No decorrer do seu programa de governo, o uso das tecnologias de informação e comunicação e da internet aparece como importante ferramenta para o fortalecimento da democracia participativa/deliberativa, o que inclui não só a criação de espaços para uma participação com tomadas de decisões mais efetivas dos cidadãos, mas também o aumento da transparência das ações do estado e do controle social (*accountability*).

Com o intuito de potencializar a participação e o uso das TIC, diversas propostas foram elaboradas. Dentre elas estava a reestruturação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do RS (CDES), a partir da experiência obtida a nível federal com o Conselho de Desenvolvimento Nacional. A ideia era que o CDES se constituísse num espaço de diálogo social que envolvesse diversos segmentos da sociedade, como movimento sociais, sindicatos, trabalhadores, representações da sociedade civil organizada, empresários, produtores rurais, agricultores familiares, dentre outros, com vistas a formulação de políticas públicas e metas de desenvolvimento do Estado. Com isso, constituir-se-ia um “processo ativo, participativo e articulado com a sociedade de aceleração do desenvolvimento” (PROGRAMA DE GOVERNO TARSO, 2010, p. 8).

A segunda proposta estava relacionada ao estímulo à participação por meio da organização de um sistema de participação popular, aos moldes da experiência do OP, em que os cidadãos poderiam definir os investimentos estratégicos, regionais e microrregionais. Este processo iria combinar tanto a participação presencial direta da população no seu município de

origem, quanto por meio digital. Desta forma, integrar-se-ia na dinâmica da democracia participativa as “novas” tecnologias, de modo que as consultas e a produção do orçamento estariam na era digital.

Faz-se importante mencionar, que esta proposta de participação presente no programa de governo já ocorre desde 1998, com a Lei nº 11.179, de 25 de junho de 1998, que 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, o qual é denominada de Consulta Popular (CP).

Já a terceira proposta para tornar a sociedade protagonista na esfera pública estava relacionada à participação digital.

Possibilitar a participação direta e cidadã através das redes sociais, viabilizando não só a informação, o debate e a votação de propostas e demandas, mas também os elementos necessários para a organização de reuniões, fóruns, conferências, plenárias e muitas outras formas de participação presencial. **Inovações tecnológicas são importantes aliadas no fortalecimento da democracia participativa. A formação de redes sociais e espaços virtuais de interação são valiosas ferramentas facilitadoras do processo de comunicação, fiscalização e acompanhamento, assim como, da realização de fóruns de debates virtuais e da votação de demandas e propostas no processo de participação popular** (PROGRAMA DE GOVERNO TARSO, 2010, p. 8, grifos nossos).

A participação que se objetivava na gestão do governo Tarso Genro, era fundamentada na ideia da participação direta, voluntária e universal com caráter deliberativo. Visava-se potencializar e incorporar os vários instrumentos de participação, debate e decisão, de modo a qualificar e aperfeiçoar as políticas públicas setoriais, temáticas, regionais e municipais (PROGRAMA DE GOVERNO TARSO, 2010).

No sentido de promover a gestão e controle público do Estado com ética, transparência e combate à corrupção, propunha-se “constituir ferramentas modernas no ambiente da Administração Pública com o intuito de aproximar o cidadão do Estado” (PROGRAMA DE GOVERNO TARSO, 2010, p. 10). Para isso, estaria a criação do Conselho de Ética Pública, a implementação de um Observatório das Contas Públicas do Estado, instituição de um Departamento Especializado na Prevenção e Combate à Corrupção, dentre outras ações.

O entusiasmo em relação as TIC é identificado ao longo de todo o programa de governo. Mas na seção “Redes Tecnologia da Informação e Inclusão Digital”, é onde isto se torna ainda mais evidente. Tinha-se a visão de que na era digital, em que os processos de comunicação e organização social, política, econômica e cultural são organizados em rede, levar a sociedade da informação e o governo para a casa de cada gaúcho era sinônimo de um projeto de governo

transformador. Além do mais, enfatizava-se a necessidade de potencializar e integrar esta nova era de comunicação digital ao programa de desenvolvimento do estado.

Dito isto, faz-se interessante destacar o quão o programa de governo elaborado reflete a visão do então candidato a governador sobre as potencialidades das tecnologias para o campo democrático. Conforme o mesmo esclarece em entrevista à pesquisa, seu entusiasmo em relação as tecnologias para a democracia, decorre ainda na década de 1990 com os avanços tecnológicos de transmissão de sinais e dados. À época, já defendia que estes avanços poderiam ser benéficos a *práxis* democrática. A democracia “poderia receber o impulso positivo e ter um salto com a incorporação dessas novas tecnologias no processo democrático” (GOVERNADOR DO RS 2011-2014, 2018). Ele acreditava que o avanço tecnológico estaria sendo apropriado pelas classes dominantes e que o Estado, ao incorporá-las, iria fazer um controle de cima para baixo. Em sua visão, este uso não seria o mais adequado justamente por não beneficiar a população, compreendendo que esta lógica poderia ser invertida. Isto é, que a incorporação das tecnologias pelo Estado pudesse corroborar para beneficiar a população.

Como esclarece em seu programa de governo, Tarso defendia um governo aberto e digital, o qual se valeria da adoção de “todas as ferramentas da Tecnologia da Informação (TI) que possibilitem o acesso democrático a todas as informações sociais e de governo priorizando as políticas da inclusão digital” (PROGRAMA DE GOVERNO TARSO, 2010, p. 45).

Como já mencionado, a onipresença das tecnologias no tecido social é abordada a partir das suas potencialidades, e com entusiasmo. Não obstante a isto, o tom normativo e a promessa de que são facilitadoras de inúmeros processos democráticos é reforçada na passagem de Lemos e Lévy (1999, p. 27): “Quanto mais podemos livremente produzir, distribuir e compartilhar informação, mais inteligente e politicamente consciente uma sociedade deve ficar”. Ou, conforme Chahin et al (2004), são ferramentas com potencial democratizador, necessárias para viabilizar novas relações de participação, emancipação, empoderamento, *accountability*, transparência e engajamento dos cidadãos no exercício da cidadania e da democracia por meio de ambientes virtuais.

Nas lutas democráticas, por exemplo,

geram um ganho para a democracia, visto que as transformações tecnológicas revelam a inserção de uma nova democracia, com métodos e ostentações inovadoras, na qual o engajamento do cidadão é maior, e pode ser alimentado sem o mediador tradicional, visto que se tem novos meios para participar além dos existentes tradicionalmente, e que ainda podem ser criados novos meios, através de fóruns, blogs, redes sociais virtuais permitindo assim uma democracia inclusiva, uma democracia participativa (SANTOS et al, 2015, p. 1832).

O programa de governo faz alusão, ainda, à criação do Programa Inclusão Digital e Cidadania para ampliar o acesso a Banda Larga no estado, assim como para a implantação de uma rede de telecentros em todo estado do RS. Os telecentros teriam por finalidade atender uma parcela da população que não possui acesso aos recursos tecnológicos e à internet. A ampliação deste acesso se daria por meio de uma política que combinasse o

Programa da Rede de Telecentros RS, parceria com o Governo Federal no Projeto “**Um Computador por Aluno**”, [...] criação de **CRCs (Centros de Recondicionamento de Computadores)**, [...] linhas de crédito para aquisição de computadores e [...] parcerias com programas de inclusão digital promovidos no âmbito da sociedade civil (PROGRAMA DE GOVERNO TARSO, 2010, p. 45).

Outro ponto importante destacado no programa de governo era a criação de um Programa de Conectividade Estadual, como forma de ampliar a infraestrutura tecnológica do estado, criar polos regionais de hardware e software, e o Programa Governo em Casa. A criação deste último teria por objetivo implementar um conjunto de políticas de governança eletrônica mediante o uso das redes sociais e das TIC para aproximar governo e sociedade, assegurando transparência e controle público, de modo a permitir o acesso digital em três níveis: 1) informação e controle público; 2) prestação de serviços públicos; e 3) participação, interação e fóruns e debate. Bem como o incentivo a utilização de *software* livre como forma de reduzir a dependência tecnológica (*softwares* proprietários) e na diminuição dos custos das políticas de TI. Ainda com relação a fortalecer a estrutura do RS na área de tecnologia, tinha por objetivo fortalecer a Procergs, resgatando o seu papel estratégico como instrumento de implementação das políticas de TI.

Outro documento que elenca os compromissos assumidos pelo Governador com a sociedade durante o período da campanha eleitoral, foi o lançamento da Carta aos Gaúchos e Gaúchas: a bússola do desenvolvimento, no dia 29 de agosto de 2010. Trata-se de um documento que sintetiza o programa de governo onde são apresentados os compromissos assumidos pelos candidatos da Unidade Popular pelo Rio Grande, com base em sugestões e propostas oriundas das caravanas realizadas no interior do Estado e entre os partidos que compõem a coligação, bem como por estudos técnicos de viabilidade. No que tange aos aspectos que se objetiva analisar neste estudo, este documento faz apenas uma pequena menção ao objetivo de implementar no RS uma rede de telecentros em todas as regiões visando a ampliação do acesso à banda larga e inclusão digital. Isto seria feito em parceria com o PNBL, a Procergs e da CEEE Telecom.

Neste sentido, o programa de governo, Unidade Popular pelo Rio Grande, guarda relação com a visão dos autores mencionados. A participação foi abordada à luz da visão sistêmica e como complexa ao passo que se buscou desenvolver uma proposta de gestão que articulasse os diversos órgãos e mecanismos já existentes de participação no âmbito estadual, assim como ampliar os canais *online* de participação e deliberação das decisões, aprimorando os já existentes e criando, ao mesmo tempo, metodologias novas para aprimorá-las. Dessa maneira, reconhecia-se a importância de ampliar o acesso à internet via Banda Larga em todas as regiões do estado. Vale dizer, que a ausência de acesso à rede mundial de computadores se coloca como um limitador do potencial democratizante, de articulação e reivindicações político-ativistas. Minimizar e superar os efeitos da exclusão digital se coloca como um desafio para se pensar um governo transformador que pretende promover uma cogestão entre governo e sociedade.

6.3 Sistemática de Monitoramento e Avaliação dos Projetos Estratégicos: Objetivos e indicadores

Depois de assumir o executivo estadual, em 2011, o foco na participação, por parte do governo, continua a constar nos documentos elaborados pela equipe de gestão como elemento estratégico. Na construção do documento da Sistemática de Monitoramento e Avaliação dos Projetos Estratégicos (SMAPE) do governo Tarso, assinado em setembro de 2011, foi desenvolvido o Mapa Estratégico do Governo. O mapa é uma ferramenta que possibilita identificar a visão estratégica do governo a partir dos compromissos assumidos pelo mesmo. A partir de uma representação visual, o mapa está organizado de acordo com os seus treze Objetivos Estratégicos⁴⁵ (OE), sendo cada OE relacionado a perspectiva da Gestão Pública, Focos de Atuação e Sociedade.

Vale dizer, ainda, que cada um dos treze OE possui um conjunto de Prioridades Estratégicas⁴⁶ (PE), totalizando 33. Destas 33 PE, apenas 3 remetem ao aprofundamento da *práxis* democrática a partir do viés da democracia participativa e deliberativa, que são:

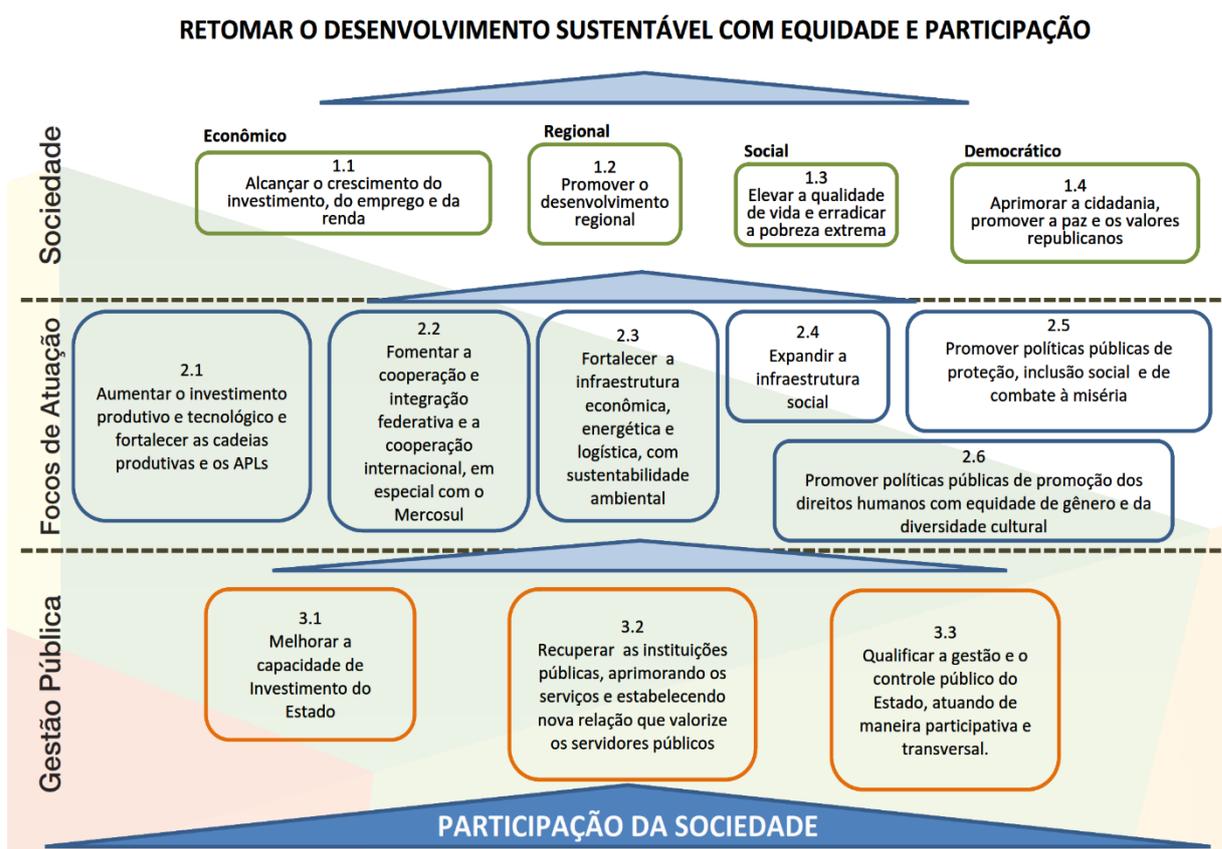
⁴⁵ Corresponde às escolhas estratégicas do Governo. Ou seja, aquilo que se pretende fazer para atingir o propósito maior do Governo (Visão) (SMAPE, 2011, p. 104).

⁴⁶ Entende-se por Prioridade Estratégica o “conjunto de diretrizes e ações definidas pelo Governo, que remetem aos objetivos programáticos (econômicos, sociais, tecnológicos, éticos, ambientais, culturais etc.) visando a atender as demandas e necessidades da sociedade e retomar o desenvolvimento sustentável do Estado” (SMAPE, 2011, p. 104).

- Promover a inclusão digital através da expansão da banda larga em todas as regiões do Estado;
- Dotar a Administração Pública de ferramentas para a tomada de decisão baseada no grau de eficiência e economicidade dos serviços prestados à sociedade e promover a transparência das contas públicas como ferramenta de controle social e prevenção da corrupção;
- Aprofundar a democratização do Estado e o desenvolvimento regional através da participação cidadã (SMAPE, 2011).

Essas três PE dizem respeito apenas aos OE 2.5 e 3.3 do mapa estratégico que se apresenta na Figura 8.

Figura 8 – Mapa Estratégico



Fonte: SMAPE (2011, p. 41).

Convém observar que os OE 2.5 – promover políticas públicas de proteção, inclusão social e combate à miséria – e 3.3 – qualificar a gestão e o controle público do Estado, atuando de maneira inovadora, participativa e transversal –, possuem um total de 7 indicadores. Destes,

com exceção do indicador Taxa de Mortalidade, que não guarda relação com a temática desta tese, os demais (6) são importantes para conhecer quais indicadores o governo utilizava para qualificar a gestão e o controle do Estado, atuando de maneira inovadora, participativa e transversal, com vistas, inclusive, a aprofundar a democratização do Estado e o desenvolvimento regional através da participação cidadã (Quadro 8).

Quadro 8 – Indicadores dos Objetivos Estratégicos

OE	Sub objetivo do DOE	Indicador
Promover políticas públicas de proteção, inclusão social e combate à miséria	Promover políticas públicas de proteção e de inclusão social	Taxa de mortalidade infantil
		Telecentros implantados pelo Governo do Estado
Qualificar a gestão e o controle público do Estado, atuando de maneira inovadora, participativa e transversal	Qualificar a gestão do Estado atuando de maneira inovadora, participativa e transversal	Número de propostas enviadas pela sociedade por meio do Portal da Participação
		Percentual da população que participa do sistema de participação
		Número de cartas de concertação enviadas ao governador pelo CDES_RS
	Qualificar o controle público do Estado.	Número de acessos aos portais específicos de controle (<i>accountability</i> e transparência)
		Execução média dos projetos estratégicos

Fonte: Adaptador pelo autor a partir do SMAPE (2011, p. 79 e 81).

A partir do Programa de Governo e da Carta aos Gaúchos e Gaúchas, a SGG elencou os compromissos assumidos pelo governador no período eleitoral e constituiu uma Carteira de Projetos Estratégicos (CPE). A CPE foi organizada tendo por base o mesmo conjunto dos treze OE, sendo no objetivo “Qualificar a gestão e o controle público do Estado, atuando de maneira

inovadora, participativa e transversal”, o projeto de instituir o Sistema de Participação Cidadã” (SMAPE, 2011, p. 89).

6.4 O Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã no governo Tarso

Quando o governo Tarso assumiu a gestão do executivo gaúcho em 1º de janeiro de 2011, uma de suas primeiras ações foi implementar o compromisso assumido durante a campanha eleitoral. No intuito de organizar um sistema de participação popular para a definição de investimentos estratégicos, regionais e microrregionais, que combinasse a participação presencial direta dos cidadãos a nível local e regional, com a participação digital por meio do uso das novas tecnologias, foi realizado o 1º Seminário de Participação, que ocorreu entre os dias 24 e 25 de fevereiro de 2011 e reuniu cerca de 700 pessoas (SISPARCI, 2014). Ao todo foram realizados quatro seminários, que discutiram a formulação teórica e metodológica do Sistema de Participação Cidadã. Esses encontros reuniram diversos analistas e pesquisadores nacionais e internacionais com vistas ao alinhamento da proposta, o tocante aos seus objetivos, desenhos de fluxos e o papel dos órgãos envolvidos. De acordo com o Diretor do Departamento de Participação Cidadã (DEPARCI⁴⁷) da SPGPC, em entrevista para essa tese, era de interesse do governador, e estava expresso em seu programa de governo, “[...] falar, ou se tratar, ou se abordar, um sistema de participação”.

Durante a realização do 1º Seminário, que tratou das bases conceituais do sistema, participaram especialistas no tema da democracia participativa, onde se abordou as experiências democráticas no mundo, os fundamentos da participação e o Planejamento Plurianual (PPA) Participativo. Além disso, realizaram-se quatro painéis sobre os instrumentos participativos, onde se debateu acerca das alternativas existentes, o que se poderia melhorar e as novas possibilidades.

Como resultado, foi definido que o modelo de Sistema de Participação Cidadã a ser implementado deveria considerar, em sua dinâmica de funcionamento, todos os modelos de participação já desenvolvidos no estado (SISPARCI, 2014). Esses registros vão ao encontro da

⁴⁷ É importante ter presente que o Deparci foi um dos departamentos que faziam parte da estrutura da SPGPC. Instituído em 27 de setembro de 2012, pelo Decreto nº 49.624, que dispõe sobre a estrutura básica da SPGPC, este departamento era responsável por: I) coordenar relações de participação da Administração Pública Estadual com a comunidade; **II) coordenar o Sistema Estadual de Participação Popular Cidadã**; III) coordenar a participação popular nas atividades de discussão, elaboração e execução das peças orçamentárias e das políticas públicas; IV) estimular as relações comunitárias dos diversos órgãos da Administração Pública Estadual; **V) desenvolver e implementar instrumentos democráticos de participação**; e VI) executar outras atividades correlatas ou que lhe venham a ser atribuídas pelo Secretário de Estado (Artigo 8º, Decreto nº 49.624).

afirmação feita pelo Diretor do Deparci de que era de concordância do Secretário da SPGPC e do governador que se projetasse, a partir do sistema, a garantia que todas as formas de participação que fossem ou criadas ou que existissem, procurassem trabalhar na convergência. Isto incluía, por exemplo, a experiência do OP de POA e da CP. Além disso, haveria o incremento das redes sociais e da participação digital, por meio da internet, como forma de ampliação da participação. Da mesma forma que no programa de governo, se manteve no seminário esse entendimento, de que as TIC e a internet eram fundamentais para a democracia participativa e deliberativa. O uso dos recursos digitais é um “instrumento estratégico na gestão pública e para possibilitar sínteses que evitassem a multiplicação setorial das formas de participação” (SISPARCI, 2014, p. 27).

Já o 2º Seminário de Participação foi realizado nos dias 17 e 18 de abril de 2011, e contou com participação de 600 pessoas. Se no primeiro seminário o objetivo foi abordar as bases conceituais do sistema, neste segundo já se pretendia definir o conceito, o organograma e os objetivos do Sistema de Participação Cidadã.

Durante o seminário, o governador enfatizou a necessidade de se

construir um **modelo que reinvente a participação** e resgate o vínculo do cidadão com o Estado, com espaço para contrariar e senso comum e sem o objetivo de legitimar as decisões do Governo. O Sistema tem de ser afirmação democrática e de contraponto à opacidade do Estado (SISPARCI, 2011, p. 28, grifos nossos).

Neste sentido, foi apresentado ao público o primeiro esboço do sistema, o qual já contemplava as instituições e instâncias participativas. A partir dessa apresentação, entendeu-se a necessidade de se realizar um constante e permanente processo de avaliação dos seus resultados, tendo em vista o seu aperfeiçoamento. Outro aspecto observado pelos participantes foi o entendimento de institucionalizá-lo, de modo que não fosse apenas uma política de governo, mas sim que passasse a representar uma estrutura permanente do Estado. Além disso, ressaltou-se a importância de assegurar ao sistema uma coordenação que fosse ampla e autônoma, que tivesse representatividade da sociedade civil e que houvesse processos que contemplassem o nível municipal (SISPARCI, 2014).

Após debate entre governo e a sociedade civil acerca das bases teóricas do sistema e da definição do conceito, dos objetivos e do organograma com a realização dos seminários em 2011, no dia 30 de outubro de 2012, por meio do Decreto nº 49.765, foi instituído o Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã – Sisparci. No decreto, o sistema era formado por um conjunto de instrumentos de participação, que atuavam de forma sistêmica na elaboração, monitoramento e avaliação das políticas públicas. Embora no decorrer dos seminários tenha

surgido a importância de se institucionalizar o sistema por meio de uma via que assegurasse a sua continuidade enquanto estrutura permanente do estado, o governo optou por instituí-lo via decreto.

Ao instituir o sistema por meio de um decreto, e não por meio de uma Lei, que tem mais força normativa e depende da articulação política entre os Poderes Legislativo e Executivo, tornou a implementação do sistema uma política de governo e não de Estado. O Diretor do Deparci (2018), recorda que era intenção instituir o sistema por meio da elaboração de uma lei, por reconhecer que esta é um dos dispositivos do qual o governo dispõe para implementar políticas, “que sejam tão fortes, que não sejam abaladas pelo governo que vem e vai ficar quatro anos e que resolve ignorá-las”. O entrevistado reconhece que o governo não fez nenhuma lei e destaca o decreto já mencionado, justificando essa decisão do governo em decorrência do processo de implementação de ambas ser diferentes: enquanto uma depende de uma decisão do governador, a outra nasce como um projeto de lei, que passa pela aprovação e modificações do Poder Legislativo.

Identifica-se, a partir da percepção dos diferentes atores entrevistados para essa tese, que uma das principais dificuldades na implementação das estratégias de participação no governo Tarso foi a falta de apoio, ou o não entendimento, de diferentes integrantes do governo e da Assembleia Legislativa, em relação a causa. Essa é uma dificuldade e um limite recorrente nas entrevistas, desde os membros internos do governo, como os próprios secretários, até os deputados da Assembleia Legislativa.

Observa-se que essa dificuldade permeou decisões ao longo dos quatro anos, como por exemplo no caso do decreto que instituiu o Sisparci. Conforme o Diretor do Deparci, não era possível submeter um projeto de lei “porque o parlamento ia fazer um *frankstein* daquilo, então, politicamente, se resolveu não encaminhar o projeto de lei” (DIRETOR DO DEPARCI, 2018). Vale dizer que, se na própria composição interna do governo não se tinha um entendimento muito claro à iniciativa de implementação do Sisparci e havia certa resistência, isto poderia refletir em uma dificuldade ainda maior de aprovação pelos demais membros da oposição na Assembleia Legislativa. O Diretor do Deparci realça que uma das dificuldades na implementação do sistema de participação era justamente convencer o governo, ou muitos membros do governo, o que incluía o próprio governador a adotar a política do sistema de uma determinada maneira. “[...] poderia ser aplicado, podíamos pensar assim. Só que nós tínhamos que convencer o governo, ou muita gente do governo, o próprio governador, [...] a adotar a

política daquela maneira. E isso não é assim que funciona [...]” (DIRETOR DO DEPARCI, 2018).

O componente político é um dos fatores que afetam a implementação do sistema. Na fala do Secretário Geral de Governo (SGG) e Coordenador Geral do Gabinete Digital (2018), em entrevista a este estudo, para além da necessidade de o governo abraçar a agenda da participação, era preciso possuir metodologias apropriadas, capacidade de coordenação interna, “vencer as amarras institucionais, [...] até resistências, por exemplo, do Legislativo, [...] que muitas vezes percebe a participação da cidadania como um esvaziamento das suas funções”. Se por um lado a escolha do governo por implementar o sistema através de uma política de governo ou política de executivo estava relacionada as resistências e amarras institucionais, por outro, houve, por parte do governo, receio de discutir a construção do sistema junto aos espaços deliberativos tradicionais na Assembleia Legislativa.

O texto do decreto que institui o Sisparci reforça alguns pressupostos presentes no início de campanha, como o compromisso assumido pelo governador de ampliar a participação popular e cidadã, o diálogo da esfera pública com todos os segmentos da sociedade, a necessidade de reconhecer e combinar diversas formas de participação presencial e digital, e a importância de se desenvolver políticas públicas de proteção, inclusão social e de combate à miséria, bem como a valorização dos valores republicanos.

No Artigo 2º, eram diretrizes do Sisparci 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.

Quanto aos objetivos do sistema, o Artigo 3º estabelecia que eram

- 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.

A partir das diretrizes e dos objetivos do Sisparci, evidencia-se que o governo buscava um modelo de estado democrático participativo em que houvesse o envolvimento dos cidadãos, sem distinção, em processos decisórios, na melhoria do serviço público, na valorização do planejamento, fosse visto como prioridade.

Ainda de acordo com o decreto que instituiu o sistema, em seu Artigo 4º, o Sisparci teria como composição

- I. **coordenação:**
 - a) Comitê Gestor Paritário entre a Administração Pública Estadual e a Sociedade; e
 - b) Coordenação Executiva Governamental.
- II. **órgãos da Administração Pública Estadual:**
 - a) o Gabinete do Governador;
 - b) o Gabinete do Vice-Governador;
 - c) a Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã;
 - d) o Gabinete dos Prefeitos e Relações Federativas;
 - e) a Secretaria Executiva do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social; e
 - f) os demais órgãos da estrutura da Administração Pública Estadual que desenvolvam ações no âmbito da Participação Cidadã.
- III. **articulação entre Administração Pública Estadual e Sociedade Civil:**
 - a) o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES;
 - b) os Conselhos Regionais de Desenvolvimento – Coredes; e
 - c) os Conselhos Estaduais de Políticas Públicas e de Direitos.
- IV. **Sociedade Civil:**
 - a) os Movimentos Sociais; e
 - b) Organizações da Sociedade Civil.

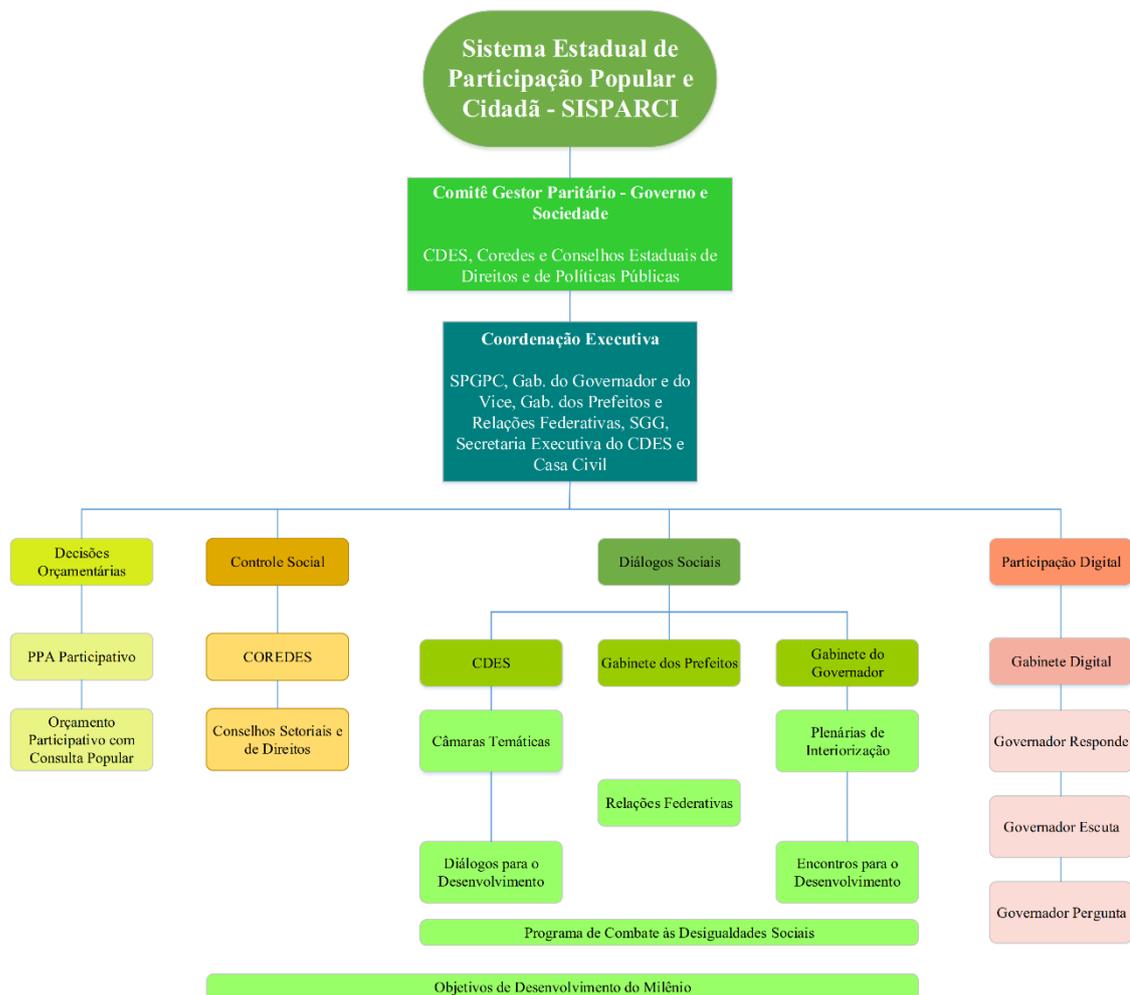
Já o Artigo 6º previa que o Sisparci atuaria em quatro dimensões (Figura 9): nas decisões orçamentárias, no controle social, nos diálogos sociais e na participação digital. Cada dimensão era composta por um conjunto de instrumentos que juntos formavam, ou deveriam, a visão sistêmica do sistema. Na dimensão das decisões orçamentárias, por exemplo, os mecanismos de participação permitiam o debate, a definição e a deliberação pela população sobre parcela do orçamento estadual voltada a investimentos e serviços de interesse regional. Formavam esta dimensão o PPA⁴⁸ e o Orçamento Participativo com Consulta Popular. Já na dimensão do

⁴⁸ O PPA é um “plano de governo que orienta a elaboração e a execução das políticas públicas para tratar do desenvolvimento econômico e social. Ele também define as orientações estratégicas do governo, as prioridades e as metas consensualizadas com a sociedade para um período de quatro anos. É um instrumento obrigatório para a União, os estados e para os municípios” (SISPARCI, 2014, p. 39).

Controle Social, faziam parte os Coredes e os Conselhos Setoriais e de Direitos. Com relação a dimensão dos Diálogos Sociais, faziam parte o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) – que englobava as Câmaras Temáticas e o Diálogo para o Desenvolvimento – , o Gabinete dos Prefeitos – que tinha em sua composição as Relações Federativas – e o Gabinete do Governador – ao qual englobava as Plenárias de Interiorização e os Encontros para o Desenvolvimento. Vale destacar, que esta era a dimensão com o maior número de instrumentos que propiciavam interação entre Estado-sociedade. Os Diálogos Sociais contemplavam ainda ações com vistas ao combate às desigualdades sociais e ao cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM).

Ao que se refere a última dimensão do Sisparci, a Participação Digital, era composta por um único instrumento, o Gabinete Digital. Convém observar, que as dimensões Decisões Orçamentárias e Participação Digital, que fazem parte da análise desta tese, são aprofundadas no decorrer deste capítulo.

Figura 9 – Organograma do Sisparci



Fonte: Adaptado pelo autor a partir do SISPARCI, 2014.

Portanto, o Sisparci consistia em uma iniciativa de relacionamento entre o Estado e a sociedade civil. A visão sistêmica do sistema pretendia propiciar ao modelo de participação estadual a aprendizagem e a gestão das distintas experiências participativas já desenvolvidas no estado assim como as novas. Ainda, sua visão sistêmica se estendia na elaboração, no monitoramento e na avaliação das políticas públicas (SISPARCI, 2014).

Após definidas as diretrizes do sistema, os objetivos, a composição, as atribuições, além de outras informações realizou-se, nos dias 3 a 5 de abril de 2013, o 3º Seminário de Participação. Com o tema *Mais participação, mais democracia*, o terceiro seminário tratou da consolidação das iniciativas de participação popular e cidadã desenvolvidas no estado em conjunto com a sociedade. Na conferência de abertura, abordou-se a crise de representação política, a democracia participativa e os novos movimentos sociais. Ademais, vale observar que durante o seminário foram realizados quatro encontros temáticos com diferentes grupos sociais em que se debateu sobre democracia digital, os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), entre outros.

Ainda no mesmo ano, em 21 de maio de 2013, por meio do Decreto nº 50.336, foi instituído o Grupo de Trabalho (GT) Sisparci. Este GT tinha por finalidade a elaboração de um Regimento Interno de normatização para a criação do Comitê Gestor Paritário entre a Administração Pública e a Sociedade no Sisparci.

Como resultado, o GT Sisparci diagnosticou que um plano de ação para o sistema deveria ocorrer a partir dos seguintes pressupostos:

- I. Aprofundar a integração entre os órgãos participantes do SISPARCI e definir tecnologias comuns de bancos de dados e acesso às informações das decisões participativas;
- II. Constituir as Assembleias Municipais da PPC como locais privilegiados para a articulação participativa dos recursos públicos no nível municipal, estadual e federal;
- III. Definir um perfil mínimo para a representação governamental nos Conselhos de Direitos e de Políticas Públicas e implantar formação continuada através de uma Escola de Conselhos;
- IV. Detalhar e orçar necessidades de infraestrutura e serviços para os Conselhos de Direitos e de Políticas Públicas e para as demandas de tecnologia e infraestrutura de fluxo sistêmico do Sisparci;
- V. Estabelecer protocolo entre Fórum dos Coredes-RS, CDES e Fórum dos Conselhos de Direitos e de Políticas Públicas para implantação da integração entre Cartas de Concertação e PRÓ-RS e as Resoluções das Conferências;
- VI. Reativar o Fórum Estadual dos Conselhos de Direitos e de Políticas Públicas para o diálogo sistemático com os demais componentes do Sisparci. Esse fórum é necessário para examinar as Cartas de Concertação e PRÓ-RS e as Resoluções das Conferências, entre vários outros temas (SISPARCI, 2014, p. 43).

Como forma de atender às recomendações apontadas pelo GT Sisparci, foram elaboradas pelo CDES um conjunto de medidas estratégicas com vistas a atender tais recomendações. São elas:

- I. Qualificação dos processos participativos existentes e consolidação do Sistema de Participação Cidadã como política de Estado, preservando seu caráter criativo e aberto;
- II. Para que adquira efetividade no processo de formulação, implantação e avaliação de políticas públicas, o Sistema de Participação deve: articular suas diferentes instâncias; potencializar seu caráter dialógico;
- III. Ser cumulativo nas suas decisões; ser deliberativo no âmbito de suas competências;
- IV. Compatibilização das regiões de planejamento e gestão dos órgãos estaduais, facilitando o processo de participação e controle social das políticas públicas;
- V. Criação de canais permanentes de comunicação e informação sobre o Sistema de Participação para que o cidadão saiba como, quando e onde participar e, ao mesmo tempo, tome conhecimento das principais decisões e deliberações de cada instância;
- VI. Fortalecimento dos conselhos estaduais de políticas setoriais e de direitos. Criação de um sistema especial de gerenciamento da execução das ações resultantes dos processos participativos para assegurar a sua concretização (SISPARCI, 2014, p. 44).

Na prática, o Comitê Gestor Paritário entre Administração Pública Estadual e Sociedade Civil não chegou a ser regulado, conforme previsto Parágrafo 1º do Decreto nº 49.765 que instituiu o Sisparci.

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

Convém destacar, que o Sisparci recebeu em 2013 o Prêmio da ONU ao Serviço Público. Segundo a ONU (2019, p. 1), este é considerado o “mais prestigiado reconhecimento internacional de excelência em serviços públicos” [tradução nossa]. Vale mencionar, que este prêmio tem por objetivo mostrar como os serviços públicos podem ser entregues de forma mais eficiente, inovadora e equitativa. O prêmio é um reconhecimento das conquistas e contribuições criativas com foco na prestação do serviço público desenvolvidas no âmbito da administração pública com vistas a torná-la mais efetiva e receptiva. A premiação ocorre anualmente desde 2003.

O Sisparci foi inscrito no prêmio em dezembro de 2012 e, no dia 27 de junho de 2013, na cerimônia de premiação realizada na capital do Reino de Bahrain, Manama, recebeu o reconhecimento internacional pela excelência na prestação do serviço público. O Sisparci concorreu no eixo 3, Promover a Participação na Tomada de Decisões de Políticas Públicas por meio de Mecanismos Inovadores, e obteve o primeiro lugar entre os países da Região da América Latina e Caribe.

Em 2014, no último ano da gestão de Tarso Genro, foi realizado, no dia 14 de março, o 4º Seminário de Participação. A quarta edição teve como tema o futuro que queremos e tratou da nova face do RS. Os debates foram realizados em torno de “grandes empreendimentos, seus impactos sociais e os avanços científicos e tecnológicos a serviço da cidadania e da qualidade de vida das populações (SISPARCI, 2014. p. 30). Durante o seminário foi apresentada a proposta RS 2030: uma agenda de desenvolvimento territorial. Esta proposta consistia em projetar um cenário de desenvolvimento do estado para os próximos 15 anos. A ideia era que todos os setores do estado, preocupados com o desenvolvimento, estivessem em sintonia.

Mesmo após a realização dos quatro seminários que serviram para aprimorar e consolidar o Sisparci junto a esfera governamental e a sociedade, a ideia de se ter desenvolvido um sistema de participação com integração sistêmica ainda era questionável. Vale observar, que o próprio desenho do Sisparci remetia a uma estrutura de participação hierárquica. As dimensões e suas instâncias não possibilitam o entendimento de que o sistema propiciava uma integração efetiva entre si, do ponto de vista sistêmico e de uma processualidade horizontal.

A fala da Presidente do Corede-Sul e Integrante da Comissão Estadual da CP, que fez parte de um grupo da Secretaria de Planejamento responsável por analisar e avaliar os diferentes nós do sistema e a sua proposta em 2013 (GT Sisparci), em entrevista a este estudo, converge com esse entendimento. Ela afirmou que a ideia defendida dentro do governo de que o Sisparci representava de fato um sistema de participação, com integração e articulação sistêmica entre as dimensões e instâncias, não era identificado na prática. Embora houvesse a existência de diferentes canais de participação e de interação entre governo e sociedade, havia a necessidade de se construir mais diálogos horizontais. Na prática, o que havia é que, “quase sempre”, cada um dos canais de participação realizava um “um diálogo com o governo do estado, mas não entre eles. Então, para mim, mesmo com as tecnologias favoráveis, nós tivemos dificuldades para estabelecer diálogos entre os diferentes espaços” (PRESIDENTE DO COREDE-SUL E INTEGRANTE DA COMISSÃO ESTADUAL DA CP, 2018).

Neste sentido, a entrevistada argumenta, por exemplo, que o CDES não dialogava com os Coredes.

Tinham pautas diferentes, não tinham nenhuma convergência. Embora tivesse um representante lá dentro, mas era mais um. Mas o CDES vinha nas regiões sem um diálogo com os Coredes, ou o Corede da região com antecedência. Ele participava, mas aí já como um ator como tantos outros. Então, assim, bom, mas se é um elo, vamos discutir um pouco mais isso. Então, para mim, o sistema ele tem que dentro desses diferentes espaços ter interlocuções.

Em sentido contrário, a percepção do Secretário da Secretaria-Geral de Governo (SGG) e Coordenador Geral do Gabinete Digital (2018) é de que o sistema propiciava o diálogo e uma integração entre as suas dimensões e instâncias. Ou seja, o sistema possuía uma visão sistêmica. O exemplo disso foi o movimento do Passe Livre, em 2013.

O Passe Livre chega a partir dessa audiência⁴⁹, desse dia das 500 mil pessoas e tal, dos manifestantes, enfim, apresentam essa demanda: Passe Livre Estudantil no Rio Grande do Sul. O governo anuncia que vai fazer, vai desenhar uma proposta. E como é que foi desenhada essa proposta? Do Gabinete Digital ela, aí passou pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, e lá no Conselho eles chamaram as entidades representativas, pessoas, enfim, para formular essa proposta. Feita a proposta, então, ela é enviada para a Assembleia, e finalmente anunciada e sancionada. Ou seja, ou acho que aí atuou essa coisa da visão sistêmica. Ao Gabinete Digital competiu receber a demanda; ao Conselho, que também fazia parte do Sistema, ficou a responsabilidade de processar a demanda, de dar retorno e tal. Enfim. Então, acho que isso foi um exemplo. Da mesma forma, na consulta do orçamento. A SEPLAG, que era responsável pelo Sistema, inclusive como um todo, ela organiza a Consulta, mobilizava os Coredes. Os Coredes mobilizavam a sociedade. E o Gabinete Digital dava suporte, digamos assim, da mobilização digital, da participação por meio digital, de maneira complementar ao que era feito pelo restante do Sistema, que era mobilizar as pessoas para votar, né, e participar (SECRETÁRIO DA SGG E COORDENADOR GERAL DO GD, 2018).

Nota-se na fala dos entrevistados diferentes percepções e entendimentos da realidade empírica sobre a visão sistêmica do Sisparci. Ainda que as percepções dos entrevistados sobre o fenômeno observado apontam para dois caminhos distintos, permanece ainda a concepção-chave do sistema com relação a possibilitar uma articulação e integração das dimensões e suas instâncias.

O Governador do RS 2011-2014, por sua vez, em entrevista para essa tese, destacou que ao assumir a gestão do executivo gaúcho em 2011, iniciou um movimento interno de incorporar um processo amplo de participação estadual. Assim, foram definidos

quatro níveis de participação, que deveriam **funcionar de maneira integrada. Um primeiro nível de participação presencial**, que se dava através das assembleias públicas; **um segundo nível de participação virtual**, que se dava através da internet, usando mecanismos diversos de participação, como o Gabinete Digital, consultas através da internet e assim por diante; **a participação nos conselhos regionais de desenvolvimento**, portanto uma participação conselhistas, né; e **um sistema de**

⁴⁹ Durante as manifestações de junho de 2013, também conhecidas como Jornadas de Junho, houve diversas mobilizações sociais organizadas pela internet quanto a diversas demandas e reivindicações da sociedade, como pela saúde, educação, contra os gastos com a Copa do mundo de 2014, pelo passe livre no transporte público, entre outras. Com relação ao Passe Livre, esta reivindicação foi organizada pelo Movimento do Passe Livre (MPL) e abrangeu diversas cidades brasileiras, como as capitais Porto Alegre, Natal e São Paulo. Vale dizer, que o MPL foi constituído em 2005, durante a realização do Fórum Social Mundial em Porto Alegre. Nas manifestações de 2013, que tiveram início na capital do RS, o GD, por meio da sua ferramenta do Governo Escuta (GE), realizou uma audiência pública em que o governador recebeu, no Palácio Piratini, diversas lideranças do movimento e manifestantes para dialogar. Esta audiência foi ainda transmitida pela internet. Assim, o Passe Livre Estudantil foi anunciado pelo governador em 27 de junho de 2013 (BALANÇO 2011-2014 DO GD, p. 25).

participação que viria das plenárias regionais para tratar de assuntos específicos das regiões, com a presença do governador, que era também uma participação virtual, uma participação pessoal, né, uma participação direta, juntamente com o governante, os secretários, o governador e assim por diante (GOVERNADOR DO RS 2011-2014, 2018, grifos nossos).

O governo petista ao propor quatro níveis de participação, precisaria lidar, ainda, com a cultura da sociedade e a cultura interna do poder executivo. Haja vista que o aspecto cultural, de acordo com os entrevistados, era um dos limitadores para a implementação do Sisparci. Isto porque “a cultura da sociedade e a cultura interna, também, das instituições. [...] o servidor público, as estruturas de comando interno, elas são muito reativas, são pouco abertas, tem uma lógica, também, às vezes uma racionalidade, tem leis também que colocam para o gestor dificuldades para que ele ouça a sociedade” (SECRETÁRIO DA SGG E COORDENADOR GERAL DO GD, 2018).

De acordo com o Secretário da SPGPC, os operadores da burocracia do estado, muitas vezes, têm uma visão muito tradicional e, também, contrária acerca dos processos participativos, de delegar aos cidadãos maior poder decisório. Por vezes, isto ocorre por falta de uma compreensão mais ampla dessa dinâmica participativa, por outras pode haver algum impeditivo legal. Haja vista que no âmbito da administração pública, há uma série de códigos, leis e regras que impõem certa dinâmica para a elaboração e implementação de processos participativos mais amplos, dinâmicos e inovadores.

nós precisaríamos revisar muito esses códigos, essas regras, para se ter algo um pouco mais moderno do ponto de vista dessa própria burocracia. Não que não devem existir órgão de controle, órgãos [...] que tenham um rigor técnico para elaboração de projetos [...]. Agora não é razoável a demora com que hoje se executa.... Desde a tomada de decisão até a entrega daquele produto concreto que foi deliberado em assembleia, por exemplo. Isso é insuportável do ponto de vista da cidadania. Então, acho que nós temos que modernizar isso aí, trabalhar com uma nova visão sobre isso, interferindo nessas regras legais, inclusive, fazendo com que haja um outro tipo de visão sobre isso (SECRETÁRIO DA SPGPC, 2018).

O entrevistado reforça a dificuldade existente de convencer os próprios membros do governo a adotar um modelo de gestão mais participativo e inclusivo, cujas decisões são tomadas à luz dos pressupostos da democracia participativa/deliberativa, ao invés de reproduzir um modelo de governo em que as tomadas de decisões são centralizadas. Isto é, “governar com um gabinete fechado, tomando decisões apenas nos chamados gabinetes, cada vez mais internos” (SECRETÁRIO DA SPGPC, 2018).

O governante que não se abrir, não comprometer, com esse processo, ele acaba **reproduzindo essa ideia limitada da democracia tradicional. E eu acho que isso, infelizmente, nos nossos governos, também ocorre em grande parte.** Claro que aí

tem uma visão de exercício de poder que depende muito da cabeça de cada indivíduo. A gente brinca, fazia uma brincadeira, ou faz uma brincadeira, com os secretários, né, **quem é que vai abrir mão da caneta para tomar a decisão?** Mas se trata disso (SECRETÁRIO DA SPGPC, 2018, grifos nossos).

O Coordenador da Divisão Digital do Deparci reforça a fala do Secretário da SPGPC e do Secretário da SGG sobre a percepção dos mesmos com relação aos entraves enfrentados pelo governo para a implementação do Sisparci. O Coordenador da Divisão Digital do Deparci também entende que o aspecto cultural representou um dos principais entraves na implementação do sistema de participação e de uma política participativa/deliberativa mais ampla. Em específico à SPGPC, “o assunto era novo, a questão da consulta popular e de participação como um todo, a secretaria nem tinha essa expertise, né. **A gente teve que aprender fazendo**” (COORDENADOR DA DIVISÃO DIGITAL DO DEPARCI, 2017).

Ainda de acordo com o entrevistado, o aspecto cultural como limitador não era restrito apenas à esfera do governo. Ele enfatizou que

a própria população como o todo assim, digamos, o público cativo desse tipo de iniciativa, consulta popular, OP, os movimentos envolvidos com isso, eles também não tinham essa perspectiva de uma nova forma de diálogo, de uma nova forma de democracia. No fim, ao cabo, é a questão de cultura mesmo [...] (COORDENADOR DA DIVISÃO DIGITAL DO DEPARCI, 2018).

Faz-se importante mencionar, que o Sisparci teve existência por um período de dois anos. Ou seja, foi concebido na gestão do governo Tarso e, com a sua não reeleição nas eleições de 2014, foi descontinuado na gestão seguinte. No entendimento dos entrevistados, o tempo de vigência do sistema foi curto, impossibilitando, por exemplo, o seu amadurecimento, isto tanto nas bases do governo como na sociedade.

Ele teve no período de quatro anos, não foi possível a gente fazer uma integração ideal. Tanto que a ideia era uma plataforma digital que pudesse integrar tudo isso, uma plataforma comum, usada pela SEPLAG nas consultas populares, pelo gabinete digital nas suas consultas, pelo CDES nas duas consultas. A ideia era de uma plataforma multiuso disponível para todas as instâncias do sistema. Isso a gente não conseguiu operacionalizar. Até porque se demorou muito para conseguir fazer o barco andar e quando o barco andou terminou o governo. E não teve continuidade (COORDENADOR DA DIVISÃO DIGITAL DO DEPARCI, 2018).

Como explica o Diretor do Deparci, a exemplo da experiência do OP de Porto Alegre que se consolidou como uma das mais importantes iniciativas de participação direta dos cidadãos na esfera pública,

o OP de Porto Alegre [...] não ficou famosos porque [...] durou quatro anos, ele ficou famoso porque [...] durou 16 anos. Os primeiros quatro anos se propõe muita coisa, experimenta muita coisa, e depois tu tem mais quatro anos para ficar corrigindo e aí a

coisa vai ganhando consistência. É o que ia acontecer com o sistema de participação, com certeza (DIRETOR DO DEPARCI, 2018).

O curto tempo de vigência do Sisparci, de acordo com os entrevistados, quando comparado com o histórico de processos e instâncias participativas desenvolvidas no RS como o OP, a CP, os Coredes e os Comudes, por exemplo, corroborou para que não houvesse um amadurecimento suficiente e consolidação enquanto sistema efetivo de participação cidadã.

Se, por um lado, não houve a consolidação do sistema de participação, de outro, é preciso reconhecer seus avanços, principalmente no que diz respeito ao uso das tecnologias.

Durante a campanha eleitoral, o governador assumiu o compromisso de ampliar a participação popular e cidadã, suscitar um diálogo renovador com todos os segmentos da sociedade, reconhecer as diversas formas de mobilização e participação combinando o formato presencial com o virtual, assim como o de democratizar o estado por meio de um sistema de participação amplo.

A medida que a discussão de qual modelo de sistema participativo adotar e a definição das dimensões que iriam compor este sistema, a incorporação das tecnologias nesse sistema ia se consolidando como um elemento-chave, principalmente por se entender que um “governo transformador precisa potencializar e integrar esta nova era de comunicação digital ao seu programa de desenvolvimento e levar o RS à Sociedade da Informação e o governo para a casa de cada gaúcho” (PROGRAMA DE GOVERNO TARSO , 2010, p. 44).

A partir do desenho do Sisparci, o uso das TIC e da internet em cada dimensão do sistema se deu à luz de diferentes formas. De acordo com o Coordenador da Divisão Digital do Deparci, as duas dimensões que fizeram uso mais intensivo das tecnologias a fim de preservar que a participação na democracia não se limitasse apenas ao exercício do sufrágio universal – processo participativo típico das democracias representativas –, foram a das Decisões Orçamentárias e da Participação Digital.

Basicamente, [...] essas duas áreas, da participação digital e das decisões orçamentárias, tinha um uso mais intensivo das TIC, das tecnologias de informação. Principalmente na questão de uso das redes sociais, a questão da votação eletrônica, votação digital, para a consulta popular e o gabinete digital que este sim era por excelência a instância dentro do sistema encarregada dessa questão de participação digital e de uso de tecnologias (COORDENADOR DA DIVISÃO DIGITAL DO DEPARCI, 2017).

Faz-se importante dizer que compõem as Dimensões Orçamentária e da Participação Digital as experiências do Orçamento Participativo com CP e do Gabinete Digital. Ambas experiências serão abordadas na próxima seção deste estudo.

Ainda de acordo com o entrevistado, a dimensão do Controle Social foi a que menos fez o uso das TIC e da internet.

era a área mais frágil nesse elo aí do uso das TI. Basicamente, ficou numa ideia de estímulo do uso das redes, da proposição de que poderiam ser feitas consultas à população através de TICS e tal, mas isso não chegou a se implementar de forma muito objetiva ou efetiva (COORDENADOR DA DIVISÃO DIGITAL DO DEPARCI, 2017).

Vale lembrar que os Coredes – instância que compõe a Dimensão do Controle Social – , atuam diretamente no processo da CP e no PPA, viabilizando e articulando a participação da sociedade junto a estes dois processos. Assim, as pautas que surgem a partir dos debates realizados nestes espaços podem vir a ser inclusas no processo de votação da CP e, posteriormente, contempladas no orçamento do estado. Portanto, é natural que o modo de uso das TIC nesta dimensão seja diferente do uso que se fez nas Dimensões Orçamentárias e da Participação Digital, pois se trata de propostas distintas.

7 A PRÁXIS DAS TIC: O GABINETE DIGITAL E A CONSULTA POPULAR

O Sisparci, como visto, era formado por diferentes instâncias do governo que, de alguma forma, guardavam relação com os processos participativos do estado do Rio Grande do Sul. Entre essas instâncias, essa pesquisa se dedica a estudar aquelas que faziam um uso mais intenso das TIC e da internet com vistas a participação cidadã. Encontrou-se esse elemento presente nas experiências do Gabinete Digital e da Consulta Popular, que são apresentados e analisados nesse capítulo, à luz da percepção dos atores governamentais e de alguns membros da sociedade civil organizada.

7.1 O Gabinete Digital

É possível que a experiência do Gabinete Digital (GD) tenha sido uma das mais importantes do governo Tarso com relação ao uso das Tecnologias de Informação e Comunicação para a democracia participativa.

O GD surge da ideia de se desenvolver um canal específico de participação e de diálogo entre a sociedade civil e o governo do estado do RS, o qual pudesse servir como uma espécie de laboratório de experimentação democrática a partir do uso das ferramentas digitais. Laboratório, aliás, é como muitos entrevistados para essa pesquisa, bem como demais documentos, fazem referência à experiência do GD. A intenção de desenvolver um novo e inovador canal interativo entre governo e sociedade teve origem ainda na fase da campanha eleitoral de Tarso Genro, em 2010. Seu programa de governo – como já mencionado neste capítulo – foi construído privilegiando a modernização da esfera pública e a participação cidadã em espaços que privilegiassem as tomadas de decisão.

Como reforça o Secretário da SGG e Coordenador Geral do GD (2018), durante a campanha eleitoral e depois quando Tarso Genro assume a gestão do executivo gaúcho, havia uma discussão interna de

atualizar um pouco o repertório utilizado pelos governos do PT aqui [RS] em relação à participação cidadã, participação social. E essa renovação [...] certamente implicaria em nós nos apoiarmos nas tecnologias digitais, nas formas de comunicação em rede, para tentar incrementar e potencializar a participação. Já na campanha, de certa maneira, se desenvolveram algumas iniciativas relacionadas à participação online na campanha eleitoral, que foram iniciativas relativamente bem-sucedidas, e que acabaram motivando também, logo no início do governo, quando eu assumi a chefia do gabinete do governador, a gente buscar criar um espaço específico, o qual pudesse servir como uma espécie de laboratório também, de experimentação democrática apoiada nas tecnologias digitais.

Neste novo espaço virtual de interação mediado pelas tecnologias, os cidadãos poderiam exercer maior influência sobre a gestão pública e maior controle social sobre o governo, isto a partir da construção de uma *práxis* dialógica, pautada em soluções técnicas de participação. O desenvolvimento desse processo dialógico implicaria na construção de um governo mais participativo, transparente e transformador, mas também numa sociedade civil mais participativa, mobilizada e engajada. Na era digital ou das redes, as mudanças no *modus operandi* de governar e na forma como a sociedade interage com o estado implica em rupturas paradigmáticas de enfrentamento e ressignificação da própria cultura.

A era das redes diz respeito a um novo tipo de cultura e ao mesmo tempo a um novo papel da “cultura”: a cultura da qual se trata é a própria relação social; uma relação social que produz as redes (digitais e não) ao passo que as redes (digitais e não) a reproduzem, em espiral. As redes – sociais e tecnológicas – são, pois o espaço desse deslocamento. Um deslocamento paradigmático que não é, por si só, positivo (emancipador) ou negativo (hierarquizador), mas o novo terreno de enfrentamento e ressignificação entre/de essas duas tendências (RELATÓRIO DO PLANO CONCEITUAL DE DIRETRIZES ESTRATÉGICAS DO GD, 2011, p. 8).

Haja vista o entendimento que se tinha por parte do governo de que tem havido uma crise de representação nas democracias modernas, e que, por vezes, os mecanismos tradicionais de participação não dão conta de atender a nova dinâmica social de articulação e mobilização da sociedade civil, não só no Brasil como no mundo, havia, portanto, a intensão de atualizar os instrumentos participativos desenvolvidos no RS, inclusive aqueles mais “consagrados”, como o OP. Na fala do Coordenador Executivo do GD,

a intenção era essa, atualizar os instrumentos. Atualizar tanto os instrumentos mais consagrados ali, como o Orçamento Participativo, que aí, é, o seu correspondente seria a Consulta Popular, a votação de prioridades, e de outro lado aportar novas ideias, novas metodologias, para tentar acolher essas demandas sociais. Novas, de novo tipo, que emergiam por parte da sociedade em todo Estado. Enfim, abrir a gestão pública, trazer, aproximar o cidadão do dia-a-dia do governo, tentar um componente duplo de transparência e participação por meio das redes sociais, criar uma ferramenta que possibilitasse um novo tipo de interação e que, não com intenção de oferecer respostas nessa crise, nesse déficit de legitimidade do Estado, ou de resolver a crise de representação, como único órgão, mas de experimentar mesmo, de possibilitar um laboratório de novas práticas que fosse, que tivesse a chancela assim, política e governamental e todo o aporte técnico da Procergs, para operar de dentro do governo e, muitas vezes, até em uma lógica de hackear o próprio governo por dentro, para tentar abrir ele para essa sociedade.

Assim, quando Tarso Genro assumiu a gestão do executivo gaúcho, além do movimento iniciado pelo governo para a realização dos seminários de participação cidadã, os quais tiveram como propósito o desenvolvimento e implementação do Sisparci, houve um segundo movimento de articulação e mobilização do governo para pensar e desenvolver o GD e,

consequentemente, o seu portal (Figura 10), onde o cidadão poderia participar a partir de diversos meios.

Figura 10 – Tela inicial do Portal do GD



Fonte: Portal do Gabinete Digital, 2011-2014.

De acordo com o Secretário da SGG e Coordenador Geral do GD (2018), nos primeiros meses do governo petista foram realizadas duas parcerias estratégicas que tinham por objetivo auxiliar no desenvolvimento e implementação do GD. A primeira parceria firmada foi com a Procergs, e foi fundamental, de acordo com os entrevistados, em pelo menos dois sentidos: primeiro, porque era uma oportunidade do governo para fortalecer e resgatar o papel estratégico da empresa enquanto instrumento de implementação de políticas de TI no estado (intensão já presente no seu programa de governo); segundo, porque ao desenvolver o GD em conjunto com a equipe da Procergs, ter-se-ia o aporte técnico para a melhoria, a evolução e implantação de novos serviços, haja vista que a Procergs é formada por uma sociedade de economia mista, isto é constituída por capital privado e público.

A existência de uma instituição como a Procergs no Rio Grande do Sul contribuiu muito para o sucesso do Gabinete Digital. Talvez em outras realidades, outros municípios, outros estados, que não contam com uma estrutura de suporte com a qualidade da Procergs, talvez isso não fosse possível. Porque inclusive o custo, né, de

elaboração de ferramentas e tudo o mais, pode ser alto, e aqui foi reduzido porque é feito com tecnologia própria (SECRETÁRIO DA SGG E COORDENADOR GERAL DO GD, 2018).

Na fala do Coordenador Executivo do GD (2018) em entrevista a este estudo, reforça-se o entendimento do trabalho desenvolvido em conjunto entre as equipes do GD e da Procergs.

Ali dentro da Procergs a gente ajudou eles a desenvolverem muita coisa, ajudou, pensou em muitas soluções de forma conjunta, trouxe a questão dos dados abertos para dentro do governo, que é algo que, imagino eu, hoje, na prática, não esteja muito cooperando, mas que tá lá e pode ser mais facilmente retomado, a memória de implementação de muitas ferramentas (COORDENADOR EXECUTIVO DO GD, 2018).

Contudo, como observa o entrevistado, ao passo que os trabalhos de desenvolvimento e implementação do GD se deram em parceria com a Procergs, fez com que o GD dependesse desse aporte técnico para a sua realização “a gente [...] dependia muito deles para fazer com as coisas funcionassem”. Cabe ressaltar, que ao centralizar a base de dados do GD junto aos servidores da Procergs, não se garantiu à população o acesso pleno aos dados obtidos com os quatro anos da experiência, mesmo este sendo desenvolvido à luz do princípio de Governo Aberto⁵⁰ e seus conteúdos licenciados em *Creative Commons*⁵¹. Conforme esclarece o Diretor Presidente da Procergs em relatório sobre o Balanço 2011/2014 do GD⁵²,

Para garantir a transparência e agilidade e fiel aos princípios do conhecimento livre e compartilhado, bandeiras da cultura digital, toda a iniciativa foi elaborada e licenciada em software livre e padrões abertos, o que permite a colaboração de outros desenvolvedores no aprimoramento da ferramenta e sua replicação em outros estados e municípios. E todo o seu conteúdo está disponível em *Creative Commons* (BALANÇO 2011/2014 GD, 2014, p. 9).

A segunda parceria foi com a FGV. A participação da FGV na elaboração e implementação do GD se deu por meio de uma consultoria cuja finalidade era auxiliar na construção do desenho e orientação das primeiras ferramentas do GD⁵³. Nesta consultoria foram produzidos e entregues ao governo do estado um conjunto de relatórios contendo informações sobre a dinâmica de funcionamento destas ferramentas, as bases conceituais e os resultados alcançados com elas durante o primeiro ano da experiência. Esses relatórios, utilizados na

⁵⁰ A expressão governo aberto refere-se a projetos e ações que visam à promoção da transparência, à luta contra a corrupção, ao incremento da participação social e ao desenvolvimento de novas tecnologias, de modo a tornar os governos mais abertos, efetivos e responsáveis

⁵¹ O Creative Commons (CC) é uma organização mundial sem fins lucrativos que permite o compartilhamento e a reutilização da criatividade e do conhecimento por meio do fornecimento de ferramentas gratuitas

⁵² Esta e todas as publicações, vídeos, imagens, softwares e demais conteúdos produzidos pelo Gabinete Digital são livres para uso, modificação e distribuição, nos termos da licença Creative Commons BySa e Affero GPL. <http://www.gnu.org/licenses/agpl-3.0.html>

⁵³ Estas ferramentas foram o Governador Pergunta, Responde e Escuta.

análise dessa tese, apresentam informações inéditas. Embora sejam documentos públicos, conforme ressalta o Secretário da SGG e Coordenador Geral do GD, eles ainda não foram tornados públicos. Após um ano que se teve conhecimento de suas existências, esta pesquisa foi autorizada a ter acesso a eles.

Com a disposição do governo de criar um espaço de participação cidadã novo e inovador, e que se valesse das tecnologias e da internet para a ampliação de canais dialógicos entre Estado e sociedade civil, alterando assim o *status quo* da lógica participativa predominante nas democracias representativas, a construção do GD valorizou algumas iniciativas desenvolvidas no âmbito nacional e internacional sobre participação e radicalização democrática. Em linhas gerais, buscou-se aporte na experiência do OP de POA e o OP Digital de Belo Horizonte, além de outras iniciativas desenvolvidas no âmbito municipal, estadual e federal que utilizaram das ferramentas digitais como meio de ampliar a participação dos cidadãos, o adensamento da democracia participativa/deliberativa ou mesmo para promover mobilizações sociais (vinculada ao campo progressista). Ainda neste sentido, buscou-se aporte em algumas experiências internacionais de participação, empoderamento da sociedade civil e em movimentos pró democracia, como na Alemanha, nos EUA e na Espanha.

De um modo geral, os mecanismos dialógicos de participação na gestão Tarso, com o uso das TIC e da internet, tinham por objetivo fortalecer a democracia participativa/deliberativa e o desenvolvimento econômico e social por meio do fortalecimento das estruturas do estado. Portanto, no caso do GD, a ideia que se tinha era desenvolver no estado do RS um processo participativo consistente, efetivo e que pudesse contribuir no desenvolvimento de uma sociedade mais participativa e justa. No relatório do *Plano Conceitual de Diretrizes Estratégicas do Gabinete Digital*, produzido pela FGV ao governo do estado, no final de 2011, enfatizava a intensão do governo do RS em “posicionar o Estado como referência nacional e global de renovação e adensamento democrático visando a transformação social” (RELATÓRIO DO PLANO CONCEITUAL DE DIRETRIZES ESTRATÉGICAS DO GD, 2011, p. 4).

Em termos teóricos, o GD estava ancorado numa perspectiva da Democracia em Rede e, segundo o Relatório do Plano Conceitual de Diretrizes Estratégicas do GD (2011, p. 5), a democracia em rede só seria bem-sucedida se o GD articulasse três características-chave:

- I. O Gabinete Digital deveria assumir o desafio da inovação tecnológica e democrática;
- II. Governo do Estado do Rio Grande do Sul como um todo assumiria o Projeto e os Objetivos da democracia em rede como **política de governo**: quer dizer uma

- política **prioritária e transversal**, com a participação ativa de outras secretarias, particularmente as secretarias de “Comunicação”, Educação e Cultura;
- III. O Gabinete Digital e a Democracia em Rede implicariam num governo mais participativo e transparente, mas também numa sociedade civil participativa e mobilizada, pois, uma dupla estratégia de mobilização cidadã notabilizar-se-ia pela articulação em torno de temas estratégicos definidos de maneira transversal pelo Governo e inserção do governo dentro de dinâmicas de mobilização em ato dentro da sociedade civil.

O GD foi lançado no dia 24 de maio de 2011, num evento realizado no Palácio Piratini e, da mesma maneira que o Sisparci, foi instituído por meio de um decreto do governador. O Decreto n° 48.056, de 24 de maio de 2011, instituiu no âmbito do governo estadual o GD do Governador do Estado e a Comissão Permanente de Cultura e Governança Digital. Tanto o Sisparci, quanto o GD, não foram incorporados de forma mais ampla e consolidada à estrutura do Estado, isto é, ambas as iniciativas foram instituídas como sendo políticas de governo e não de Estado.

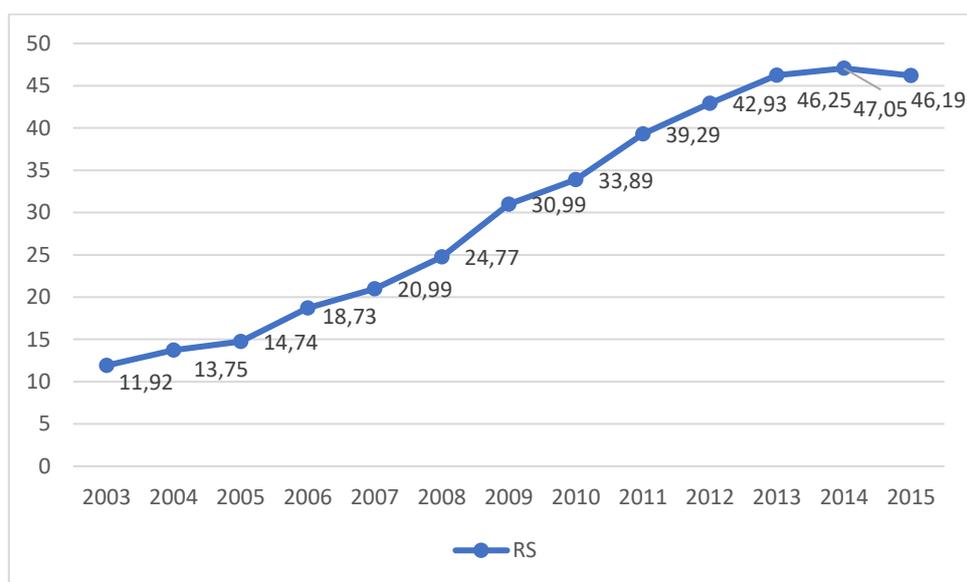
No texto do decreto é possível identificar a visão entusiasta do governador com relação às potencialidades do uso das tecnologias e da internet para a promoção da democracia participativa/deliberativa. Isto é reforçado nas seguintes passagens do decreto: “o uso das ferramentas tecnológicas disponíveis permite o desenvolvimento da participação cidadã e a promoção da transparência no exercício da atividade pública”; “estas ferramentas tecnológicas serão importantes instrumentos de Cultura e Governança Digital e que estes mecanismos ampliarão o controle público sobre o Estado”; “necessidade de elaborar, aperfeiçoar e qualificar canais colaborativos entre governo e sociedade para estabelecer uma nova cultura na gestão pública, por meio de mídias digitais e uso de novas linguagens, contribuindo assim com o desenvolvimento do “Sistema de Participação Popular e Cidadã do Rio Grande do Sul” (RIO GRANDE DO SUL, 2012).

Interessante observar que, a partir da visão do governador acerca do uso das TIC e da internet pela esfera pública para a participação cidadã, a transparência, o controle social e, sobremaneira, para fortalecer a democracia e possibilitar um governo aberto e mais eficiente, a exclusão digital se apresenta como um limitador para que a população tenha acesso a estas iniciativas participativas. Faz-se importante mencionar que a exclusão digital não se restringe somente ao acesso dos cidadãos aos recursos tecnológicos, mas também compreende questões relacionadas ao manuseio das tecnologias, às competências, às habilidades, à posse e à incorporação, por exemplo, para além da história de participação política e cidadã.

Segundo os dados da PNAD e do Censo de 2010 sobre o acesso à internet no RS, menos da metade da população possuía a acesso à internet em 2015. Quando se analisa os dados no

período em que a gestão Tarso se propôs a desenvolver o Sisparci e o GD, estes percentuais de acesso eram ainda menores. Em 2011, logo após o governo Tarso assumir a gestão do executivo gaúcho, apenas cerca de 39% dos domicílios possuíam acesso à internet (Gráfico 4).

Gráfico 4 – Domicílios com acesso à internet no RS



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da PNAD e do Censo de 2010.

Ainda que os percentuais de acesso à internet no RS revelem uma conjuntura social que ainda necessita de melhorarias de infraestrutura, acessibilidade e políticas públicas de incentivo à inclusão digital, algumas ações neste sentido foram adotadas ao longo dos últimos anos no âmbito do governo do estado.

Entre elas se destacam o Projeto de Lei (PL) n° 288 de 2009, que tinha por finalidade instituir o Programa Internet para Todos no RS⁵⁴, o PL n° 345 de 2011, que autorizava os municípios do estado a criarem zonas de internet livre – embora esta iniciativa já se encontrava presente no PL n° 288 de 2009 –, ou a Lei n° 13.926 de 17 de janeiro de 2012, que instituiu a Ação Estadual de Inclusão Digital e o Sistema Estadual de Inclusão Digital⁵⁵. Estas duas ações

⁵⁴ O PL n° 288 de 2009 foi arquivado em dezembro de 2010, e tinha por finalidade promover a inclusão digital da população através do acesso público e gratuito à internet de alta velocidade em todos os municípios gaúchos, bem como visava interligar todos os órgãos da administração pública municipal. No Artigo 3, o PL objetivava que o Estado poderia fomentar programas de interconexão de redes e serviços que viabilizassem a acessibilidade universal à Internet, através de “políticas tarifárias justas, inclusive subsidiando tarifas direcionadas a determinadas categorias de usuários” (p. 1). **Parágrafo único.** As políticas a que se refere o “caput” deverão garantir à população o acesso gratuito e livre a conteúdos de domínio público, educação e cultura, ensino à distância, informação governamental relevante para o cidadão e documentos de caráter público e pessoal.

⁵⁵ Tanto a Ação Estadual de Inclusão Digital como o Sistema Estadual de Inclusão Digital constituíram duas iniciativas desenvolvidas no âmbito do governo Tarso para o “planejamento de atividades pró-ativas sistemáticas

tinham por finalidade promover a inclusão social e digital da população gaúcha, em especial para aquelas que se encontram em situação de vulnerabilidade social.

Já em 2013, por meio do Decreto nº 50.800, o governo do estado desenvolveu uma outra iniciativa para promover a inclusão social e digital da população no Estado. O decreto instituído em 30 de outubro de 2013, tratava da regulamentação dos municípios gaúchos ao Programa RS Mais Digital, instituído em 30 de outubro de 2013 pelo Decreto nº 50.800. Este programa, vinculado ao Gabinete do Governador, Gabinete dos Prefeitos e Relações Federativas, consistia em

[...] formular e propor diretrizes, objetivos e metas, [...] políticas públicas e ações no âmbito da inclusão digital, com visa a implementar políticas de conexão à internet de banda larga que ajudem a democratizar o acesso as novas tecnologias, levando computadores, conexão de internet e cursos de formação às populações mais carentes, integrando a Administração Pública e a sociedade na promoção do exercício da cidadania e na construção do processo de desenvolvimento econômico e social [...].

De acordo com o Artigo 3º do Decreto 50.801/2013, aos municípios, em parceria com o governo estadual, caberia a

- I. implantação de Centros de Democratização de Acesso à Rede Mundial de Computadores – Telecentro – e Internet Livre em locais de acesso público;
- II. promoção do acesso a microcomputadores e qualificação do uso das Tecnologias da Informação e Comunicação em espaços com acesso público;
- III. direcionamento das Tecnologias da Informação e Comunicação para as áreas da Cultura e da Educação: preservação, promoção e acesso;
- IV. direcionamento das Tecnologias da Informação e Comunicação para as áreas do trabalho, do emprego e da renda; e
- V. ampliação da Infovia RS.

Estas iniciativas representaram uma importante política pública regional de inclusão social e digital que, em tese, deveriam corroborar na redução dos níveis de exclusão digital do estado, possibilitando que um maior número de pessoas tivesse acesso a computadores, à internet e cursos de formação. Todavia, ainda assim se destaca o fato da continuidade de menos de 50% da população ter acesso a internet naquele período.

Com o intuito de fomentar o acesso e propiciar espaços para a participação cidadã, o GD foi um órgão articulador da política de Cultura e Governança Digital do governo. Conforme o Decreto nº 48.056, de 24 de maio de 2011, sua coordenação ficava a cargo do Chefe de

realizadas pelos centros de democratização de acesso à rede mundial de computadores (telecentros) e de acesso à internet de alta velocidade (Banda Larga), nas zonas urbana e rural, objetivando prestar apoio, informação e capacitação aos usuários das comunidades menos favorecidas, em especial as que se encontrem em situação de vulnerabilidade social, com ações que visem promover habilidades e competências no uso da tecnologia digital, bem como permitir o ingresso na sociedade da informação, essencial para o pleno desenvolvimento da cidadania” (ARTIGO 1º DA LEI 13.926 DE 2012).

Gabinete do Gabinete do Governador, e se tinha por objetivo promover a cultura democrática e o fortalecimento da cidadania, com vistas a aumentar a eficiência e o controle social sobre o Estado, bem como “estruturar a relação do Governador com as diversas formas de escuta e de participação, por meio das novas tecnologias de informação”.

Com relação as suas competências, o Artigo 2º do Decreto nº 48.056 definia como sendo a de:

- I. articular a relação do Governador do Estado com a sociedade gaúcha por intermédio das novas tecnologias de informação;
- II. assessorar o Governador do Estado nas decisões sobre Cultura e Governança Digital;
- III. fomentar políticas públicas transversais de transparência e governança digital; e
- IV. auxiliar na disponibilização digital de dados públicos.

Embora vinculado diretamente ao Gabinete do Governador até 2013, quando depois passou a ser vinculado a Secretaria-Geral de Governo⁵⁶ – até o encerramento da gestão petista em 1º de janeiro de 2015 –, o GD era uma instância da dimensão da Participação Digital do Sisparci.

Da mesma maneira que houve certa desconfiança e resistência quando o governo propôs o Sisparci, para “alguns setores da esquerda, que davam sustentação ao governo, e dentro do próprio governo, ele [GD] não deixou de ser visto com uma certa desconfiança pelas pessoas, por acharem que participação por meio digital ela é mais fluida, menos consistente, [...]” (SECRETÁRIO DA SGG E COORDENADOR GERAL DO GD, 2018).

Em sentido próximo, o Articulador de Políticas Digitais do GD reforça esse entendimento de desconfiança e negatividade com que o GD era visto dentro do governo.

o gabinete tinha uma dificuldade enorme no começo, até 2013, de explicar a sua existência, de não ser só uma coisa de sei lá, de moleque, enfim. Tinha uma leitura interna do governo, não de todo governo, claro, mas de parte ali mais conservadora do governo, bastante negativa, preconceituosa, assim do gabinete (ARTICULADOR DE POLÍTICAS DIGITAIS DO GD, 2018).

A partir dessa percepção que se tinha por parte de alguns membros do governo e até mesmo da oposição do governo, tornar o GD um elo estratégico de integração de uma política

⁵⁶ O Coordenador Geral do GD assumiu esta função durante todo o mandato do governo Tarso (2011-2014). Já entre os anos de 2011 a 2013, era também Chefe de Gabinete. Após, assumiu a Secretária-Geral de Governo (SGG) entre 2013 a 2014. A SGG “era uma secretaria responsável pelo monitoramento e controle dos principais projetos do governo, de projetos estratégicos, e fazia esse monitoramento. Isso foi interessante porque permitiu ao Gabinete Digital ter um reconhecimento e uma ação mais transversal ainda. Com mais capilaridade nas diferentes unidades de governo. Isso foi também muito importante” (SECRETÁRIO DA SGG E COORDENADOR GERAL DO GD, 2018).

mais ampla e consistente de democracia em rede ou digital se tornou um desafio ainda maior dado o curto período de tempo entre a implementação e a consolidação dessa experiência.

O aspecto cultural contrário à inovação na administração pública foi um fator de resistência ao desenvolvimento de meios mais efetivos para participação cidadã com uso de ferramentas digitais. A transição para um modelo democrático cada vez mais digital é contraditório e dialético, pois se, por um lado, o seu uso pelo governo não representa, necessariamente, um modismo, também não é a solução para todos os problemas relacionados a esfera democrática e da gestão pública.

Em assim sendo, a finalidade do GD era, portanto, conceber estratégias e tecnologias que possibilitassem ao cidadão a transparência e o estímulo à participação nas decisões públicas. Tinha-se “esse papel de usina, de fábrica de ideia, de ter agilidade em questões de consultas populares e de articular tudo isso” (COORDENADOR DA DIVISÃO DIGITAL DO DEPARCI, 2017).

Digamos assim, o gabinete digital era a fábrica de ideias, ou a incubadora disso tudo, e só lá tinha bastante coisa, segmentos da área de tecnologia e eles estavam sempre correndo e buscando novas ideias, buscando novas tecnologias, e ainda a questão de articular a participação das pessoas usando as tecnologias de informação (COORDENADOR DA DIVISÃO DIGITAL DO DEPARCI, 2017).

Como aponta o Coordenador Executivo do GD, ele

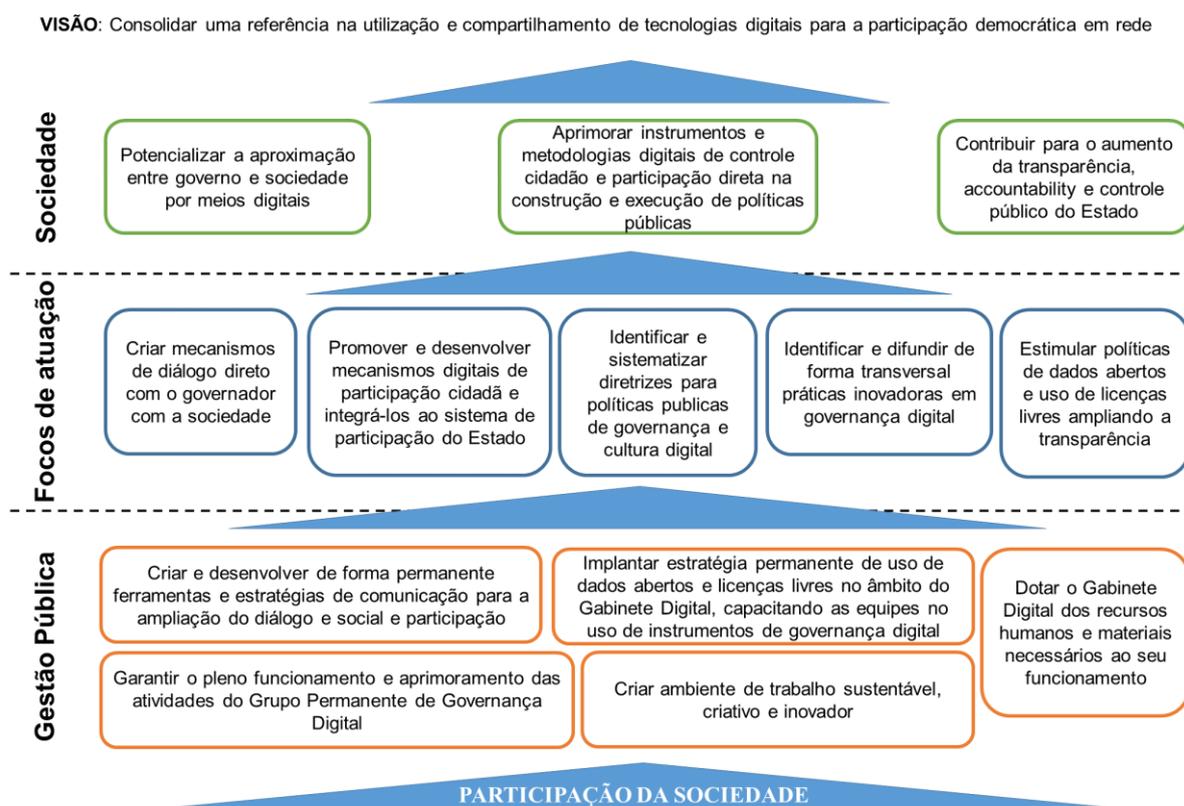
era muito mais uma experimentação do que um conjunto de ferramentas consolidadas. A gente tinha muito espaço para fazer uma espécie de laboratório mesmo, para tentar testar novas práticas, fazer coisas que nenhum outro órgão fazia. Então, isso estava na base do Gabinete Digital. Tinha muita liberdade, inclusive, para criar e tentar sair um pouco da caixa. Nesse sentido, nem sempre as iniciativas que a gente conduziu, estavam diretamente vinculadas a outra ferramenta (COORDENADOR EXECUTIVO DO GD, 2018).

A percepção do Coordenador Executivo do GD vai ao encontro do que era a missão desse laboratório, de “colaborar com a construção de uma nova cultura de participação no Governo do Estado do Rio Grande do Sul por meio das redes digitais visando ao diálogo permanente com a sociedade, a transparência, a gestão colaborativa e a cidadania” (RELATÓRIO DO PLANO CONCEITUAL DE DIRETRIZES ESTRATÉGICAS DO GD, 2011, p. 34). Bem como da sua visão de se consolidar enquanto uma “referência na utilização e compartilhamento de tecnologias digitais para a participação democrática em rede” (RELATÓRIO DO PLANO CONCEITUAL DE DIRETRIZES ESTRATÉGICAS DO GD, 2011, p. 34).

Apesar do GD resgatar essa ideia de instituir no RS uma nova cultura participativa, vale dizer, como já observado no Capítulo 5 deste estudo, que a cultura participativa no RS foi se desenvolvendo a partir de um conjunto de experiências, como o OP, a CP, os Coredes e os Comudes, que tiveram início, sobremaneira, no fim da ditadura, em 1985.

A partir da missão e da visão do GD, foi desenvolvido um mapa estratégico do GD (Figura 11).

Figura 11 – Mapa estratégico do GD



Fonte: Adaptado pelo autor a partir do Relatório do Plano Conceitual de Diretrizes Estratégicas do GD (2011, p. 35).

A partir do mapa estratégico do GD é possível identificar um conjunto de objetivos que se propôs alcançar ao longo dos quatro anos. Entretanto, o mapa é genérico sob o ponto de vista de não apresentar indicadores, metas e projetos para alcançá-los com efetividade, assim como demais documentos. Isso se materializa com a não consolidação do GD enquanto uma política de estado, mas apenas enquanto política de governo, daquela gestão, uma vez que foi descontinuado.

Os objetivos apresentados no mapa representam uma ruptura com um modelo democrático representativo em que a participação da sociedade se limita ao sufrágio universal.

Esta ruptura exigiria uma mudança na cultura da sociedade e na cultura interna das instituições, tanto no aspecto gerencial/burocrático do Estado, quanto pelos próprios servidores públicos que, como observado nas entrevistas, são reativos, pouco abertos à mudança. Para o Coordenador da Divisão Digital do Deparci (2017), a falta de expertise por parte do governo com relação ao uso das TIC e da internet é outro fator que limita a participação cidadã, bem como a falta de entendimento da população com relação aos processos participativos.

Ocorre que, como reforçam os sujeitos entrevistados nessa pesquisa, essa aproximação da população com os processos participativos, o que leva ao seu entendimento e consolidação, se dá por meio de um processo bastante lento. Acredita-se, inclusive, que esse seja um dos motivos pelos quais o GD seja tratado sempre como “experiência” e/ou “laboratório”. Contudo, trata-se de uma iniciativa que, por meio dessa experimentação, indicou possibilidades e caminhos para a democracia digital com a implementação de diferentes ferramentas que possibilitavam a participação digital.

Neste sentido, analisa-se, nas próximas subseções, as ferramentas do GD: do Governador Pergunta, Governador Responde e Governo Escuta, pois estas foram as três ferramentas presentes na concepção do Sisparci. Ao longo da gestão, outros mecanismos de participação digital foram incorporados ao GD, como o De Olho nas Obras “O Governo faz, eu fiscalizo!”, lançado em 13 de junho de 2013 e o Diálogo em Rede, lançado em 31 de outubro de 2013. Há de se considerar, que estas duas ferramentas de participação não serão aprofundadas neste estudo.

O De Olho nas Obras foi uma ferramenta desenvolvida pelo GD, em parceria com a Procergs e a FGV, que permitia o acompanhamento e a fiscalização de obras públicas do Estado pelo cidadão. A ideia do sistema era permitir um maior controle social da população e transparência das ações do governo a partir do acesso a informações que antes eram restritas ao corpo técnico do governo e aos demais gestores responsáveis pelo monitoramento dos projetos estratégicos das obras públicas (BALANÇO 2011-2014 DO GD, 2014).

Dentre as informações disponíveis para consulta da população, estavam a previsão de conclusão da obra, o valor global, o andamento, as empresas responsáveis pela execução, a secretaria responsável e a localização da obra no mapa. Além disso, caso houvesse a necessidade de outras informações pelo cidadão, o mesmo poderia fazê-lo a partir da LAI. Ressalta-se, entretanto, a ausência de outras informações que também poderiam ser importantes

ao cidadão, como com relação as fontes de financiamento, pagamentos, empresas que concorreram nas licitações e os montantes financeiros, dentre outras⁵⁷.

Ao final de 2014, último ano da gestão Tarso, havia na ferramenta 100 obras disponíveis para consulta, monitoramento e fiscalização. A interação da população no De Olho nas Obras se dava a partir de duas perspectivas. A primeira delas era com relação ao acompanhamento de uma determinada obra, que poderia ser feito a partir da escolha de uma única obra ou de várias para receber informações/atualizações pelo *Facebook*, *e-mail* e *Twitter*. Já a segunda envolvia uma interação focada na fiscalização, na qual os cidadãos poderiam enviar comentários, dúvidas, vídeos e fotos das obras. As colocações dos cidadãos eram respondidas pelo governo.

Um dos objetivos do De Olho nas Obras era incentivar a inclusão da participação cidadã nas fases de monitoramento e avaliação das políticas públicas, uma vez que a grande parte das experiências de participação ocorrem na fase de formulação das políticas públicas (SECRETÁRIO DA SGG E COORDENADOR GERAL DO GD, 2018). Ainda para o entrevistado, esta ferramenta tinha por ênfase o controle social sobre o monitoramento e desenvolvimento de políticas públicas, e seu desenvolvimento, assim como nas demais ferramentas, teve por base demandas da sociedade.

[...] Não tinha nenhuma fórmula pré-concebida, e **a gente tinha consciência de que na verdade a gente ia ter que desenvolver iniciativas que fossem, digamos assim, também referenciadas em demandas da sociedade, que a gente identifica no debate público.** [...] sempre se buscava olhar iniciativas desenvolvidas fora do país. Mas, também, sempre tendo um olhar para o território, para o Rio Grande do Sul, para as suas características, que eu acho que é uma coisa fundamental (SECRETÁRIO DA SGG E COORDENADOR GERAL DO GD, 2018, grifos nossos).

Para o Coordenador Executivo o GD (2018), o De Olho nas Obras foi uma ferramenta cuja implementação se deu de forma “atabalhada”, tendo em vista que faltava apenas mais um ano para o encerramento do governo.

a gente recebeu o briefing do que se queria do próprio Vinicius Wu no final de 2013. Então ficamos um pouco preocupado, porque faltava só mais um ano de governo, e ainda tinha as eleições. [...] e no último ano todo governo entra num movimento centrífugo, assim, muito difícil de se fazer coisas novas. É muito mais um ano de se entregar resultados, de apresentar à sociedade o que foi feito, do que de você começar iniciativas novas. E também por conta da complexidade técnica da implementação da ferramenta (COORDENADOR EXECUTIVO DO GD, 2018).

Diferente da afirmação do Secretário da SGG e Coordenador Executivo do GD (2018) de que não havia nenhuma fórmula pré-concebida para o desenvolvimento das ferramentas, e, portanto, para o De Olho nas Obras, o Coordenador Executivo do GD (2018) afirmou que já se

⁵⁷ Na versão do portal ao qual esta pesquisa teve acesso, não havia estas informações.

tinha um sistema de monitoramento das obras dentro da estrutura do governo. Porém, era um sistema que havia sido contratado ainda em 2010, junto a FGV para que os técnicos que estavam realizando a fiscalização das obras pudessem passar informações acerca do andamento e situação de cada obra. Estes dados eram utilizados para a realização da “sistemática de monitoramento que ocorria a cada 15 dias nessa área de gestão, que era quando o governador e os outros secretários se reuniam e ali ele recebia as informações sobre o andamento e situação de cada obra” (COORDENADOR EXECUTIVO DO GD, 2018).

Porém, como o próprio entrevistado realça, quando esse sistema foi passado para a guarda da Procergs, que tinha autorização para fazer modificações, ele ainda era muito “duro”, muito técnico, com terminologias técnicas, “era um sistema feio, não era feito para o usuário acessar e olhar”. Cabia a equipe do GD, “a missão de pegar, de fazer uma tradução daquilo ali para uma interface com mais usabilidade, para garantir que o cidadão gaúcho pudesse, também, de certa forma, acompanhar, monitorar o andamento das obras”.

Um dos objetivos desta ferramenta era justamente possibilitar um maior entendimento por parte do cidadão de que

quando uma obra tá parada, por exemplo, não é porque ninguém não tá fazendo nada, é porque tem algum entrave burocrático muito sério acontecendo, tá faltando recursos em alguma rubrica, ou a empresa faliu ou simplesmente cruzou os braços e parou de trabalhar e o governo tá tentando reincidir o contrato, fazer uma nova licitação. Sempre tem mil possibilidades de complicações (COORDENADOR EXECUTIVO DO GD, 2018).

a intenção era decodificar isso pra o cidadão. De fato, tirar o manto de invisibilidade sobre aquelas informações e trazer à tona e ser muito franco no sentido de que, se há problemas numa obra a gente queria abrir e mostrar que problemas eram esses. E aí também com uma dimensão um pouco de rede social, no sentido de que as pessoas podiam comentar, enviar fotos, enviar vídeos, passar pela obra e fotografar... E daí nas obras tinha, não em todas porque no final a gente chegou a colocar 100 obras dentro, mas no modelo piloto, se não me engano, eram sete ou oito, e essas sete ou oito elas tinham outdoors com QR-code, daí o cara escaneava, já entrava direto na página daquela obra dentro da ferramenta e ali ele poderia fazer o seu relato sobre o que ele tava vendo. Denunciar, sei lá, se alguém não tava usando EPI [Equipamento de Proteção Individual] (COORDENADOR EXECUTIVO DO GD, 2018).

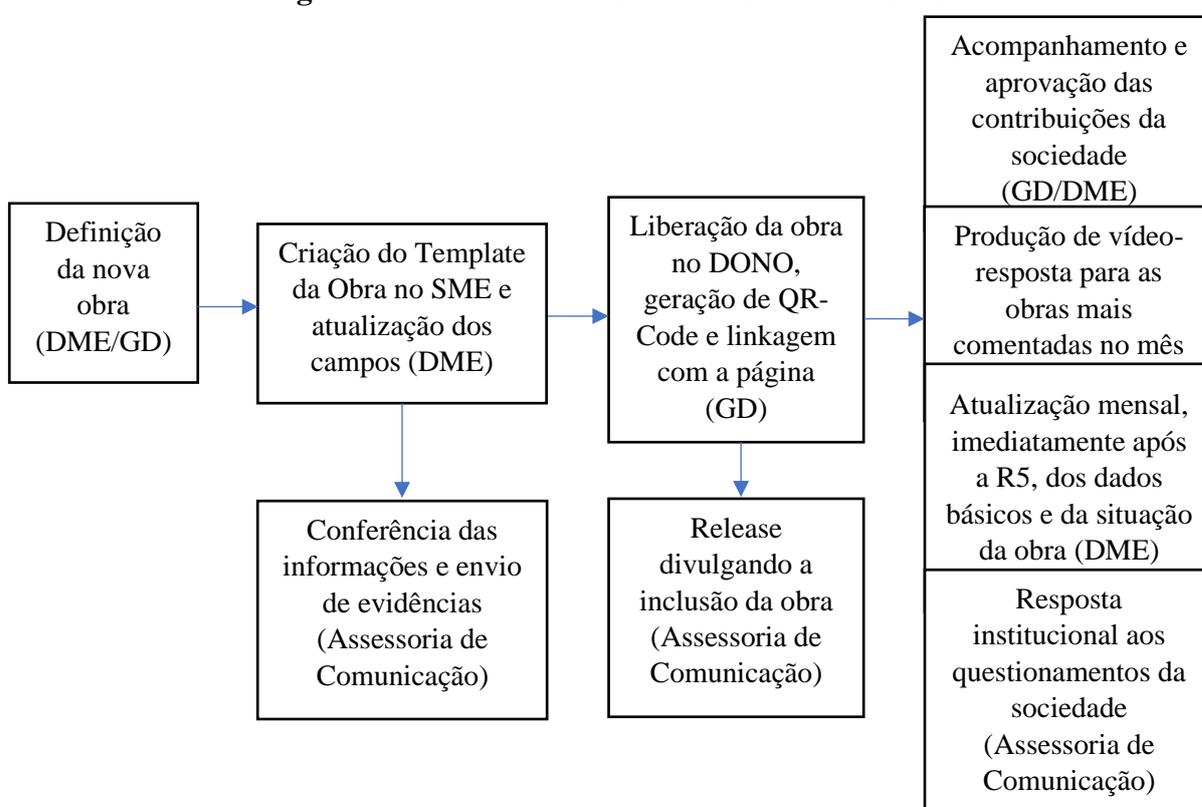
O Coordenador Executivo do GD (2018) ainda esclarece que o desenvolvimento desta ferramenta permeou diversos fatores, tanto de sentido técnico, quanto no sentido de desenvolvimento da interface. Embora o GD tivesse uma equipe própria de desenvolvimento,

não era uma *mega* equipe e ela também tinha que lidar com as outras ferramentas já em andamento. Então, a gente teve muita dificuldade primeiro na montagem desse arranjo, do que exatamente seria essa ferramenta e depois quando ela ficou redonda, de fato, e que todos os componentes estavam funcionando, inclusive esse componente de feedback, como rede social, aí já era lá para março de 2014. Já era o momento de tensão pré-eleitoral, digamos. E era muito difícil [...] nesse caso a gente também não

tinha recurso para divulgar, **era muito difícil atrair um público básico para aquela página. Inclusive um público que fosse a altura do esforço que a gente fez para colocar a ferramenta no ar.** E foi muito bacana, assim, uma pena que tenha sido descontinuada, porque poderia ter sido muito bem aproveitada. Teve um empenho tremendo de diversos órgãos para o funcionamento da ferramenta. Com certeza ela tinha várias limitações, enfim, inclusive bugs – imagina que o período de testes não foi muito grande, né – então ela poderia ter sido aperfeiçoada e, de fato, funcionar até hoje (COORDENADOR EXECUTIVO DO GD, 2018).

Diante das exposições, identifica-se na Figura 12 o fluxo de funcionamento da ferramenta De Olho nas Obras.

Figura 12 – Fluxo do De Olho nas Obras – DONO



Fonte: Adaptado pelo autor a partir dos arquivos do Gabinete Digital.

Já a outro espaço criado para estimular o debate e a participação cidadã entre governo e sociedade, foi o programa Diálogos em Rede. Diferente dos demais canais de participação cidadã, este não se tratava de uma ferramenta em si, mas, sim, na realização de debates presenciais que eram, também, transmitidos pela internet. Os debates eram informais e realizados em bares e pontos culturais de Porto Alegre, onde se reuniam pessoas e setores ligados à cultura digital. Estes encontros tinham por objetivo proporcionar “a emergência de novas redes na confluência direta com as ruas” (BALANÇO 2011-2014 DO GD, 2014).

Ao todo, foram realizadas sete edições do Diálogos em Rede, que reuniram aproximadamente mil pessoas entre os públicos presencial e virtual. Convém observar que os temas debatidos foram: o Marco Civil da Internet (31/10/2013), Direitos autorais em debate (25/11/2013), Feminismo e Novas Tecnologias (19/12/2013), Copa do Mundo de 2014 (26/02/2014), O Papel da Mídia no Golpe de 64 (10/04/2014), Participação Digital no Brasil (19/04/2014) e Diálogos com a Juventude (27/05/2014).

De acordo com o Coordenador Executivo do GD (2018), o Diálogos em Rede consistia numa tentativa de se aproximar

de setores da sociedade que mobilizavam as redes e que já tinham uma certa organização em rede, de acordo com temas que são de interesse próprio, mas que a gente pudesse, de alguma forma, entrar nesse diálogo e trazer isso para dentro do governo, para gerar políticas públicas. [...] A gente transmitia ao vivo, também recebia perguntas da internet, convidava uma galera que era referência na discussão desse tema nas redes sociais para discutir presencialmente. Sempre num barzinho, num momento pós-expediente assim. Então, o pessoal bebia enquanto conversava sobre política e tecnologia. No fim a gente reunia ali, fazia um relato de todo debate e todas as questões que foram levantadas, as respostas e passava para o governador. Além de divulgar e publicar. [...] não havia nenhuma vinculação burocrática, no sentido de que aquilo entraria de alguma forma na agenda pública, sabe. Era muito mais um movimento nosso de aproximação, de ter uma entrada maior dentro desses públicos e poder construir, de fato, um vínculo maior de confiança, para que quando a gente fosse trabalhar alguma outra ferramenta, a gente pudesse também contar com a participação dessas pessoas. Digamos de uma ampliação de público e de legitimação do Gabinete Digital como uma ferramenta de diálogo e de e-participação (COORDENADOR EXECUTIVO DO GD, 2018).

De acordo com o relatório do Balanço 2011-2014 do GD (2014) e a partir de informações do portal do GD (2011-2014), é importante ter presente que o GD recebeu sete prêmios ao longo dos quatro anos do governo Tarso.

7.1.1 Governador Pergunta

Lançado em 09 de novembro de 2011, o Governador Pergunta (GP) era uma ferramenta de participação digital do GD, implementada como parte de um modelo mais amplo de gestão participativa do governo Tarso. A ideia era que o Estado fosse submetido, ainda que não na sua totalidade, a um maior controle da sociedade por meio de iniciativas que rompessem com o *status quo*, tradicionalmente, imposto pelas relações conservadoras, desiguais e de poder que se estabelecem entre Estado e sociedade a partir de uma lógica neoliberal de dominação, em que a vontade geral é submetida a vontade de todos.

O desenvolvimento de iniciativas participativas que rompessem com uma cultura política avessa aos princípios da democracia participativa/deliberativa, exigiu do governo

petista uma nova racionalidade, de sentido habermasiano, em que a participação cidadã é fundamentada sob a égide de processos racionais e argumentativos.

Nesse sentido, o GP era uma ferramenta de consulta pública virtual em que o governador realizava uma pergunta à sociedade acerca de temas de interesse público, convidando a população a contribuir com preposições ao seu questionamento por meio do GD. Ou seja, nesta ferramenta a população participava contribuindo com soluções a um determinado problema. Durante este processo, a população poderia acessar o portal do GD e, na ferramenta do GP, votar nas preposições enviadas por terceiros, bem como poderiam, ainda, sugerir adequações ou melhorias. Ao término da votação, o governo respondia as contribuições mais votadas, e os autores eram convidados a participar de um encontro presencial com o governador para que fosse debatido os encaminhamentos das propostas levantadas, uma vez que a ideia desta ferramenta democrática era incorporá-las à agenda governamental para formulação de políticas públicas (Figura 13).

Figura 13 – Tela inicial do Governador Pergunta



Fonte: Portal do Gabinete Digital (2011-2014).

Esta metodologia de participação foi inspirada em estudos e análises de experiências internacionais, e para o processo de votação, o GP se inspirou na iniciativa desenvolvida no âmbito do projeto de pesquisa “All Our Ideas”, da Universidade de Princeton, nos EUA, que

surgiu da discussão sobre como coletar e priorizar as ideias dos alunos daquela Universidade. Com a finalidade de coleta de dados sociais e estimular a participação em rede, ampliar a democracia e fortalecer a cidadania, o GD adaptou esta metodologia ao seu contexto.

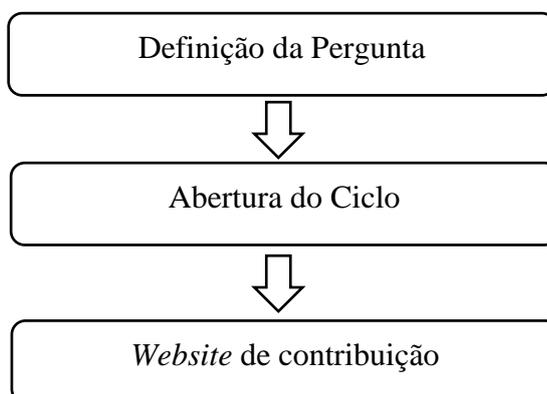
[...] ele foi muito bem pensado porque a metodologia foi, de fato, muito bem construída desde o início, forma pesquisadas várias referências de fora, de como fazer um modelo consultivo em que você não caísse no, problema, por exemplo, que tinha o Governador Responde, em que você tem uma lista de opções para votar e você acaba votando nas primeiras porque ninguém vai parar para ler todas as duas mil perguntas. Então foi adotado um sistema de votação em pares, que foi importado – importado, digamos assim, porque não era, na verdade era uma ferramenta livre, mas fizemos conversas, inclusive, com o pessoal que desenvolveu esse sistema que é da universidade de Princeton, para poder adaptar ele para as nossas necessidades (COORDENADOR EXECUTIVO DO GD, 2018).

A votação, portanto, ocorria a partir do sistema de pares. Isto é, somente duas propostas poderiam ser avaliadas a cada interação do usuário com a ferramenta, e eram sorteadas de forma aleatória entre todas as propostas disponíveis enviadas pelos usuários. A cada voto uma proposta era priorizada em face da outra, podendo alcançar entre 0 a 100 pontos⁵⁸.

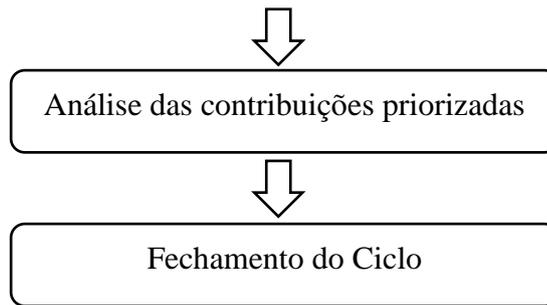
Era um modelo de votação em pares, que ele calculava, na verdade, uma espécie de embate entre ideias. A ideia que proporcionalmente ganhasse mais embates com outras, nesse duelo, digamos assim, de opções, ela seria a mais votada. E essa ferramenta ela tinha a intenção de elencar, na verdade, prioridades de atuação para o governo em diferentes áreas (COORDENADOR EXECUTIVO DO GD, 2018).

De acordo com o Relatório da Sistemática do Diálogo “O Governador Pergunta” (2012), este processo era composto por cinco etapas, conforme Figura 14.

Figura 14 – Macroprocessos do GP



⁵⁸ “A pontuação traduz a probabilidade de cada ideia vencer um embate aleatório na disputa de pares. Não há limite no número de votos por usuário já que a possibilidade de provocar desvios e manipular o resultado é reduzida em face do sorteio aleatório. Se o participante não concordar com as duas propostas sorteadas ou não souber responder, ele pode pular para um próximo par, sem prejuízo. As ideias que vencem o maior número de turnos tomam o topo da lista, refletindo a média da opinião pública engajada no processo” (PORTAL DO GABINETE DIGITAL, 2011-2014).



Fonte: Adaptado pelo autor a partir do Relatório da Sistemática do Diálogo “O Governador Pergunta” (2012).

Como se observa na Figura 14, a primeira etapa do ciclo do processo do GP era a definição da pergunta. De acordo com o Relatório da Sistemática do Diálogo “O Governador Pergunta” (2012, p. 21), a definição da pergunta era estabelecida junto com o governador e poderia estar relacionada “a temas para os quais haja a participação ativa, no sentido do interesse pela pergunta e pelas contribuições a serem priorizadas no decorrer do processo, de um ou mais órgãos de governo”.

Após definida a pergunta, a segunda etapa era a realização de um conjunto de atividades que, mormente, estavam relacionadas à definição e implantação dos mecanismos de publicização da pergunta junto à população. Ou seja, a etapa da Abertura do Ciclo era responsável pela realização de campanhas de divulgação, evento de lançamento do ciclo do GP, entre outras atividades. Já na terceira etapa *Website* de Contribuições, tinha-se por finalidade organizar o portal do GD de acordo com a temática da pergunta definida na primeira etapa do processo, uma vez que a interação dos cidadãos no portal se daria tanto pelo processo de contribuir com a preposição ao questionamento quanto por meio da votação.

Com relação a quarta etapa, eram analisadas as contribuições mais votadas pelos internautas a partir da votação em pares. Vale dizer, que a cada acesso realizado pelo cidadão junto ao portal do GD para a votação das perguntas, novos pares de perguntas eram gerados à medida que o cidadão realizava a votação. Na prática, isto significa dizer que um cidadão poderia realizar diferentes números de votação durante o mesmo processo. Após a votação, a partir das perguntas priorizadas, eram produzidas respostas para cada uma das perguntas priorizada. Como forma de ampliar ainda mais a participação dos cidadãos para além do espaço virtual, o governo disponibilizava vans equipadas com *tablets* e acesso à internet em pontos considerados estratégicos da Região Metropolitana por conta da grande circulação de pessoas, assim como eram feitos deslocamentos no interior do estado.

No fechamento do ciclo, quinta etapa do processo, havia a realização de um evento de encerramento, presencial, do qual participava o governador, secretários de estado e os cidadãos cujas perguntas foram priorizadas. No entanto, o ciclo não garantia que as perguntas priorizadas no GP seriam incorporadas à agenda do governador e transformadas em políticas públicas. Na realidade, os documentos e relatórios governamentais do GD e da GP divergem quanto a isto. Na descrição da ferramenta do GP no portal do GD, assim como no Relatório do Balanço das atividades desenvolvidas do GD entre 2011 e 2014, consta a afirmação de que se trata de uma “Consulta pública *online*, em que o governador lança uma pergunta e, por meio do Gabinete Digital, **a sociedade responde com proposições que são incorporadas à agenda governamental**” (BALANÇO DO GD 2011-2014, grifos nossos). O mesmo ocorre na descrição das duas consultas públicas realizadas em 2011 e 2012 – que são abordadas na sequência – e disponibilizadas no PGD. Ao se referir à consulta de 2012, cujo tema foi o trânsito, afirma-se: “Os participantes apresentaram suas ideias aos gestores e ouviram os encaminhamentos do Executivo Estadual para **incorporar as novas políticas ao Plano Estadual de Segurança no Trânsito**” (PORTAL DO GABINETE DIGITAL, 2011-2014, grifos nossos). Ou, ainda, “Como resultado, **as 10 propostas escolhidas na votação**, duas de cada área, **estão sendo adotadas como prioridade pelo Governo do RS até 2014**” (PORTAL DO GABINETE DIGITAL, 2011-2014, grifos nossos).

Durante os quatro anos do GD, foram realizadas três edições do GP. A primeira edição teve início ainda no primeiro ano do governo Tarso, em 09 de novembro de 2011, e foram 31 dias de mobilização, sendo seu término em 10 de dezembro de 2011. Na oportunidade, o tema que norteou a discussão entre governo e sociedade foi o da saúde. De acordo com o Relatório da Sistemática do Diálogo “O Governador Pergunta” (2012), o tema foi escolhido por conta de ter sido elencado como prioridade na discussão do PPA participativo do estado, e por isto foi escolhido para esta primeira edição do GP. Convém observar, que no PPA participativo de 2008-2011 e 2012-2015, a saúde foi uma das pautas destacadas entre diversos outros temas entendidos como relevantes pela sociedade gaúcha. Em assim sendo, a pergunta lançada pelo governador à população foi “Como podemos melhorar o atendimento à saúde pública?”.

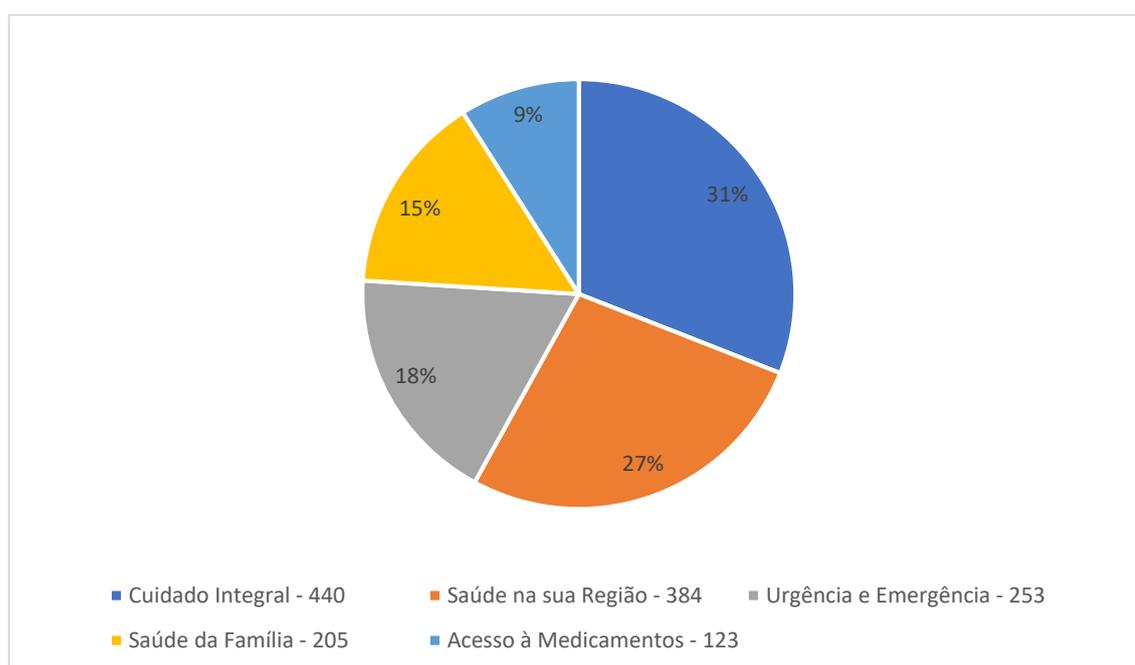
O Secretário da SPGPC (2018) recorda sobre os resultados efetivos dessa consulta à população:

naquela consulta a população lançou como prioridade o início da regulação do Sistema Único de Saúde na região planalto, numa macrorregião do estado, no Corede da produção, que pega Passo Fundo, principalmente, como uma política pública a ser priorizada naquele momento. E a Secretaria de Saúde teve que começar o sistema de

regulação do Sistema Único de Saúde, aliás, um dos princípios do SUS, né, nessa região. E assim sucessivamente (SECRETÁRIO DA SPGPC, 2018).

A partir desta definição, foram destinados 19 dias para o envio de sugestões para solucionar o problema do atendimento à saúde pública e 12 dias para a realização da votação e escolha, *on-line*, das 50 propostas que seriam incorporadas à agenda governamental (Gráfico 5). Com o intuito de organizar e sistematizar o envio das propostas, foram definidos cinco temas estratégicos para a saúde.

Gráfico 5 – Propostas enviadas ao Governador Pergunta na 1ª edição



Fonte: Elaborado pelo autor a partir do Relatório da Sistemática do Diálogo “O Governador Pergunta” (2012).

Nesta primeira edição, foram enviadas 1.405⁵⁹ propostas. Destas, 50 foram priorizadas, respondidas e, ainda, os autores recebidos pelo governador no Palácio Piratini⁶⁰ para debater e dar encaminhamento a elas. Observa-se na fala do Coordenador Executivo do GD (2018), uma preocupação quanto a linguagem com que as propostas eram formuladas e enviadas ao GP. A equipe do GD realizava um filtro de linguagem das propostas encaminhadas pela população. Segundo ele, este filtro tinha por finalidade “deixar as coisas escritas bonitinhas e da forma mais sintética possível, mas a gente não censurava nenhuma ideia”.

⁵⁹ Este total foi obtido por meio do somatório de todas as propostas enviadas e sistematizadas por tema. Vale dizer, que no próprio relatório da Sistemática do Diálogo “O Governador Pergunta” (2012) este número é de 1388 propostas enviadas.

⁶⁰ O encontro foi realizado no dia 14 de dezembro de 2011, e contou com transmissão ao vivo pela internet.

Com relação a adesão da população, teve-se um total de 122.609 votos computados e foram mobilizadas 60 mil pessoas⁶¹.

Faz-se interessante destacar a participação da população nesta ferramenta a partir do recorte territorial dos Coredes (Quadro 9), com o intuito identificar a espacialidade da participação no território.

Quadro 9 – Número de cadastros e contribuições enviadas no Governador Pergunta por Corede

Corede	Nº de cadastros	Nº de contribuições
Metropolitano Delta do Jacuí	941	1023
Vale do Rio do Sinos	101	107
Produção	39	36
Sul	34	33
Vale do Jaguarí	29	25
Serra	27	27
Fronteira Oeste	23	17
Central	14	8
Campanha	13	16
Vale do Rio Pardo	13	13
Missões	12	14
Norte	11	7
Vale do Caí	9	10
Alto do Jacuí	7	4
Fronteira Noroeste	7	7
Noroeste Colonial	7	5
Vale do Taquari	7	7
Médio Alto Uruguai	6	13

⁶¹ De acordo com Portal do Gabinete Digital (2011-2014), das 60 mil pessoas mobilizadas, aproximadamente 20 mil participaram em atividades presenciais do GP, que envolveram reuniões com movimentos sociais e lideranças na área de saúde pública, atividades em dois Territórios da Paz nas cidades de Canoas e Passo Fundo, além de palestras e atividades em municípios gaúchos como Pelotas, Erechim, Caxias, Santa Maria, Cacequi, Bento Gonçalves, Santa Cruz do Sul, Santo Ângelo, Ijuí, Palmeira das Missões. Estimasse que cerca de 10 mil pessoas acessaram o site do GD por meio da Van da Participação, que era equipada com computadores e possibilitou o acesso da população em parques, praças, hospitais e demais espaços públicos da Capital e Região Metropolitana. Ao todo, foram visitados 19 municípios. Ainda foram instalados computadores em oito espaços públicos da capital e sete Telecentros no interior do Estado.

Jacuí-Centro	5	3
Litoral	5	3
Campos de Cima da Serra	3	2
Centro-Sul	3	6
Paranhana-Encosta da Serra	3	-
Rio da Várzea	3	3
Alto da Serrado Botucaraí	2	2
Hortências	1	1
Nordeste	1	1
Celeiro	0	-
Não Identificados ⁶²	-	12
Total	1326	1405

Fonte: Adaptado pelo autor a partir do 2º Relatório de Monitoramento da Implementação e Avaliação do GD (2012, p. 27 e 31).

Diante dos dados sobre o número de cadastros e contribuições por Corede para a primeira edição do GP, não foi possível identificar a égide da potencialidade democrática de ampliação e descentralização da participação cidadã, mormente apresentada como alternativa aos limites dos canais participativos tradicionais e que justifica o uso entusiasta destas ferramentas no âmbito governamental. O que se observou na primeira edição do GP, foi uma concentração da participação na região do Corede Metropolitano Delta do Jacuí, em específico no município de Porto Alegre, seguido de Passo Fundo, Novo Hamburgo, Sapucaia do Sul, São Leopoldo, Cacequi e Caxias do Sul (2º RELATÓRIO DE MONITORAMENTO DA IMPLEMENTAÇÃO E AVALIAÇÃO DO GD, 2012).

De acordo com o 2º Relatório de Monitoramento da Implementação e Avaliação do GD (2012), o município de Porto Alegre foi o que registrou o maior número de participação na primeira edição do GP, tanto no cadastro – 904 – quanto nas contribuições – 1.011.

Além disso, é possível argumentar que houve uma baixa adesão e mobilização da população em participar do GP. Na prática, o que se observou é que o número de participantes e a espacialidade com que estavam distribuídos no território não foi representativo sob o ponto de vista do total de votos e de contribuições entre as três edições do GP quando comparado com o total de cidadãos que possuem acesso à internet no domicílio. Em 2011, por exemplo, segundo

⁶² Os Coredes não identificados foram o Paranhana-Encosta da Serra e o Celeiro, que juntos somam 12 contribuições.

dados do IBGE⁶³, cerca de 1.493.000 (39,29%) de domicílios permanentes no RS possuíam acesso à internet, o que representa um total de 4.627.000 de pessoas. Ao considerar que houveram 1.405 propostas enviadas e foram contabilizados 240.516 votos durante a edição de 2011 do GP, pode-se dizer que as 1.405 propostas enviadas representam 0,030% da população que tinha acesso à internet no domicílio no RS. Já em comparação com os votos, isto representa 2,64%.

Na edição de 2012, em que 1.669.000 (42,93%) dos domicílios permanentes tinham acesso à internet, o que representa 5.131.000 de pessoas, os dados indicam que as 2.111 propostas encaminhadas na edição de 2012 representam 0,041% da população que tinha acesso à internet no domicílio, e dos 240.515 votos computados, representa 4,69%. Quando se observa os dados da última edição do GP realizada em julho de 2013, período em que estavam sendo realizadas diversas manifestações em todo o país, e cujo tema desta edição tratou da reforma política, foram encaminhadas um total de 2.840 propostas e contabilizados 181.759 votos. A considerar que em 2013 havia cerca de 1.837.000 (46,25%) de domicílios permanentes com acesso à internet no RS, o que representa 5.583.000 de pessoas com acesso, logo as 2.840 propostas representam 0,05% do total da população que tem acesso nos domicílios permanentes, e 3,26% dos votos computados. Portanto, diferentemente da visão determinista do uso das TIC e da internet, e do próprio governador quando este em seu plano de governo destacou que um projeto transformador de governo precisa potencializar e integrar as TIC e a internet em seu programa de desenvolvimento, os dados indicam que não houve uma participação expressiva da população durante as três edições do GP. Ainda que o mesmo seja tratado pelo governo como sendo um

um moderno e avançado exercício do poder político pautado no debate público entre cidadãos livres e em condições iguais de participação, que advogam a legitimidade das decisões políticas através de processos de discussão que, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e da justiça social, **conferem um reordenamento na lógica de poder político tradicional** (2º RELATÓRIO DE MONITORAMENTO DA IMPLEMENTAÇÃO E AVALIAÇÃO DO GD (2012, p. 6, grifos nossos).

Como a ideia do governo com o GP era que as preposições da população fossem transformações em ações reais, de modo que pudessem melhorar e aperfeiçoar o atendimento da saúde no estado, não foi possível identificar se as 50 propostas priorizadas foram efetivamente incorporadas à agenda do governo.

⁶³ Dados de acesso à internet: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/2387#resultado>

Já na segunda edição do GP, realizada em 09 de outubro de 2012, teve como questão central o trânsito. O questionamento feito pelo governador à população foi “Como governo e sociedade podem, juntos, promover a paz no trânsito?”. No intuito de promover uma melhor sistematização, as contribuições foram divididas em cinco temas – Educação, Segurança Viária, Comunicação, Legislação e Saúde –. Observa-se ainda, que o governo do estado iria incorporar as prioridades ao Plano Estadual de Segurança no Trânsito para a década 2011 – 2020.

A partir destas definições, o processo de envio das propostas pela população, nesta segunda edição, foi realizado entre os dias 09 de outubro a 16 de novembro de 2012, com duração de 38 dias. Ao todo, a população enviou 2.111 propostas ao governo e, destas, 10 foram priorizadas e adotadas como prioridade pelo governo até 2014 (PORTAL DO GABINETE DIGITAL, 2011-2014). É importante frisar, que na 2ª edição do GP a consulta pública recebeu 240.516 votos e participaram do processo 100 mil pessoas⁶⁴.

Apesar desta ferramenta representar um canal de diálogo e interação direto com o governador do estado, não está claro se as propostas encaminhadas pela população eram efetivamente incorporadas à agenda do governo e transformadas em políticas públicas. Contudo, pesquisou-se documentos que pudessem comprovar se as propostas priorizadas pela população foram convertidas em políticas públicas, mas isto não ocorreu.

Tendo em vista o objetivo de incorporar as 10 propostas escolhidas na votação, sendo duas de cada área, ao Plano Estadual de Segurança no Trânsito até 2014, localizou-se apenas um documento preliminar relativo à Política Estadual de Segurança no Trânsito para a Década 2011-2020. Este documento era apenas uma proposta preliminar apresentada na Conferência Estadual sobre Políticas de Segurança no Trânsito, de 11 de dezembro de 2011. Portanto, realizada anteriormente à consulta pública sobre o trânsito. Assim como uma notícia disponível

⁶⁴ De acordo com o Portal do Gabinete Digital (2011-2014), para além da participação virtual, foram disponibilizadas duas Vans equipadas com *tablets* e acesso à internet, que circularam espaços públicos de Porto Alegre, região metropolitana e municípios do interior gaúcho. Ao todo, foram visitados **22 municípios**. São eles: Osório, Tramandaí, Palmeira das Missões, Cruz Alta, Itaqui, Uruguaiana, Santa Maria, Caçapava do Sul, Bagé, Pelotas, Rio Grande, São Lourenço do Sul, Caxias do Sul, Bento Gonçalves, Passo Fundo, São Miguel das Missões, Porto Alegre, Canoas, Esteio, Novo Hamburgo, Sapucaia, São Leopoldo. Ademais, foram **disponibilizados mais de 150 pontos de votação presencial em praças e ruas de Porto Alegre, em Batalhões da Brigada Militar de Porto Alegre e demais municípios gaúchos, em** Centros de Formação de Condutores (CFCs) de Porto Alegre e demais municípios e nas regionais da Procergs. Entretanto, em documento disponibilizado no portal do GD com os itinerários da Van da Participação e os locais dos Pontos Fixos de votação, apresentam informações diferentes. Com relação ao itinerário da Van, foram contabilizados **16 municípios**. Sendo no interior os municípios de Santo Ângelo, São Miguel das Missões, Ijuí, Santa Rosa, Cruz Alta, Passo Fundo, Erechim, Osório e Tramandaí. E, na região metropolitana, Esteio, Porto Alegre, Novo Hamburgo, Sapucaia, Viamão e São Leopoldo. O mesmo ocorre com os pontos fixos de votação. No documento, foram contabilizados **137 pontos**.

no *site* do Detran RS sobre este a elaboração deste plano. A notícia informava que “O plano ficará disponível por até 30 dias para consultas da sociedade no Gabinete Digital do Governo do Estado. Após este prazo, será enviado para a Casa Civil e servirá de base para a elaboração de uma Política Estadual de Segurança no Trânsito, com vistas à elaboração de leis e decretos”.

Dito isto, é preciso sublinhar que a participação da população nesta ferramenta ocorreu, suas ideias foram ouvidas e respondidas pelo governo. Mas é preciso refletir sobre qual o modelo de participação ideal tendo em vista o aprofundamento da democracia a partir da construção de instrumentos e dinâmicas participativas que privilegiem a deliberação dos cidadãos na esfera pública. Por isso, entende-se que a participação, ainda que num tom normativo, deve possibilitar ao público participante resultados efetivos das decisões tomadas em comum acordo nas arenas de discussão. Como aponta Allegretti (2011), ao tratar sobre o desinteresse pela participação ativa e incapaz de transformar a gestão pública, a partir dos estudos de Boaventura de Sousa Santos (2002) e Leonardo Avritzer (2003), argumenta que para “curar essa ‘patologia’ típica das sociedades liberais implica a invenção de práticas que permitam sair do domínio discursivo e influenciar diretamente as escolhas governamentais”. É preciso “favorecer o envolvimento concreto de todas as camadas da população” (ALLEGRETTI, 2011, p. 12).

Já a terceira e última edição do GP, realizada entre os dias 3 a 19 de julho de 2013, teve como pauta a Reforma Política, dado os diversos protestos realizados em todo o Brasil em junho daquele ano. A consulta pública realizada pelo GD teve por objetivo ouvir a população acerca das prioridades e a forma mais adequada para essa reforma política, no âmbito nacional, ocorresse.

Durante os 16 dias de duração da consulta, a população respondeu a duas questões. A primeira, questionava como deveria ser realizada a reforma política no país e não tinha por finalidade a votação de propostas a partir do método de pares. Já a segunda pergunta, no qual se objetivava priorizar as propostas enviadas por meio do sistema de pares, questionava a população sobre quais deveriam ser as prioridades da reforma política no país. A partir destas perguntas, a população encaminhou 2.840 propostas e, destas, 242 foram filtradas (consideradas dentro do escopo da consulta) e disponibilizadas para a votação. Com um total de 181.759 votos, foram priorizadas 10.

Ao considerar a primeira questão, “Como deve ser feita a reforma política no Brasil?”, 80% dos participantes destacaram preferir que a mesma fosse realizada por meio de uma

constituente exclusiva e 20% acreditavam que ela devesse ocorrer pelo atual (2013) conjunto de representantes eleitos no congresso (Tabela 6).

No que tange o segundo questionamento, “Na sua opinião, quais devem ser as prioridades da reforma política?”, as 10 respostas priorizadas conduzem a um entendimento diverso.

Tabela 6 – Prioridades da Reforma Política⁶⁵

	PROPOSTA	PONTUAÇÃO
1	Fim do voto secreto no Congresso Nacional e demais instâncias legislativas	81
2	Impedimento do uso da renúncia como artifício para escapar dos processos de cassação	78
3	Fim do foro privilegiado e da imunidade parlamentar	78
4	Redução do número de deputados federais, estaduais e vereadores	76
5	Afastamento do cargo para pessoas sob investigação por crime de improbidade e corrupção. Tipificação da corrupção enquanto crime hediondo	72
6	Ampliação dos canais diretos de participação da população. Maior participação popular em todos os níveis, através de instrumentos como plebiscitos, referendos e uso de novas tecnologias. democracia deliberativa em todo o brasil, com discussões municipais, regionais e estaduais sobre temáticas de interesse público	72
7	Maior transparência nos gastos governamentais. Prestação de contas disponível na internet. Criação de instrumentos de transparência e controle social sobre os partidos	71
8	Adoção do “recall”, possibilitando ao eleitor que abrevie o mandato do político que não corresponder às expectativas e não cumprir seu programa de governo. fiscalização permanente do cumprimento de metas e propostas	70
9	Fim das emendas de parlamentares ao orçamento da união.	69

⁶⁵ Algumas propostas foram grifadas no intuito de demonstrar que algumas delas já estavam previstas em lei e na constituição, bem como, em especial no caso do Rio Grande do Sul, a gestão Tarso dispunha de mecanismos de participação direta da população.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do Relatório da Consulta Pública #reformapolítica (2013), grifos nossos.

A terceira edição do GP teve como pauta a reforma política no país. A ideia era, por meio de um canal de diálogo direto com o governador, possibilitar à população manifestar a sua opinião sobre como deveria ocorrer a reforma política. Este, foi um dos temas das reivindicações da sociedade durante as manifestações que ocorreram em junho de 2013 em todo o país.

Como forma de atender as reivindicações da sociedade, o Congresso Nacional criou em 09 de julho de 2013 o Grupo de Trabalho da Reforma Política⁶⁶. Este grupo de trabalho era responsável por estudar e elaborar propostas referentes à reforma política e à consulta popular sobre o tema. Além da criação de um portal que os cidadãos pudessem contribuir com o tema, foram realizadas audiências públicas para debater as diversas propostas (CÂMARA DOS DEPUTADOS BRASIL, 2013).

Neste sentido, com o GP a população no RS também dispôs de um canal direto com o governador para propor e debater acerca da reforma política do país. Entendia-se que os resultados desta terceira edição serviriam de elementos para o processo em condução pelo Congresso Nacional, do Grupo de Trabalho sobre a Reforma Política (PORTAL DO GABINETE DIGITAL, 2011-2014).

Como resultado, as 10 propostas priorizadas representaram o posicionamento de insatisfação com a conjuntura política, social e econômica do país. Entre elas, destacam-se a eliminação de privilégios relacionados à atividade parlamentar, transparência e mecanismos de participação efetivos que valorizassem o interesse da população, bem como a votação no parlamento dos projetos oriundos de iniciativa popular.

Havia ainda, o interesse da população pela ampliação de canais diretos de participação em todos os níveis de governo, por meio da utilização de plebiscitos, referendos e, também, o uso das TIC e da internet. Resgatou-se, na manifestação da opinião pública sobre a reforma, o interesse pela democracia deliberativa, com discussões municipais, regionais e estaduais que

⁶⁶ Ata da Presidência da Câmara dos Deputados que criou o Grupo de Trabalho da Reforma Política. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/grupos-de-trabalho/54a-legislatura/reforma-politica-e-consulta-popular-sobre-o-tema/conheca-a-comissao/criacao-e-constituicao>>. Acesso em: 23 de mar. 2019.

priorizassem temas de interesse público, além de mecanismos de transparência das contas públicas e controle social sobre os partidos.

Importante mencionar, que mesmo havendo diversas mobilizações sociais da sociedade civil em todo o país, com relação a este tema, e existindo mecanismos institucionalizados de participação, em que a sociedade pode participar a nível nacional enviando sugestões, a reforma não ocorreu. Da mesma forma que os insumos produzidos pelo GP não resultaram em uma ação prática, isto é, não foram efetivos sob o ponto de vista da participação em gerar um resultado concreto a partir de uma demanda genuína da sociedade.

Ademais, algumas reivindicações elencadas como prioridades na terceira consulta pública do GP dialogam com alguns mecanismos de controle, de transparência e de participação já existentes, como é o caso das Leis de Responsabilidade Fiscal e de Acesso à Informação, o uso de referendos, plebiscitos, a Lei da Ficha Limpa, o OP, a CP, e o próprio GD.

Com relação a integração do GP com as demais áreas, o Coordenador Executivo do GD argumenta que

sempre dialogavam com outras esferas também, dependendo da área do governo que a gente tava tratando, qual era o tema subjacente da questão, a gente sempre tinha uma interlocução muito forte. Toda a consulta era montada desde o início com a participação de outras áreas do governo, então essa integração também era mais clara (COORDENADOR EXECUTIVO DO GD, 2018).

Cabe observar que em 2014, último ano do governo, não foi realizada nenhuma audiência do GP, apesar de ser lembrada por parte dos sujeitos entrevistados para essa tese, como a ferramenta mais bem pensada e planejada do GD. No entanto, o que se observa, como se trata nas próximas seções, é que as ferramentas do Governador Escuta e Governador Responde foram as que registraram experiências de participação mais marcantes, com importantes momentos na história do GD, uma vez que são mencionados por todos os entrevistados ouvidos sobre o tema.

7.1.2 Governador Responde

No intuito do governo do estado instituir mecanismos dialógicos de participação direta da sociedade civil com vistas a fortalecer a democracia participativa/deliberativa por meio do uso das TIC e da internet, foi lançado, em 2011, o Governador Responde (GR). Esta foi a primeira ferramenta desenvolvida pelo GD, e consistia em um canal direto de diálogo da sociedade com o governador, por meio do qual a população enviava perguntas que gostariam

de ser respondidas pelo governador (Figura 15). Após o envio das dúvidas e dos questionamentos, iniciava-se a fase de votação das mesmas para a escolha pelos próprios cidadãos da pergunta mais votada a ser respondida. Ao final do processo, já com escolha da pergunta, o governador respondia por meio de um vídeo gravado que era divulgado no portal.

Figura 15 – Tala inicial do Governador Responde

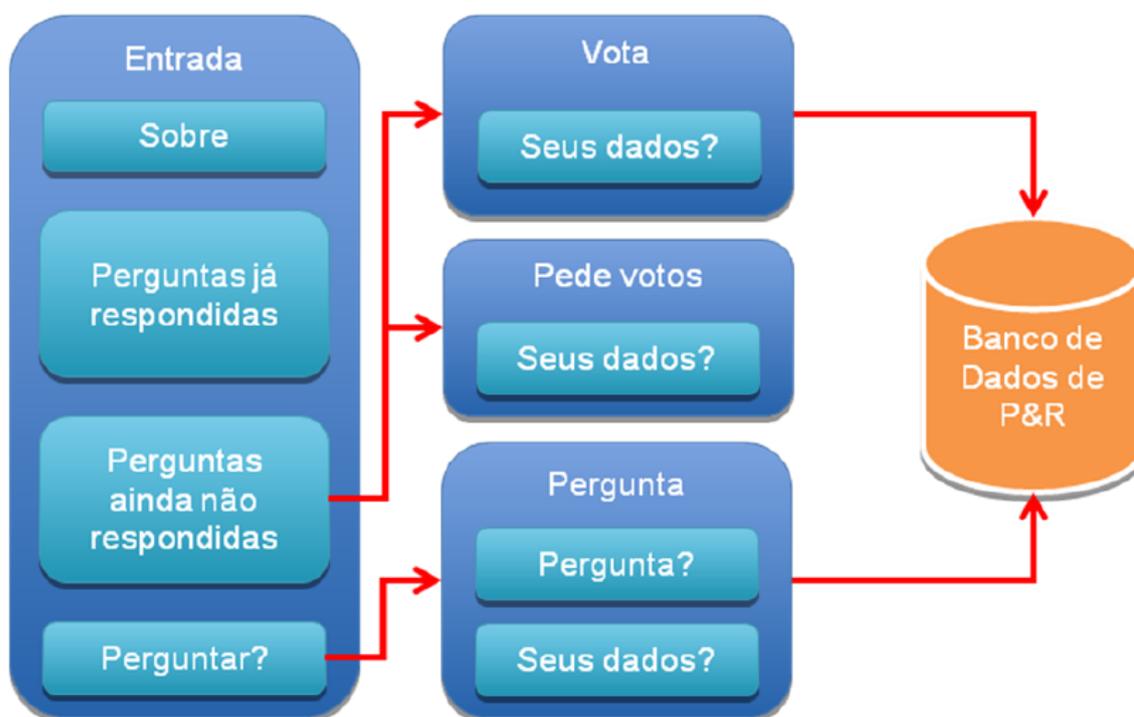


Fonte: Portal do Gabinete Digital (2011-2014).

De acordo com o *Relatório da Sistemática de Diálogo O Governador Responde*, cada rodada de perguntas e de votos tinha duração de 30 dias. Após, eram destinados 10 dias para que o governador elaborasse uma resposta. No intuito de evitar uma polarização de temas, e o diálogo com a sociedade fosse restrito em alguns poucos temas, adotou-se como regra geral que os temas das respostas não poderiam se repetir por três rodadas seguidas. Se por um lado isto possibilitaria uma maior pluralidade de temas escolhidos como os mais votados, por outro não garantiria, por exemplo, que o envio das perguntas ao governador não fosse ocorrer de forma concentrada no território, a fim de possibilitar uma radiografia mais ampla das demandas oriundas das diversas regiões do estado.

É preciso acentuar que outras perguntas também poderiam ser respondidas pelo governador, mesmo não estando entre as mais votadas. Segundo o Relatório da Sistemática de Diálogo “O Governador Responde”, esta escolha ficava a critério do governador, podendo este adotar como critério outras perguntas que convergissem com o tema da mais votada. Em sentido contrário, no Relatório do Balanço 2011-2014 do GD (2014) consta que somente eram respondidas, para além da pergunta mais bem votada, outras questões que também estivessem entre as mais votadas. E, neste caso, seriam respondidas pela própria equipe do GD. Ao procurar evidenciar quais seriam essas respostas produzidas pela equipe do GD, a partir do portal do GD, não foi possível localizá-las, apenas as gravações em vídeo do governador relativo a resposta da questão mais bem votada. As etapas desse processo são ilustradas pela Figura 16.

Figura 16 – Etapas do processo de interação do cidadão com o GR



Fonte: Relatório da Sistemática do Diálogo “o Governador Responde” (2011, p. 15).

Embora houvesse a liberdade do cidadão elaborar e enviar uma pergunta por meio da ferramenta, ela deveria ser vinculada a algum tema pré-determinado pelo governo. Além disso, caberia ao cidadão escolher entre registrar uma nova pergunta, votar numa pergunta já registrada, ou realizar ambas as possibilidades.

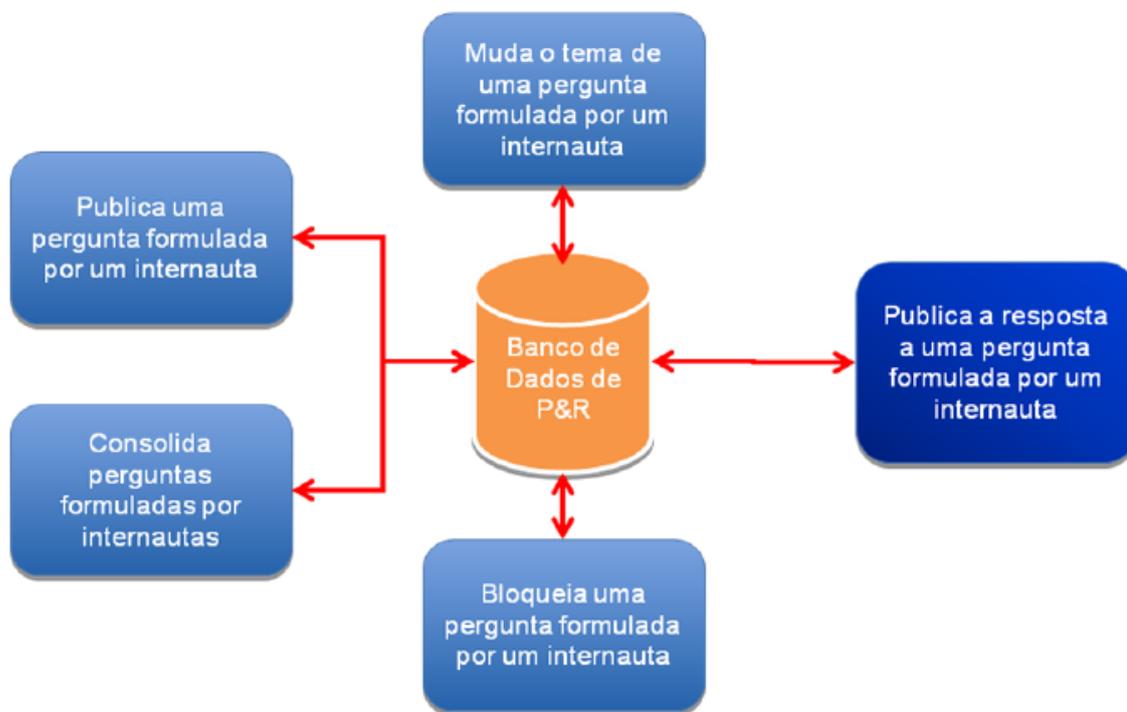
Vale dizer que o cidadão não poderia votar mais de uma vez em uma pergunta já publicada no portal. E, como forma de aumentar as chances de uma determinada pergunta ser

a mais votada, o autor do questionamento poderia mobilizar a sua rede de contatos e convencê-los a votar na pergunta de sua autoria. Ou, ainda, fazer campanha a partir de uma pergunta em que não fosse autor, mas que gostaria de vê-la respondida pelo governador.

O internauta pode compartilhar as perguntas registradas no “Governador Responde” nas redes sociais ou por e-mail entre seus contatos. O internauta é estimulado a utilizar seus próprios argumentos para convencer sua rede de contatos a votar em sua pergunta ou em perguntas nas quais tenha votado (RELATÓRIO DA SISTEMÁTICA DO DIÁLOGO “O GOVERNADOR RESPONDE”, 2011, p. 17).

Conforme mostra a Figura 17, à equipe do GD, cabia avaliar todas as perguntas encaminhadas a ferramenta GR antes de publicá-las no portal. Esta avaliação tinha por finalidade filtrar e descartar todas aquelas que ferissem os termos de uso do portal, bem como as que contivessem conteúdo de ofensa pessoal ou linguagem imprópria. Além disso, eram editadas as perguntas que pudessem identificar pessoas, casos, processos, ou que não garantissem o anonimato.

Figura 17 – Etapas do processo do GR para o GD



Fonte: Relatório da Sistemática do Diálogo “o Governador Responde” (2011, p. 18).

Embora o modelo metodológico adotado no GR possibilitasse à população a liberdade de escolher em qual pergunta votar, é preciso ressaltar que o modo com que eram disponibilizadas no portal do GD não propiciava uma igualdade de acesso, o que poderia

influenciar na escolha delas pelo cidadão. Isto porque, à medida que elas iam sendo enviadas e publicadas, e dada a quantidade, o cidadão poderia ser influenciado a votar nas primeiras, e não nas mais antigas. Como esclarece o Coordenador Executivo do GD (2018), havia o entendimento de que se há uma lista de opções a se escolher, e ela for muito ampla, com muitas questões, dificilmente o cidadão dedicaria atenção para ler todas. “[...] você acaba votando nas primeiras porque ninguém vai parar para ler todas as duas mil perguntas” (COORDENADOR EXECUTIVO DO GD, 2018).

Desde o lançamento do GR, em 2011, foram realizadas 15 edições e enviadas mais de 500 perguntas e 105 respondidas (BALANÇO 2011-2014 DO GD, 2014, p. 16).

Quadro 10 – Relação dos temas e total de votos das perguntas eleitas no GR

Data		Tema da pergunta	Votos	Tema vinculado
2011	15/06	Desvinculação dos Bombeiros da Brigada Militar	1.793	Segurança Pública
		Nomeação de fiscais do Tesouro do Estado	2.653	Outros temas
		Software Livre no Governo RS	33	Tecnologia da Informação
	16/08	Reajuste para técnicos científicos	2.105	Agricultura
	23/09	Copa do Mundo e turismo	595	Esporte
	25/10	Déficit de policiais civis	1.630	Segurança Pública
2012	05/03	Vencimentos dos agentes administrativos	3.455	Outros temas
		Auxílio moradia para servidores do MP	4710	
		Pagamento do Procred	320	Educação
	16/04	Sindicirgs solicita concurso público	1.731	Outros temas
		Duplicação da RS-118	54	Estradas
	26/06	Assédio moral no serviço público	724	Outros temas
	16/08	Negociação coletiva dos servidores públicos	1.140	
Nota Fiscal Gaúcha		20		
2014	09/06	Encerramento do Diálogos da Copa	-	Esporte

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do Portal do Gabinete Digital (2011-2014).

Observa-se no Quadro 10 que os temas que receberam maior número de votação, e foram respondidos pelo governador, estão relacionados, em grande medida, a valorização dos servidores públicos do estado. Como apontou o *Relatório da Sistemática do o Governador Responde*, o sucesso de implementação e utilização desta ferramenta de diálogo da sociedade com o governador dependia de dois fatores-chave. O primeiro era a realização de um amplo processo de comunicação e publicização para que a sociedade tivesse conhecimento da sua existência, seus objetivos, propósitos e como ela poderia participar. Este fator, inclusive, é apontado nas entrevistas como uma das carências do GD. Já o segundo fator-chave de sucesso do GR, segundo o relatório, era o empenho do governador.

Em se tratando de uma ferramenta de diálogo, o relatório apontava que era vital a compreensão e apropriação deste mecanismo pelo governador. Havia uma centralidade na figura do governador, haja vista sua responsabilidade em responder as questões eleitas como a mais votada, que era expressada pelo nome Governador Responde, que passa a se chamar Governo Responde. Com essa troca de nome da ferramenta, as respostas deixam de estar centralizadas na figura do governador, e passam a ser também feitas pelos secretários. Isso também altera o direcionamento dado no próprio portal do GD, ao chamar a população para fazer as suas perguntas. O texto passou a informar, assim, que os cidadãos poderiam enviar perguntas tanto para o governador quanto para seus secretários.

Uma vez que a ferramenta do GR foi concebida à luz de possibilitar o diálogo sistemático e a pluralidade de questionamentos oriundos dos mais diversos setores da sociedade, na prática, isto não ocorreu. Tendo por base que uma das suas características era estimular os próprios cidadãos a mobilizarem a sua rede de contatos, com argumentos, a fim de convencê-los a votar nas suas perguntas ou em alguma outra de interesse próprio, gerou-se, na realidade, uma polarização em torno de poucos grupos que melhor estavam organizados e que conheciam a dinâmica de funcionamento do GR. Fato este que corroborou para a sua descontinuidade em 2013.

Conforme esclarece o Relatório da Sistemática de Diálogo “O Governador Responde”,

se for baixo o nível de conhecimento da existência do mecanismo de diálogo, pessoas ou grupos melhor informados podem organizar suas perguntas e campanhas de votação, orientando, portanto, as respostas a perguntas de seu interesse. Consideramos que este esforço é legítimo, mas é necessário haver mecanismos, dentre eles a comunicação contínua da existência do mecanismo junto à sociedade gaúcha (e, portanto ampliação da sua base de usuários), que impeçam a **monopolização de questionamentos no Governador Responde que sejam de interesse de alguns poucos grupos** (RELATÓRIO DA SISTEMÁTICA DE DIÁLOGO “O GOVERNADOR RESPONDE”, 2011, p. 28, grifos nossos).

Para o Coordenador Executivo do GD (2018), quando esta ferramenta foi lançada, um dos objetivos era estabelecer um canal de diálogo e de participação direto com a sociedade, assim como, também, representou “uma tentativa de, já no início, não fazer com que o Gabinete Digital fosse apropriado somente por quem vive em Porto Alegre, [...] e que tá mais próximo do Palácio”. Isto é, tinha-se por objetivo “tentar chegar ao restante do estado”.

Ao analisar os dados sobre a participação no GR, reforça-se o entendimento de que não houve uma apropriação⁶⁷ pelo público em geral, tampouco uma descentralização da participação no território.

Quadro 11 – Categorização do percentual de temas das perguntas enviadas em 2011

Categoria	Percentual
Valorização do Servidor	34,5%
Segurança Pública	13,3%
Educação	10,1%
Outros temas	9,7%
Estradas	4,7%
Tecnologia da Informação	4,5%
Saúde	3,6%
Meio Ambiente e Saneamento	3,2%
Agricultura	2,4%
Juventude	2,1%
Cultura	1,9%
Enfrentamento do Crack e às Drogas	1,9%
Segurança no Trânsito	1,7%
Energia	1,3%
Acessibilidade	1,3%
Esporte	0,9%
Petróleo, Gás Natural e Pólo Naval	0,9%
Enfrentamento as Calamidades Climáticas	0,6%

⁶⁷ Entende-se por apropriação como sendo a capacidade de determinados grupos se organizarem e utilizarem a ferramenta de modo que os seus objetivos e interesses, sejam eles de classe, de categoria ou individuais, sejam alcançados frente a dos demais que não estão articulados e mobilizados. Uma vez que o objetivo do GR era proporcionar aos cidadãos um canal direto de diálogo entre sociedade e governo, de modo a permitir um espaço plural de participação em que se pudesse enviar perguntas de diversos temas para o governador responder.

Combate à Miséria	0,6%
Habitação	0,4%
Mulheres	0,2%
Total categorizado	100%

Fonte: Adaptado pelo autor a partir do 1º Relatório de Monitoramento da Implementação e Avaliação do Gabinete Digital (2011, p. 26).

E quando se observam os dados sobre a temática das questões no Quadro 11, percebe-se que o principal tema das perguntas enviadas ao GR, durante 2011, esteve relacionado à valorização do servidor. Vale dizer, ainda, que o 1º Relatório de Monitoramento da Implementação e Avaliação do Gabinete Digital identificou que o tema da valorização do servidor era associado, em grande medida, à segurança pública e à educação.

Dessa maneira, pode-se dizer que os setores da sociedade que participaram do GR e que estavam melhor organizados e articulados, ampliavam as possibilidades de que as suas perguntas fossem respondidas pelo governador, em comparação aos grupos que não estavam organizados. Ao contrário do que se esperava, houve, portanto, uma apropriação e polarização desta ferramenta por setores associados ao governo.

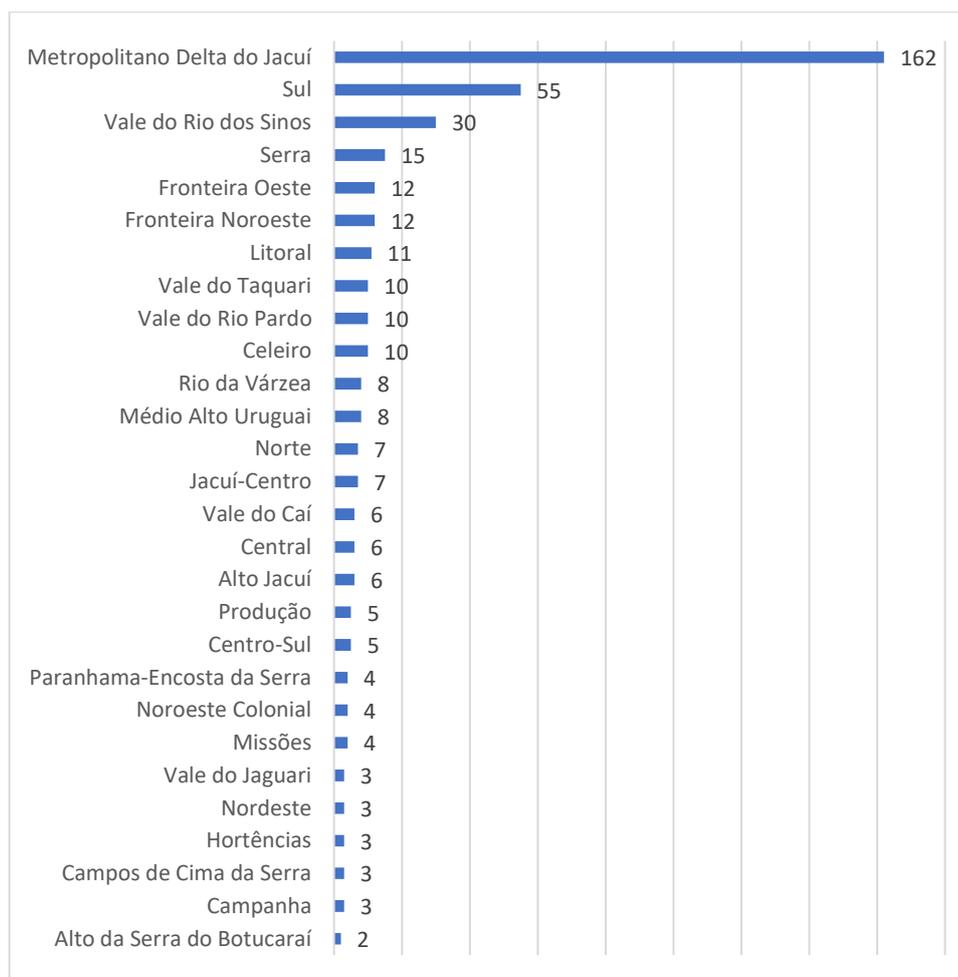
Até porque são categorias [servidores] já previamente organizadas, então eles têm muita facilidade de, por exemplo, no período de votação, conseguir fazer com que as suas perguntas ganham de uma pergunta que é atomizada, de um cidadão que não está organizado ou que tem um interesse que não é exatamente o interesse de classe ou de categoria [...] (COORDENADOR EXECUTIVO DO GD, 2018).

Um dos objetivos do GR era descentralizar o uso do GD nas demais regiões do estado. A partir deste objetivo, tem-se dois pontos a se destacar ao analisar os dados do Gráfico 6. O primeiro diz respeito à visão das potencialidades das TIC e da internet em possibilitar que um maior número de pessoas pudesse participar do GR e, portanto, democratizar o acesso a diferentes regiões do estado. Já o segundo ponto diz respeito à apropriação da ferramenta do GR como estratégia de articulação, de mobilização social e de diálogo com o governador.

Neste sentido, apresenta-se os dados sobre o número de perguntas enviadas ao GR organizados a partir do recorte territorial dos Coredes. Os dados do Gráfico 6 indicam que houve uma centralidade desta participação, principalmente se observado os dados da região do Corede Metropolitano Delta do Jacuí. O que reforça o entendimento de que a participação por meio das TIC e da internet, neste caso, não foi efetiva à luz da visão entusiasta mormente empreendida das tecnologias com relação as potencialidades para o exercício da democracia participativa e deliberativa. Como, por exemplo, observa-se na fala do Coordenador da Divisão

Digital do Deparci (2018) de que agora “o cidadão não precisa ir ao Palácio [Piratini] pedir uma audiência com o governador. Ele pode, na sua casa, na frente do seu computador, fazer essa interação com o governador, com o governo”.

Gráfico 6 – Total de perguntas enviadas ao Governador Responde por Corede durante 2011

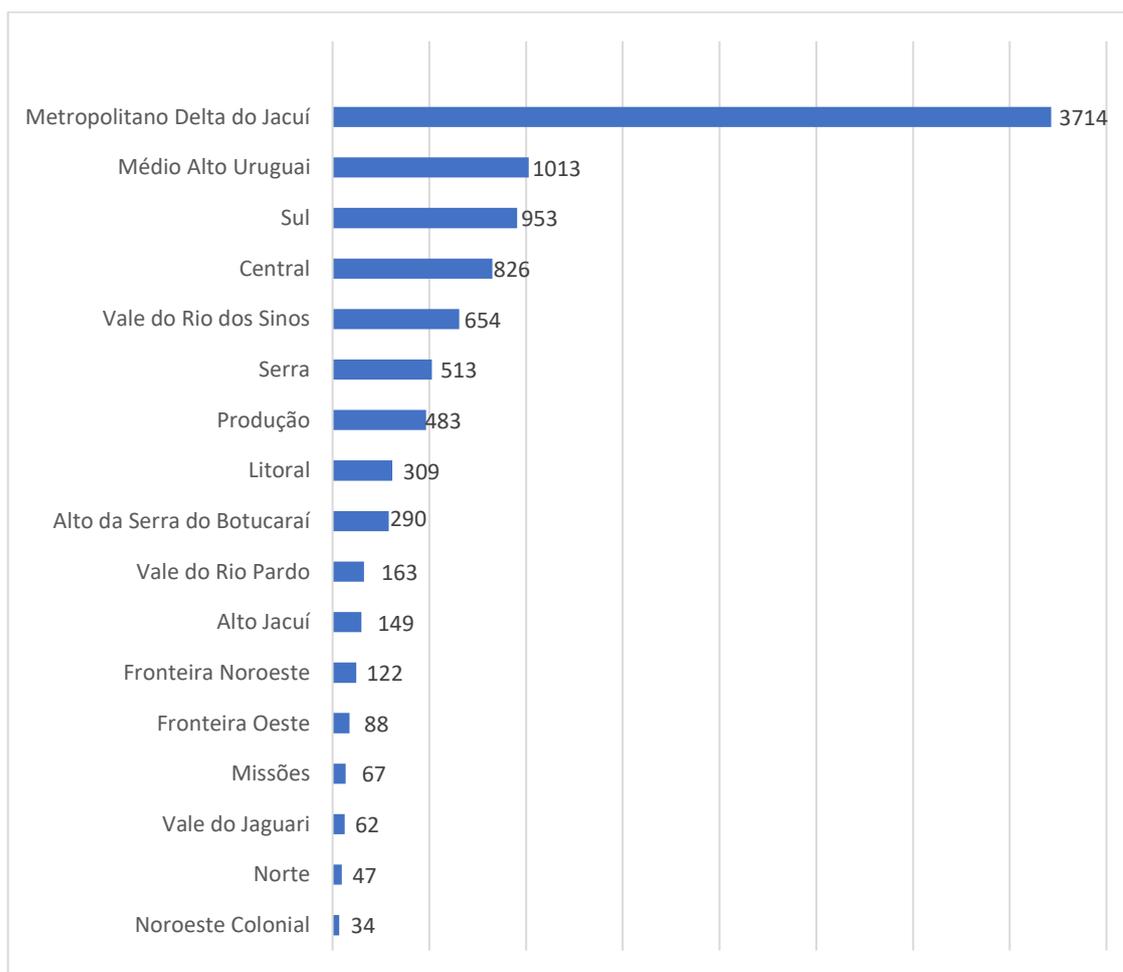


Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do 1º Relatório de Monitoramento da Implementação e Avaliação do Gabinete Digital (2011, p. 27).

Durante as edições de 2011, foram enviadas ao GR um total de 414 perguntas. Ainda que não se tenha o total de perguntas enviadas na edição de 2012, apenas o número de votos computados por questão eleita, os dados do Gráfico 6 auxiliam na compreensão do entendimento de que somente o uso das TIC e da internet, à luz da promessa de ampliar a participação dos cidadãos e aprofundar a democracia participativa e deliberativa, não é suficiente. É preciso considerar outros elementos, como os aspectos culturais, sociais e até mesmo a própria limitação de acesso à internet. Muitos outros recortes seriam passíveis de

observação na relação ao número de votos por região, como indicadores de classe, gênero, etnia e idade. Mas não há informações com esse refino em relação aos participantes dessa ferramenta e, portanto, o que se pode, no momento, é buscar conhecer esses votantes por meio do componente temático e regional.

Gráfico 7 – Total de votos por Corede no Governador Responde em 2011



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do 1º Relatório de Monitoramento da Implementação e Avaliação do Gabinete Digital (2011, p. 29).

Ainda que o Gráfico 7 careça de informações detalhadas com relação aos dados de participação, por Corede, e apresente apenas os dados relativos a 18⁶⁸ dos 28 Coredes, é possível identificar um maior número de participação na região do Corede Metropolitanamente Delta do Jacuí. Segundo os dados do 1º Relatório de Monitoramento da Implementação e Avaliação do Gabinete Digital (2011), houve um total de 14.373 votos nas edições de 2011.

⁶⁸ Os Coredes em que não se tem os dados de participação são: Campanha, Campos de Cima da Serra, Celeiro, Centro-Sul, Hortência, Jacuí-Centro, Nordeste, Paranhama-Encosta da Serra, Rio da Várzea e Vale do Taquari.

Observa-se ainda que houve uma maior mobilização dos cidadãos na busca por votos para que os seus questionamentos fossem atendidos do que com relação ao número de questionamentos feitos ao GR.

O GR tinha como objetivo estabelecer um canal de diálogo direto e objetivo entre sociedade e o governo. No entanto, se de um lado o GR alcançou o seu objetivo de proporcionar à sociedade um canal de diálogo com o governador que utilizasse às TIC e à internet para que a população pudesse enviar suas dúvidas e questionamentos junto ao governo, de outro, houve uma apropriação da ferramenta apenas por parte da população. Pode-se dizer que ela foi restrita, em grande medida, aos servidores públicos, sejam eles relacionados à segurança pública ou à educação. A exemplo disso foi a desvinculação dos Bombeiros da Brigada Militar que surge nas entrevistas como um dos grandes resultados desta ferramenta.

[...] teve pautas que foram de fato atendidas, principalmente a da desvinculação dos bombeiros da brigada militar, que foi uma pergunta que foi levantada por eles, uma série de questões sobre dissídio, enfim. E também questões que acabaram não passando pela ferramenta, mas que vieram, sim, de dentro do governo e não de fora, digamos assim, da sociedade civil (COORDENADOR EXECUTIVO DO GD, 2018).

A fala do Secretário da SPGPC reforça a fala do Coordenador Executivo do GD de que a desvinculação do Bombeiros foi um dos principais resultados do GR, bem como reforça o entendimento de que houve uma apropriação pelos servidores da ferramenta do GR.

Dois exemplos concretos de deliberações do governador que foram permeadas por esse processo. Uma delas foi a unificação e a pauta dos bombeiros, na época, uma pauta de reivindicações imediatas, e também de funcionamento e organização dessa importante instância de defesa civil do estado, que nunca tinha conseguido, digamos, ser efetivamente encaminhada de forma mais sistêmica ao governo. O Gabinete Digital fez uma consulta sobre esse tema, [...] através de uma mobilização dos servidores dessa área e também das defesas civis locais e municipais, e esse tema acabou sendo trazido para uma série de decisões na sequência a partir do governo. Como uma maior autonomia para o corpo de bombeiros, melhoria de salários, contratação de funcionários e assim por diante. E mais prioridade para estrutura de proteção de incêndios através da consulta da deliberação do orçamento, lá na região respectiva. Tudo isso permeou por dentro do Gabinete Digital (SECRETÁRIO DA SPGPC, 2018).

A desvinculação dos Bombeiros da Brigada Militar teve início com o GR, em 2011, e foi pautada pela Associação dos Bombeiros do RS (Abergs). Após ter sido a pergunta com maior votação, foi criado pelo governador o Grupo de Trabalho para aconselhamento e auxílio para reorganização e modernização do Corpo de Bombeiros do Estado do RS, pelo Decreto nº 48.229 de 09 de agosto de 2011, com vistas a se dar andamento a esta desvinculação. De acordo com o texto da justificativa à PEC 232/2014, na oportunidade, foram ouvidos diversos representantes de secretarias,

membros da Associação dos Oficiais da Brigada Militar (ASOFBM), da Associação dos Bombeiros do RS (Abergs), da Associação de Bombeiros Voluntários do RS (Voluntersul), da Associação dos Bombeiros Resgatistas e Socorristas do RS (ASBOMRS), do Sindicato dos Bombeiros do RS (Sindibombeiros) e da Associação Bombeiros 22 de Novembro⁶⁹.

Somente anos depois da criação do grupo de trabalho é que, em 2014, por meio da Emenda Constitucional n° 67, instituiu-se o Corpo de Bombeiros Militar do RS por meio do seu desmembramento da Brigada Militar. E, em 2016, foi instituída a Lei Complementar n° 14.920, que tratou da sua organização básica.

Outro resultado no qual o GR teve influência foi em relação ao reajuste salarial para os técnicos científicos do estado. Embora isto já estivesse na pauta de discussão do Comitê de Diálogo Permanente (Codipe), utilizou-se do espaço do GR para intensificar esta pauta. Vale dizer que o Codipe, criado 16 de março 2011, pelo Decreto 47.897, constituía-se como um canal direto de conversação e negociação dos servidores com o Governo, com vistas a apresentação de pautas, discussão dos interesses das categorias do funcionalismo do estado.

Mesmo o Codipe sendo um espaço criado pelo governador para subsidiar a implementação de políticas estratégicas de governo, integrando o funcionalismo, os agentes públicos e o sistema de participação popular, portanto um canal próprio, institucionalizado e que servia como um instrumento de resolução de conflitos, houve uma apropriação dos servidores de outros canais, como o do GR. É importante destacar que esta demanda não teve origem no GR, mas ela contribuiu para que a pauta resgatada pelos servidores tivesse maior amplitude. Como resultado, o governador sancionou em 2013, o PL 328, de 2012 e, posteriormente, a Lei n° 14.224 de 10 de abril de 2013 que tratou do quadro de funcionários técnicos-científicos do estado.

Ainda neste sentido, faz-se importante destacar a questão enviada pelo Sindicato dos Servidores do Ministério Público do RS, ao GR, sobre o assédio moral no serviço público. Esta foi outra discussão que, embora não teve origem no GR, foi trazida ao GR sob a forma de questionar quais as providências do governador com relação a isso. Em resposta, o governo destacou a realização de uma discussão e projeto com origem na Central Única dos Trabalhadores (CUT), bem como destacou a existência de um núcleo de atenção ao servidor que trata destas questões, bem como a realização de um seminário para tratar deste tema. Convém dizer que em julho de 2006 foi sancionada a LC 12.561 que tratava sobre a proibição

⁶⁹ Justificativa de proposta de emenda à constituição n° 232/2014.

do assédio moral no âmbito da administração pública estadual. Porém, diversos pontos foram vetados pelo governador da época, especialmente acerca das penalidades.

Já em outro questionamento feito ao GR sobre a implementação da Nota Fiscal Gaúcha (NFG), observa-se que a mesma já havia sido instituída por meio da Lei nº 14.020, de 25 de junho de 2012, que instituiu o Sistema Estadual de Cidadania Fiscal e o Programa de Cidadania Fiscal, denominado de NFG, no qual foi regulamentado pelo Decreto 49.479. O mesmo ocorreu com relação ao pagamento do Programa de Crédito Educativo (Procred), cuja questão mais votada questionava as formas de pagamento. Todavia, o governo recentemente havia sancionado, em junho de 2011, o PL 226/2011 e, posteriormente, em dezembro daquele ano a Lei nº 13.858 que já beneficiava o pagamento do Procred.

Em outra edição, por exemplo, o Sindicato dos Auditores do Estado do Controle Interno do RS (Sindicirg) solicitava a abertura de concurso público para o provimento do quadro de funcionários, sendo que esta já havia sido pauta de outra edição do GR de 2011, quando se questionou sobre a nomeação de fiscais do tesouro. Em resposta, o governador destacou que o quadro de servidores é limitado, sendo necessário, primeiramente convocar os candidatos aprovados para o preenchimento de 12 vagas da carreira de Agente Fiscal do Tesouro do Estado. Faz-se importante destacar que, em outra edição do GR, quando questionado sobre o auxílio moradia para servidores do Ministério Público (MP), o governador se posicionou contrário a este auxílio moradia, ressaltando não ser devido.

A partir destes exemplos é interessante dizer que nem todas as perguntas enviadas ao governador resultaram em uma ação concreta, ou foram questionamentos para tal. Pelo contrário, para muitos dos questionamentos feitos já existia alguma ação prévia ou que guardava relação com as pautas em questão. Outro exemplo disso foi a pauta da duplicação da RS-118, cuja previsão de início somente se daria em 2013 por meio de recursos oriundos do Banco Mundial, Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bird) e Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES). Ou, ainda, o questionamento sobre a adoção do *software* livre pelo governo, em que se questionava quais eram as políticas estabelecidas pelo governador a respeito deste tema.

A exemplo da adoção de *software* livre, o governador, em resposta, enfatizou a importância para o processo de democratização das relações entre governo e sociedade que “transformam a cidadania também uma cidadania digital que amplia a participação dos indivíduos em qualquer rede, em qualquer sistema e, inclusive, na comunicação com o governo”. Deste modo, esta adoção por parte do governo auxilia na democratização da

informação, organização da informação e da participação dos indivíduos no âmbito da esfera pública, pois seu uso, segundo o governador, possibilita que um número maior de pessoas possa acessar os benefícios da internet.

Outro ponto a se destacar, durante as edições de 2012, foi a mudança na nomenclatura do GR, passando de Governador Responde para Governo Responde, como dito no início dessa seção. A mudança permitiu que houvesse uma descentralização da figura do governador, e fossem incorporados na dinâmica de funcionamento desta ferramenta os secretários de Estado. Nas últimas edições de 2012, em específico na que tratou sobre o tema da negociação coletiva dos servidores públicos, a resposta do GR foi dada pela Secretária de Administração e Recursos Humanos.

Ao longo das edições do GR, nota-se que houve uma apropriação da ferramenta por grupos que estavam melhor articulados e mobilizados, em grande parte organizados em sindicatos. Contudo, a incidência das perguntas mais votadas terem sido originada em decorrência dessa organização dos servidores públicos, o que fez com que o GR perdesse o seu objetivo principal, pois virou uma disputa interna, o governo decidiu descontinuar esta ferramenta. De acordo com o Coordenador Executivo do GD (2018), “foi uma opção política [...] porque não estaria cumprindo o objetivo dela. Ela acabou virando uma ferramenta para dialogar internamente no governo”. O Secretário da SGG e Coordenador Geral do GD, em entrevista à Revista Compolítica (2014, p. 215), afirma que

[...] num primeiro momento a ferramenta surtiu um efeito muito positivo, depois acabou se inclinando para uma discussão muito vinculada às corporações do Estado, sendo quase que apropriada pelos servidores do governo do Estado que visualizaram [no Governador Responde] a possibilidade de apresentação de suas demandas. As categorias do Estado começaram a se organizar para fazer com que as suas questões fossem as predominantes – por isso ela [a ferramenta] foi descontinuada.

Em 2014, com o tema Encerramento do Diálogo da Copa, a ferramenta foi retomada

[...] a gente tentou reutilizar essa ferramenta com uma repaginada tecnológica e de metodologia, que foi na janela da copa do mundo. Daí a gente delimitou o tema em copa do mundo e dentro desse tema as pessoas poderiam fazer qualquer pergunta. E a gente fez um evento em que o governador respondia as dez mais votadas. [...] E aí funcionou, também, foi bacana, mas daí, considero que as outras interações, outras edições, tinham mais legitimidade, dentro da concepção original dessa ferramenta (COORDENADOR EXECUTIVO DO GD, 2018).

A partir desta exposição, observa-se na entrevista com o Secretário da SGG e Coordenador Geral do GD (2018) que, mediante o entendimento de que houve uma apropriação da ferramenta pelos servidores públicos, a equipe do GD realizou algumas mudanças na dinâmica de funcionamento do GR.

[...] no momento que a gente viu que ela tava sendo apropriada, de uma certa maneira, pelos servidores públicos, aí a gente também resolveu mudar... [...], e isso corresponde a própria base tecnológica, layout [...]. A gente mudou quatro vezes ao longo da história, é quase uma mudança por ano. Claro, mudanças menores o tempo todo. Mas mudanças de fôlego foi uma a cada ano (SECRETÁRIO DA SGG E COORDENADOR GERAL DO GD, 2018).

Entretanto, não se observa que houve uma mudança em termos metodológicos, pois as pautas continuaram sendo eminentemente relacionadas à valorização dos servidores públicos. Mesmo que tenham existido estas mudanças, elas não lograram o resultado esperado. Ainda sob o ponto de vista do funcionamento da ferramenta, cabe destacar que as respostas do governador para as perguntas mais votadas eram feitas por meio de vídeos.

Faz-se importante destacar que determinados setores da sociedade parecem não estarem presentes entre os participantes do GR. Se por um lado houve uma ampla participação dos servidores públicos do estado e organizações sindicais, como o Sindicirgs, de outro parece ter tido pouca ou nenhuma presença das elites econômicas.

Na percepção do Governador do RS 2011-2014 (2018), de um modo geral,

as classes dominantes preferem fazer a sua política através das relações pessoais, com seus secretários, com seus prefeitos, através de uma pressão que a mídia organiza para que o prefeito seja sensível ou não a determinados temas e aí eles vão cristalizando sua hegemonia, vão passando a sua mensagem, vão passando a sua direção sobre os governos que atendem às suas reivindicações mais elitistas e mais liberal-rentistas, vamos dizer (GOVERNADOR DO RS 2011-2014, 2018).

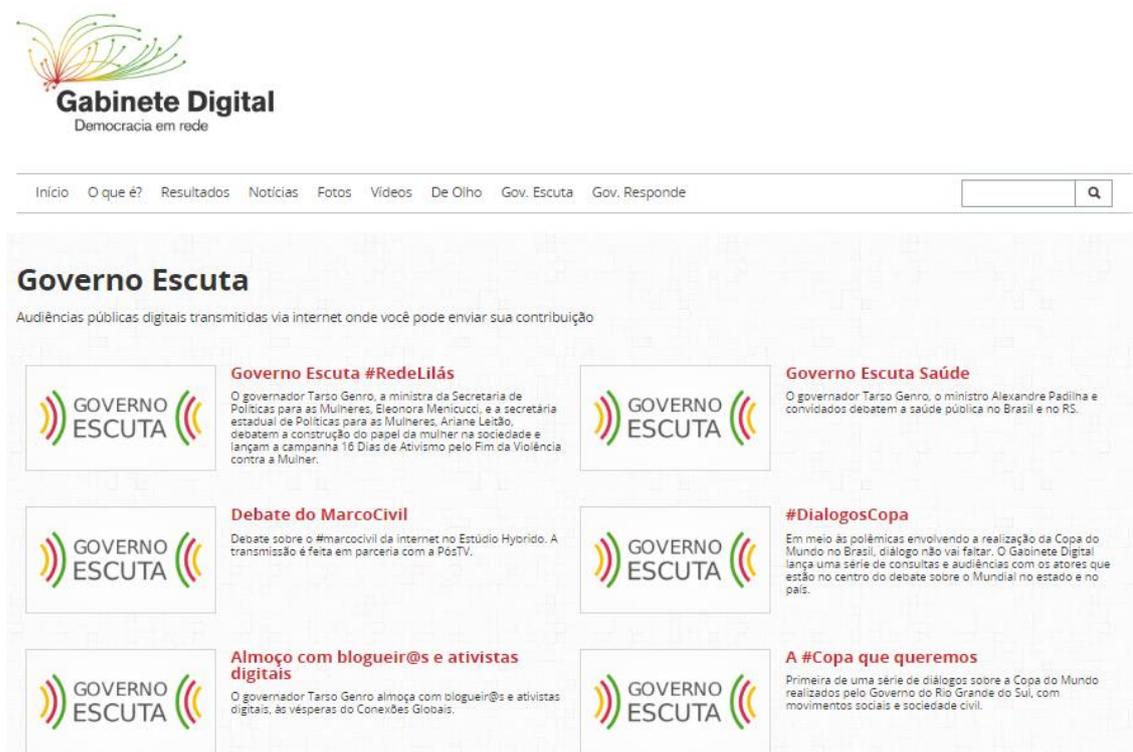
A pesquisa sobre o *Planejamento e Desenvolvimento Regional no Rio Grande do Sul: uma análise da experiência recente dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento – Coredes-RS*, corrobora para o entendimento de que em se tratando de mecanismos de participação os empresários adotam outros canais com os governos, muitas vezes até mais diretos, para obterem vantagens políticas e econômicas. “Os empresários possuem dificuldade de se reconhecerem como integrantes dos Coredes por considerá-los algo distante deles ou “coisa de governo”, além de não visualizarem vantagens (políticas e econômicas) na participação nos Conselhos” (FELIPPI et al, 2015, p. 171).

Os destaques acima não tratam, especificamente, da ferramenta GR, abordada nessa seção, mas dão indicativos. Pode-se evidenciar que há mecanismos de aproximação com governo diferentes para os diferentes setores da sociedade que, por sua vez – e conseqüentemente –, percebem que não há uma igualdade nessas relações. Observa-se, assim, aos moldes do que já ocorria com a CP, como indicam as constatações da pesquisa dos Coredes, que no caso do GD o GR não rompeu com essa dinâmica nas relações da sociedade com o governo.

7.1.3 Governo Escuta

Lançado em 04 de maio de 2011, o Governo Escuta (GE) foi uma outra ferramenta do GD que possibilitava a participação dos cidadãos por meio do uso das TIC e da internet (Figura 18). A ferramenta consistia na realização de audiências públicas nas quais, na presença do governador, de especialistas, de agentes públicos e de demais ouvintes, debatia-se sobre diversos temas de interesse público. Segundo o Balanço 2011-2014 do GD (2014, p. 14), o GE tinha como objetivo que “os resultados da discussão e a avaliação da percepção pública” incidissem “diretamente na tomada de decisão governamental”.

Figura 18 – Tela inicial do Governo Escuta



Fonte: Portal do Gabinete Digital (2011-2014).

A dinâmica de funcionamento do GE seguia o princípio da dialogicidade entre governo e sociedade. Tratava-se de um canal aberto de diálogo em que durante as audiências públicas os participantes podiam interagir com o governador e com os demais convidados, encaminhando dúvidas, questionamentos ou mesmo sugestões. Essas audiências eram, em sua maioria, presenciais e com transmissão em tempo real pela internet, de maneira que mais pessoas poderiam acompanhar a discussão. Desse modo, os participantes virtuais também

podiam interagir com os membros do governo e ter suas perguntas respondidas. Convém mencionar que, além desta participação virtual ocorrer pelo portal do GD, havia uma triagem das demandas enviadas pelos internautas.

Para o Coordenador Executivo do GD (2018), a adoção da metodologia de audiências públicas, com transmissão ao vivo pela internet, permitia que o governo aumentasse a transparência da gestão pública.

Não chegava a ser uma ideia revolucionária, já havia gente que fazia isso, embora normalmente, não por iniciativa do próprio governo. E foi interessante porque a gente tratou de diversos temas e começou a receber muito feedback nesse sentido e começou a adaptar o modelo para que esse feedback que chegava em tempo real pudesse também ser abordado na própria audiência (COORDENADOR EXECUTIVO DO GD, 2018).

De acordo com o Secretário da SGG e Coordenador Geral do GD (2018), as pautas que originavam os debates nas audiências públicas decorriam de um levantamento feito pelo GD junto à população, para que a mesma sugerisse quais temas gostariam que fossem debatidos no GE. “[...] a gente recolhia as sugestões da sociedade e fazia uma espécie de audiência pública digital, é a melhor forma de expressar”.

Durante os quatro anos do GD, foram realizadas 15 edições do GE que somaram mais de 700 mil participações (BALANÇO 2011-2014 DO GD, 2014). Faz-se importante mencionar que, durante a realização deste estudo, não foi possível o acesso aos dados que pudessem indicar o número de participação por edição do GE e a origem desta participação a partir do recorte territorial dos Coredes. Ademais, o dado apresentado no Balanço do GD, e no próprio portal do GD, não esclarece se as mais de 700 mil participações dizem respeito a soma da participação presencial e virtual ou somente faz alusão a participação virtual.

Neste sentido, apresenta-se no Quadro 12 os temas das edições do GE e o período que ocorreram.

Quadro 12 – Edições do Governador Escuta

Data		Tema
2011	04/05	<i>Bullying</i> nas escolas públicas
	11/05	Debate sobre a Lei de Estrangeirismos
	29/06	Cultura digital, democracia e governos no século XXI
2012	04/06	A liberdade na sociedade digital
	12/06	Impactos e legado da Copa do Mundo
2013	04/03	Lançamento do Sistema Estadual de Cultura
	07/03	Novo modelo de pedágios
	04/04	Segurança dos taxistas
	20/06	Jornadas de Junho: O que dizem as ruas?
	27/06	Reforma Política
	05/08	Abertura do Seminário Crise da Representação e Renovação da Democracia
	22/10	Saúde pública no Brasil e no RS
	25/11	Rede Lilás: Políticas para as mulheres
2014	23/01	Encontro com Blogueira@s e Ativistas Digitais
	26/03	Diálogos da Copa

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do Portal do Gabinete Digital e do Balanço 2011-2014 do GD (2014).

Observa-se que os temas debatidos nas audiências públicas do GE eram diversos e contemplavam pautas de interesse público. Entre eles, alguns foram recorrentes entre os entrevistados desta tese como experiências marcantes nesse processo. Embora a promessa do GE era a de que os debates serviriam de insumo para tomadas de decisão governamental, aferir se isto de fato ocorreu ou não, em cada edição do GE, torna-se subjetivo por dois motivos. O primeiro é a ausência de métricas de aferição para identificar, efetivamente, quais decisões governamentais foram tomadas levando em consideração as discussões promovidas pelo GE. Das 15 edições do GE, apenas as audiências sobre o Passe Livre Estudantil, Novos Horizontes de Diálogo, A Conscientização Contra o *Bullying*, Veto à Lei de Estrangeirismos, Formatos Abertos (ODF) e o Modelo de Pedagiamento, são apresentados no relatório do Balanço 2011-2014 do GD e na seção Resultados do Portal do Gabinete Digital (2011-2014). O segundo aspecto foi que esta pesquisa teve acesso a gravação de somente nove audiências públicas das 15 realizadas. Por conta disso, apenas serão abordados nesta seção as edições do GE que

guardam relação com a temática das TIC e da internet, bem como as edições que foram recorrentes entre entrevistados enquanto resultados desta ferramenta de diálogo entre o governo e a sociedade.

Em assim sendo, como não se tinha uma regularidade na realização das audiências públicas e a sua realização, de acordo com o Secretário da SGG e Coordenador Geral do GD (2018) “se dava a partir de demandas, de temas que surgiam, questões...”, no primeiro ano do GE foram debatidas apenas duas questões que, à época, tiveram bastante repercussão na sociedade (SECRETÁRIO DA SGG E COORDENADOR GERAL DO GD, 2018).

A primeira edição do GE, realizada em maio de 2011, contemplou o tema do *bullying* nas escolas públicas, e ocorreu a partir de um debate que se vinha fazendo no RS e, também, em decorrência do atentado à escola Tasso da Silveira, no Rio de Janeiro, em abril de 2011.

[...] a gente começou debatendo o *bullying* nas escolas por conta de uma discussão que havia sido feita aqui no Rio Grande do Sul. E aí depois, coincidentemente, teve um incidente lá no Rio, [...], um menino que foi vítima de *bullying*, entrou na escola matando criança. E isso acabou gerando uma repercussão grande e tudo o mais (SECRETÁRIO DA SGG E COORDENADOR GERAL DO GD, 2018).

Nessa audiência pública, estiveram presentes especialistas, representantes da sociedade civil e do poder público para debater e reunir elementos para a construção de políticas públicas plurais que fizessem o enfrentamento necessário acerca deste tema. A partir dessa discussão, os resultados obtidos originaram a criação do “Comitê Comunitário de Prevenção à Violência Escolar, além de coordenações regionais em mais de 1.500 escolas públicas”. Além disso, em novembro de 2013, foi lançado pelo governo do estado o projeto Educar Sem Discriminar, o qual consistia na realização de um “ciclo de palestras em 30 cidades gaúchas” (BALANÇO 2011-2014 DO GD, 2014, p. 26). Já os dados do Portal do Gabinete Digital (2011-2014), publicizam os seguintes resultados:

- I. Criação do Comitê Comunitário de Prevenção à Violência nas Escolas;
- II. Formação de uma rede de proteção a crianças, adolescentes e professores envolvendo Ministério Público, Defensoria Pública, Secretarias de Estado, Detran, Associação de Conselhos Tutelares do RS e Conselho Estadual do RS;
- III. Criação de Coordenações Regionais para tratar dos temas de bullying e cyberbullying em 16 coordenadorias regionais de educação no RS, que potencialmente contemplaram 500 escolas da região metropolitana e 1.068 em 12 Coordenadorias Regionais de Educação no interior do Estado, em cidades como Santa Maria, Passo Fundo, Caxias, etc.
- IV. Em Porto Alegre foram criados 9 Comitês Comunitários de Prevenção a Violência com reuniões mensais desde outubro de 2011, com priorização dos Territórios de Paz (Lomba do Pinheiro, Rubem Berta, Restinga, Vila Cruzeiro, Ilhas, Vila Nova, Centro, etc).

Um outro tema recorrente entre os entrevistados foi sobre a segunda edição do GE, que debateu sobre um projeto de lei que tratava da obrigatoriedade da tradução de expressões ou palavras estrangeiras para a língua portuguesa sempre que houvesse equivalência. O Projeto de Lei (PL) 156, encaminhado à Assembleia Legislativa em agosto de 2009 e aprovado em 19 de abril de 2011.

Em meio as diversas discussões e polêmicas sobre este tema, o governo do estado decidiu realizar, em 11 de maio de 2011, uma audiência pública para que se pudesse realizar um debate mais amplo e compreender os diferentes pontos de vista que se tinha sobre este PL. Durante a audiência pública, diversos expositores expuseram seus pontos de vista com relação a aprovação ou não deste PL. De acordo com o Portal do Gabinete Digital (2011-2014) e o Balanço 2011-2014 do GD (2014), a realização deste debate pelo GE resultou no veto pelo governador do PL 156/2009.

Contudo, em sentido contrário aos resultados destacados no relatório governamental e nas informações publicizadas junto ao portal do GD, este projeto de lei não foi vetado na íntegra pelo governador. Para o Secretário da SGG e Coordenador Geral do GD (2018), o debate promovido pelo GE resultou apenas no veto parcial do PL 156/2009.

Acabou o governador decidindo o veto da maior parte da lei que foi aprovada na Assembleia. [...] a gente fez a consulta sobre essa lei, uma lei que foi aprovada na Assembleia, que buscava restringir o uso de estrangeirismo na língua portuguesa, no Rio Grande do Sul, enfim. **A lei foi aprovada, né, o governador ficou naquela situação de ter que rejeitar uma lei que foi aprovada pela Assembleia Legislativa**, fez a escuta e isso deu uma certa legitimidade para o veto, para os vetos que foram feitos (SECRETÁRIO DA SGG E COORDENADOR GERAL DO GD, 2018, grifos nossos).

Durante a realização da audiência pública, os expositores argumentaram aspectos favoráveis e contrários do porquê adotar ou não o estrangeirismo na língua portuguesa. Observa-se que este canal de diálogo com o governador, nesta segunda edição, forneceu insumos para que a decisão do governador fosse a de sancionar parcialmente este PL. Após sancionar o PL 156/2009, originou-se a Lei nº 13.727 de maio de 2011. É necessário sublinhar que os vetos do governador, na nova lei, foram especialmente com relação ao Artigo 1º e seus incisos que tratavam da

obrigatoriedade da tradução de expressões ou palavras estrangeiras para a língua portuguesa, em todo documento, material informativo, propaganda, publicidade ou meio de comunicação através da palavra escrita no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, [...]”.

§1º – Nos casos excepcionais, em que não houver na língua portuguesa palavra ou expressão equivalente, o significado ou tradução da palavra ou expressão estrangeira

deverá estar escrito, com o mesmo destaque, subsequentemente a sua utilização no texto.

§ 2º - A tradução a que se refere o caput deste artigo deve ser do mesmo tamanho que as palavras em outro idioma expostas no documento, material informativo, propaganda, publicidade ou meio de comunicação em questão.

Deste modo, a tomada de decisão do governador foi legitimada pela ferramenta de participação do GE, uma vez que a sua decisão se baseou nos posicionamentos favoráveis e contrários a este projeto.

Já a terceira edição do GE foi realizada durante a abertura do 12º Fórum Internacional do Software Livre. As discussões foram sobre tecnologias livres e a importância da sua adoção pelos governos. Os debates ocorreram a partir do viés das potencialidades destas ferramentas tecnológicas abertas para o fortalecimento da democracia participativa/deliberativa, para a cidadania e para os governos instituírem novos canais e mecanismos de participação. Ressaltou-se, ainda, a necessidade de se absorver toda a potencialidade renovadora que emerge a partir das mobilizações sociais, das redes sociais e do uso das TIC.

Em outro ponto do seminário, um dos expositores afirmou:

quanto mais gente mais puder *debugar* [esmiuçar] o estado, melhor para a política pública, melhor para o estado, nós temos possibilidades, hoje, como nunca, de passar de uma democracia simplesmente representativa, de baixa intensidade, para uma democracia deliberativa de alta intensidade (PORTAL DO GABINETE DIGITAL, 2011-2014).

Isto é, promover e incentivar uma democracia interativa, o compartilhamento dos dados governamentais em plataformas que permitam o acesso de qualquer cidadão. Ademais, ao final da terceira edição do GE, o governador destacou a importância de se incorporar “plenamente”, no processo de governo, o aprendizado desta edição. Ressaltou, ainda, o objetivo de tornar o RS referência nacional e internacional de radicalização da democracia, de transparência do estado e consolidação de um processo de dissolução das barreiras burocráticas e autoritárias que separam o estado do cidadão comum.

Diante dessas considerações, o relatório do Balanço 2011-2014 do GD (2014) apresentou como resultado apenas que o governador sancionou o PL 115, encaminhado a Assembleia Legislativa em março de 2011. Este projeto de lei tratava, inicialmente, da adoção de formatos abertos de arquivos para criação, armazenamento e disponibilização digital de arquivos aos órgãos e entidades da administração pública direta, indireta, autárquica e fundacional do Estado do RS. Incluía, ainda os órgãos autônomos e empresas sob o controle estatal.

Vale dizer que a aprovação deste PL na Assembleia Legislativa não foi unânime, pois 47 deputados votaram a favor e 6 foram contrários. Além disso, o PL 115 só foi sancionado pelo governador quase um ano depois, em 13 de junho de 2012, quando virou a Lei nº 14.009. Diferente do texto inicial, esta lei trata somente da adoção de formatos abertos de arquivos para criação, armazenamento e disponibilização digital de documentos no âmbito dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

Já os resultados publicizados no portal do GD (2011-2014), dão conta da:

- I. Assinatura de Termo de Compromisso entre o Serviço de Processamento de Dados do Governo Federal (Serpro), a Companhia de Processamento de Dados do RS (Procergs) e a Companhia de Processamento de Dados de Porto Alegre (Procempa) para desenvolvimento conjunto de softwares, intercâmbio de tecnologia e treinamento de profissionais;
- II. Protocolo Brasília - assinatura de compromisso de uso padrão ODF entre representantes do Comitê de Implementação de Software Livre do Governo Federal e membros do poder público gaúcho e comunidade software livre;
- III. Assinatura de termo de cooperação entre a Procergs e a W3C Brasil para o compartilhamento de dados governamentais;
- IV. Lançamento do site da Secretaria Estadual de Cultura com a licença flexível Creative Commons.

Embora o objetivo do GE fosse que os resultados das audiências públicas fornecessem subsídios para a tomada de decisão governamental, não se pretende, neste trabalho, evidenciar os resultados alcançados a partir de uma análise de cada edição realizada do GE, mas, sim, apenas resgatar os principais resultados a partir da percepção dos entrevistados.

Dito isto, convém observar que um outro tema bastante recorrente entre os entrevistados foi com relação aos protestos que ocorreram em junho de 2013 em todo o país. Durante as manifestações em Porto Alegre, o GD teve a iniciativa de fazer uma audiência pública, com participação presencial e virtual, para estabelecer um canal de diálogo e ouvir as reivindicações dos manifestantes, jornalistas e ativistas digitais.

Conforme aponta o Secretário da SGG e Coordenador Geral do GD (2018), à medida que as audiências públicas do GE eram realizadas de acordo com as demandas que surgiam e as oportunidades, a ideia de realizar uma audiência pública acerca dos protestos de 2013 foi se consolidando. Como aponta o Coordenador Executivo do GD (2018), este

era um assunto que nos interessava, interessava diretamente o governo do estado e dali partiram muitas críticas, também, daquele movimento em junho, ao próprio governo Tarso, a gente viu que, se alguém conseguiria, de alguma forma, estabelecer algum tipo de diálogo com eles teria que ser o Gabinete Digital. E a gente fez isso numa edição de Governador Escuta. Onde o governador, inclusive, anunciou o passe livre estudantil inter-municipal que era uma das demandas, uma das pautas que eles traziam.

Apesar do interesse por parte do governo, os entrevistados afirmam que se tratava de uma proposição audaciosa.

como a gente havia testado o formato, e de uma certa forma tinha dado certo [...], aí a gente resolveu fazer no meio das mobilizações de 2013, [...] foi um risco grande que a gente correu, [...]. Muita gente achava bem arriscado a gente fazer aquilo, e de fato era. Mas acabou que deu certo, também, porque a gente já vinha testando, anteriormente, essa ideia (SECRETÁRIO DA SGG E COORDENADOR GERAL DO GD, 2018).

No dia 20 de junho de 2013, denominado de *Jornadas de Junho: O que dizem as ruas?*, realizou-se a 9ª audiência pública do GE. Esta audiência é vista entre os entrevistados como uma das mais importantes já realizadas pelo governo, pois estabeleceu um canal direto de diálogo entre governo e manifestantes, de modo que os mesmos pudessem expor as suas pautas diretamente ao governo. Entre as reivindicações, estavam a crítica ao atual sistema democrático representativo, a construção democrática envolvendo a internet com vistas à ampliação dos mecanismos de democracia dentro da gestão do Estado, à mídia tradicional e a necessidade da sua democratização, a exigência de uma ampla reforma política, o papel dos partidos políticos, os gastos com a Copa do Mundo de 2014 no Brasil, transporte público, entre outros. Trouxe-se ainda, diversos relatos de violência policial contra as manifestações (PORTAL DO GABINETE DIGITAL, 2011-2014).

Na percepção dos entrevistados, o uso das TIC e da internet foram essenciais para que fosse possível estabelecer um canal de diálogo direto com os movimentos sociais e demais sujeitos que protagonizaram as manifestações de 2013. Como aponta o Coordenador da divisão Digital do Deparci (2017), “nos movimentos de junho de 2013, foi quando, principalmente através do Gabinete Digital, se *usou* bastante as ferramentas de TI para diálogo social. [...] tudo usando tecnologias de informação”.

O GD teve um papel fundamental por proporcionar uma nova forma de participação que transcendia e se diferenciava dos formatos tradicionais de participação via conselhos ou pela CP por utilizar as redes para produzir influência no parlamento. Os diálogos promovidos com os manifestantes no GE se deram de forma presencial e virtual, com transmissão em tempo real pela internet na página do GD.

[...] a gente colocou, basicamente, o governador, e outros agentes do primeiro escalão do governo, frente-a-frente com o pessoal que tava puxando o movimento na rua. Pessoas, inclusive, que tinham sofrido forte repressão. Tinha um que tava de muletas, de tanto que tinha apanhado da Brigada Militar (COORDENADOR EXECUTIVO DO GD, 2018).

Para o Secretário do SGG e Coordenador do GD (2018), houve um senso de oportunidade por parte do governo, e coragem do governador, de se colocar à disposição das pessoas no dia das maiores manifestações de 2013. Já no entendimento do Coordenador da Divisão Digital do Deparci (2017),

principalmente em 2013, com a questão das jornadas de junho, julho, se fez uma nova forma de diálogo, principalmente com aquilo que estava emergindo novo ali, com aqueles movimentos novos, **com outras formas de participação que não eram participação que ia se dar através de um conselho, que ia se dar através de uma votação na consulta popular**, mas que tinha novas formas de participação surgindo e o gabinete digital se propões o diálogo com essas novas formas e acho que alcançou resultados. Eles fizeram os processos de diálogos e mapearam os resultados que eu acho que demonstra bem o avanço que houve naquele momento ali (COORDENADOR DA DIVISÃO DIGITAL DO DEPARCI, 2017, grifos nossos).

Em sentido semelhante a questão das novas formas de participação, o Diretor do Deparci (2018) compreende que o GD teve uma importância significativa durante as jornadas de junho de 2013 e no processo de diálogo com os manifestantes. Isto se deve, principalmente, pelo fato de o GD ter proporcionado novas formas de participação digital. Como havia uma familiarização dos manifestantes com o uso das TIC e da internet para as suas mobilizações, pois em grande medida os protestos foram organizados e convocados pelas redes sociais, então, “já era uma coisa bem espreada entre eles” (DIRETOR DO DEPARCI, 2018).

Ao relatar sobre esta edição do GE durante as manifestações, o Secretário da SGG e Coordenador Geral do GD (2018) enfatizou que jamais irá esquecer a data do dia 20 de junho de 2013.

A gente montou todo um aparato, assim, foi muito bacana, um negócio até visualmente bonito e tal, as pessoas entrando por *hangout*, de outros lugares, manifestantes sentados do lado do governador, transmissão ao vivo... Quando a gente chegou lá, e eu vi e pensei ‘Caramba!’. E disse: ó pessoal, ou a gente sai daqui hoje consagrado, ou vai todo mundo embora e todo mundo vai ser demitido, porque vai ser uma tragédia. E quando a gente saiu [portal ficou *off-line*], o pessoal da Procergs disse: ó, caiu o servidor porque deu meio milhão de acessos. Foi nesse dia, um dia só, uma tarde (SECRETÁRIO DA SGG E COORDENADOR GERAL DO GD, 2018).

[...] foi um momento, assim, muito bacana, em que a gente também conectou, fez um *hangout* ao mesmo tempo em que se discutia presencialmente. Tinham pessoas ligadas ao movimento passe livre em diversos outros estados, conectados via *hangout*, e dialogando ali. [...] O servidor da Procergs chegou a cair, de tanto acesso que a gente teve naquele dia. O site do Gabinete Digital ficou fora do ar, com quase meio milhão de acessos. Foi, de fato, o recorde de interesse de qualquer pauta que a gente discutiu. E isso foi um diferencial (COORDENADOR EXECUTIVO DO GD, 2018).

E como o pessoal que estava aqui, estava sofrendo repressão e até uma certa perseguição por parte da polícia civil, inclusive tinham pessoas ligadas à movimentos anarquistas, por exemplo, isso acabou gerando um grande interesse, né. Por que tinha um clima de tensão muito forte no ar, né, de como seria esse encontro frente-a-frente com o governador. E para gente, inclusive, né. Na hora que o cara começou a falar, um deles começou a falar, e o cara chorou inclusive, falando do que tinha acontecido,

enfim, eu pensei ‘bueno, vou perder meu emprego’ (COORDENADOR EXECUTIVO DO GD, 2018).

Se por um lado a ferramenta do GE e o GD proporcionaram aos manifestantes um espaço de diálogo direto com o governador do estado para exporem suas pautas e reivindicações, por outro se tem o entendimento de que as manifestações contribuíram para que houvesse uma consolidação do GD. Como aponta o Secretário da SGG e Coordenador Geral do GD (2018), a fase de consolidação do GD “tem a ver com as mobilizações de 2013”. Isto porque,

a gente conquistou um grau de legitimação muito grande, na medida em que o governo do Rio Grande do Sul foi um dos únicos, talvez o único, a contar com um canal previamente existente, onde possibilitou minimamente um diálogo, né. Tivemos uma audiência específica no dia das maiores manifestações, em que a gente teve meio milhão de acessos no portal. Foi uma coisa bastante interessante. Pessoas que nunca tinham participado, né, de outras estruturas de participação social, como o Orçamento Participativo, puderam ter ali um canal de manifestação de suas opiniões direto. E gerou, inclusive, um resultado, que foi a adoção de uma política, no estado, de passe livre, que era uma das grandes reivindicações dos movimentos que estavam na rua naquele momento, em junho de 2013 (SECRETÁRIO DA SGG E COORDENADOR GERAL DO GD, 2018).

De modo similar, o Coordenador Executivo do GD (2018) aponta que as manifestações tiveram uma significativa importância para que o GE e o GD fossem consolidados.

a gente chegou no modelo lapidado, assim, de fato, em junho ali de 2013, por conta das manifestações em que recaiu sobre o Gabinete Digital a missão de tentar, de alguma forma, estabelecer algum tipo de diálogo com aqueles indivíduos que estavam na rua, que eram, em grande parte, atomizados. Mas a gente buscou identificar quem estava puxando o movimento, tinha gente do Gabinete Digital que tinha relações com o pessoal do bloco de lutas pelo transporte público, que iniciou aqui em Porto Alegre (COORDENADOR EXECUTIVO DO GD, 2018).

Desta maneira, a partir da percepção dos integrantes do governo, tinha-se o entendimento de que a experiência do GD estava consolidada, muito em decorrência dos resultados que se vinha alcançando por meio dos diversos canais de participação e de interação da sociedade com o governo.

7.2 Consulta Popular

O uso e a apropriação das TIC e da internet no âmbito governamental como forma de ampliar e fortalecer a interação entre governo e sociedade, a participação cidadã e para a *práxis* democrática, não se limitou apenas a experiência do GD. É preciso sublinhar que a inserção das tecnologias e da internet na dinâmica de funcionamento do Estado, seja ela para melhorar a

qualidade do processo democrático e participativo, tornar a administração pública mais eficiente e menos burocrática, ou mesmo para facilitar a construção de políticas públicas a partir do viés deliberativo, tem se caracterizado, ao longo das últimas décadas, como um processo gradual, mas que nem sempre é contínuo ou representa avanços para a construção de uma democracia participativa, deliberativa e inclusiva.

Neste sentido, esta seção tem por finalidade demonstrar, a partir da experiência da CP, que a adoção das TIC e da internet para a participação cidadã no RS faz parte de um processo mais amplo, que se iniciou a partir de 1998, com a Lei nº 11.179 que dispôs sobre a consulta direta à população quanto à destinação de parcela do orçamento do Estado do RS a investimentos de interesse regional. Este entendimento se reforça, inclusive, quando se observa a realização da Consulta Popular⁷⁰ de 2014, para o orçamento de 2015, aonde foram adotadas um conjunto de iniciativas com vistas a ampliação da participação cidadã e qualificação deste processo. Sob coordenação do GD, dentre o conjunto de iniciativas adotadas estava a realização de campanhas de comunicação direcionadas às redes sociais, de modo a viralizar conteúdos e aumentar o número de novos votantes neste processo. Além disso cabia ao GD a Coordenação da votação *on-line* da CP, pois se tinha como objetivo ampliar o alcance da participação cidadã no ambiente virtual (RELATÓRIO DE ATIVIDADES DA VOTAÇÃO ONLINE DE PRIORIDADES 2015, 2014). Corroborando com esta informação a afirmação do Coordenador da Divisão Digital do Deparci (2017) de que no processo da CP cabia ao GD fazer uma articulação nas Redes Sociais e, com isso, mobilizar as pessoas para que elas participassem votando na consulta.

Faz-se importante mencionar que a votação da CP é apenas uma das etapas que compõe o ciclo de ações deste processo, que combina tanto a participação presencial, mormente realizado nas fases das audiências regionais e assembleias municipais, por exemplo, como a participação por meio das TIC e da internet na fase de votação das prioridades regionais. Como forma de exemplificar, apresenta-se no Quadro 13 o calendário de atividades da CP 2014-2015, ao qual o GD foi responsável pela Coordenação da votação virtual. Além disso, nesse período, todo o processo de participação foi monitorado e acompanhado por pesquisadores do Banco Mundial que realizavam um conjunto de pesquisas sobre a participação, sendo um dos objetivos mensurar o nível de engajamento da população na internet.

⁷⁰ O processo de votação de prioridades regionais no Rio Grande do Sul sofreu alterações de nome ao longo de seus vinte anos de existência. Algumas dessas alterações são apontadas nessa seção, as optou-se por padronizar no texto o termo Consulta Popular.

Quadro 13 – Fases da Consulta Popular 2014-2015

Mês	Atividade
Janeiro/Fevereiro	Planejamento do Processo e Reuniões Preparatórias nas Regiões
Março	IV Seminário Internacional do Sistema de Participação Popular e Cidadã – PPC e Audiências Públicas Regionais – 28 Coredes
Abril	Assembleias Públicas Municipais – 497 municípios
Maio	Fóruns Regionais de Delegados – 28 regiões dos Coredes
Junho	Votação de Prioridades – Online e presencial – dias 02 a 04
Julho/Agosto	Fórum Estadual da Participação Popular Cidadã
Setembro	Entrega do Orçamento 2015 à Assembleia Legislativa
Outubro	Acompanhamento da tramitação do Orçamento na AL
Novembro	Aprovação do Orçamento
Dezembro	Sanção e publicação do Orçamento e Avaliação do processo

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do Calendário de Ações da Participação Cidadã⁷¹ e do Ciclo Orçamentário da CP 2013-2014⁷².

Vale destacar que o conjunto de ações que formam o cronograma de atividades da CP pode variar de uma edição para outra, mas, em linhas gerais, esta lógica de funcionamento se mantém. Dentre algumas mudanças que podem haver a cada nova edição, dizem respeito à própria metodologia do processo, sua execução, as formas de participação da população, número de demandas presentes na cédula de votação para escolha da população na fase de votação, ou, ainda, passar a adotar novos mecanismos de participação, como por meio das TIC e da internet para auxiliar e ampliar a participação.

Portanto, ao aproximar a discussão para o uso das TIC e da internet na CP, faz-se interessante destacar que, desde a sua instituição em 1998, pela Lei nº 11.179 e regulamentado pelo Decreto nº 38.610, a cronologia do suporte das TIC e da internet ao processo de participação popular foi distinta. O avanço no uso das TIC e da internet no processo acompanhou, muitas vezes, os diferentes estágios de desenvolvimento tecnológico e da internet, sua adoção no tecido social e no cotidiano da vida em sociedade.

⁷¹ Calendário de Ações da Participação Cidadã: <https://www.estado.rs.gov.br/divulgado-calendario-de-aco-es-da-participacao-cidada-2014-2015>

⁷² Ciclo Orçamentário da CP 2013/2014: <http://www.participa.rs.gov.br/wp-content/uploads/2013/01/Ciclo-Or%C3%A7ament%C3%A1rio.jpg>

No Relatório de Atividades da Votação Online de Prioridades 2015 (2014), tem-se um histórico dos diferentes usos da tecnologia neste processo, permitindo, assim, compreender que a adoção das tecnologias e da internet em processos participativos no RS tem sido gradual. De acordo com o relatório, nas primeiras edições da consulta popular de 1998 a 2002, o qual era conhecida por Orçamento Participativo, uso da tecnologia não se dava à luz da perspectiva de ampliar a participação da sociedade na fase de votação das prioridades. Pelo contrário, seu uso era focado mais no auxílio da realização dos processos internos da consulta, do que um uso para possibilitar novas formas de votação para além do voto por cédula e urna.

Neste sentido, uma das primeiras iniciativas para introduzir as tecnologias de informação na consulta se deu com o desenvolvimento de um programa de computador pela Procergs que tinha por finalidade prover suporte para a realização deste processo participativo. Este sistema era composto por quatro módulos e atuavam no:

- I. Suporte às assembleias públicas municipais do Orçamento Participativo, onde eram identificadas as demandas por obras e serviços;
- II. Suporte às assembleias temáticas de desenvolvimento, onde eram priorizados os programas de desenvolvimento para cada região;
- III. Suporte às plenárias regionais de delegados, onde eram sistematizadas e priorizadas as demandas regionais e eleitos os conselheiros do orçamento;
- IV. Suporte aos conselheiros na elaboração da matriz orçamentária e na elaboração do plano de investimentos em obras e serviços, que consistia na consolidação dos dados das assembleias, em âmbito municipal, regional e estadual (RELATÓRIO DE ATIVIDADES DA VOTAÇÃO ONLINE DE PRIORIDADES 2015, 2014, p. 5).

Além disso, nas assembleias temáticas de desenvolvimento, o sistema desenvolvido pela Procergs computava os votos que definiam os programas prioritários para cada região. Ao final da assembleia, o sistema gerava uma ata com informações acerca do resultado da votação e a relação dos delegados eleitos. Ainda neste período, foi desenvolvido um segundo sistema para realizar o acompanhamento da execução do Plano de Investimentos e informar a população sobre o andamento das demandas (RELATÓRIO DE ATIVIDADES DA VOTAÇÃO ONLINE DE PRIORIDADES 2015, 2014).

Nas edições de 2003 a 2010, o processo de consulta ao cidadão/consulta popular passou a se chamar Consulta Popular (RELATÓRIO DE ATIVIDADES DA VOTAÇÃO ONLINE DE PRIORIDADES 2015, 2014). Neste período, as entidades representativas da sociedade passaram a ter maior espaço dentro deste processo, o que fez com que fosse necessário realizar uma adequação dos instrumentos de tecnologia de informação para atender e dar suporte a este

novo processo que se iniciava. Ademais, a partir de 2003 a internet passou a ser incorporada nas atividades de divulgação e de votação da CP. Portanto, o voto eletrônico somente teve início após seis anos da primeira consulta realizada em 1998.

Quando foi instituída em 2003, a votação eletrônica consistia de duas etapas. A primeira se dava a partir de um cadastro prévio do cidadão junto ao sistema da consulta, no qual recebia uma senha de acesso pelos correios após 7 dias e, somente depois disso, poder-se-ia iniciar o processo de votação. A adoção da votação eletrônica na CP permitiu que o cidadão tivesse a escolha de optar entre realizar o voto impresso (uso de cédulas de votação e urnas físicas), ou optar pelo voto eletrônico, via internet. A partir de 2005, passou a haver uma integração com o cadastro de eleitores do TRE-RS. Esta integração permitiu a redução no tempo de votação do cidadão, pois a validação do eleitor passou a ser instantânea e em uma única etapa.

Em 2011, na gestão Tarso Genro, a participação popular e cidadã/consulta popular passou a ser chamado de Votação de Prioridades. Segundo o Relatório de Atividades da Votação Online de Prioridades 2015 (2014), com esta alteração o suporte de TI foi reduzido a gestão das urnas, a votação eletrônica e na consolidação dos resultados.

Já na edição de 2012, houve uma nova mudança no modo com que a população realizava o voto para escolha das demandas. Para além do voto presencial e eletrônico, foram incluídos o voto em dispositivos móveis conectados à internet e por mensagens de texto (SMS). Com a ampliação dos canais de votação, a população passou ter uma gama maior de opções para participar da consulta. A ideia era que, ao proporcionar mais canais de votação, mais pessoas participariam do processo, bem como tornaria o processo mais ágil, seguro e transparente por conta da inserção das TIC e da internet. Faz-se importante mencionar que, embora o Relatório de Atividades da Votação Online de Prioridades 2015 (2014) e no de Atividades da Votação Online de Prioridades 2014 (2013) apresentem a informação de que o voto por SMS foi iniciado em 2012, as notícias vinculadas no portal Participa.rs⁷³ e na página do Governo do Estado do RS sobre a CP⁷⁴, datam que esta inclusão somente ocorreu no processo da CP de 2016. Em 2012, a CP registrou um total de 121.551 votantes/eleitores, sendo que destes 120.816 participaram pela Web, 718 pelo telefone e 22 via SMS (RELATÓRIO DE ATIVIDADES DA VOTAÇÃO ONLINE DE PRIORIDADES 2014, 2013, p. 27). Dos 22 votos via SMS, 17 se concentraram na região do Metropolitano Delta Jacuí e 5 na região do Vale do Rio dos Sinos.

⁷³ <http://www.participa.rs.gov.br/novidade-na-consulta-popular-voto-por-mensagem-de-texto-sms/>

⁷⁴ <https://estado.rs.gov.br/consulta-popular-alcanca-a-maior-votacao-totalmente-eletronica>

Na edição de 2013 da CP, por conta dos intensos protestos que ocorreram em junho de 2013, o governo decidiu incluir ao final do processo de votação das demandas e prioridades, uma consulta pública sobre a Reforma Política no país. O que reforça, por exemplo, a articulação entre o GD e a CP retratada pelos entrevistados. O questionamento feito pelo governo estava presente na cédula de votação (eletrônica ou não), e contemplava um total de quatro perguntas. No intuito de demonstrar os resultados da enquete sobre a Reforma Política desenvolvida junto a CP, elaborou-se um quadro (14) sistematizado a votação da população. Vale lembrar, que os resultados dão conta apenas da participação digital.

Quadro 14 – Total dos votos da participação digital na CP 2013 sobre a Reforma Política

Pergunta	Opções	Votos
Quanto à reforma política	Sou a favor de realizar uma Reforma Política	140.587
	Sou contra uma Reforma Política – a favor de deixar como está	8.511
Como deve ser feita a Reforma Política	Pelo Congresso, com os atuais deputados e senadores	19.565
	Pelo próximo Congresso, a ser eleito em 2014	23.061
	Por meio de uma Constituinte exclusiva, com representantes eleitos para esse fim, com prazo definido	73.591
Quanto ao financiamento das campanhas eleitorais	Deve ser custado por recursos públicos	29.316
	Deve ser custado por recursos privados	64.662
	Deve ser misto (continuar como hoje; fundo público e privado)	22.004
Quais os dois temas que você considera mais importantes (escolha até duas opções)	Reforma do Sistema Eleitoral e do financiamento de Campanhas	39.399
	Transparência e comportamento ético dos agentes públicos e privados	66.611
	Nova divisão de recursos entre União, Estados e Municípios	44.052
	Maior Participação da população nas decisões públicas	74.550

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do Relatório de Atividades da Votação Online de Prioridades 2014 (2013, p. 29).

É preciso dizer que esta consulta foi semelhante à realizada na terceira e última edição do Governador Pergunta, em 2013, quando o GD questionou a sociedade sobre como deveria ocorrer a Reforma Política no Brasil e quais deviam ser as prioridades desta reforma (Tabela 6). Os resultados do primeiro questionamento sobre como a Reforma Política deveria ocorrer, 80% dos participantes apontaram preferir que fosse realizada por meio de uma constituinte

exclusiva e 20% que ela deveria ocorrer pelo atual conjunto de representantes eleitos no congresso.

Quanto aos dados de votação, de acordo com o Relatório de Votação Online das Prioridades do Orçamento 2014 (2013), obteve-se um total de 1.125.159 votantes. Destes, 157.549 foram pela internet (154.852 pela Web e 2.705 por telefone). O voto por SMS não foi adotado nesta edição. Ademais, os votantes presenciais somaram 967.610.

Um outro período importante a destacar sobre o uso das TIC e da internet na CP, é a edição de 2016 quando se passou a adotar somente o formato eletrônico de votação.

Artigo 6 - § 2º A votação será realizada somente em meio eletrônico, nas modalidades on-line e off-line, esta última através de aplicativo próprio para dispositivos móveis, desenvolvido pela Companhia de Processamento de Dados do Estado do Rio Grande do Sul – Procergs (RESOLUÇÃO N. 01/2016).

Artigo 13 - Parágrafo único. Os dados da votação off-line deverão ser transmitidos para a Procergs até às 18 horas do dia 07 de julho de 2016 (RESOLUÇÃO N. 01/2016).

Embora esta modificação na etapa da votação tenha sido durante o governo de José Ivo Sartori (PMDB), já se pretendia tornar todo o processo de votação somente eletrônico ainda na gestão do governo Tarso, como apontou o Presidente do Fórum dos Coredes (2018) em entrevista a esta tese.

Ele [Tarso] já queria fazer, mas os próprios Coredes foram reticentes naquele período, porque nós não gostaríamos que isso ocorresse abruptamente, porque ainda naquele período nós tínhamos dificuldades na questão de acesso à internet, que muitas regiões lá no interior ainda poderiam ter dificuldades. E outra, tinha que ter uma transição.

Estas dificuldades para se passar diretamente para o sistema só eletrônico perpassam por diferentes questões, como o desigual acesso à internet da população. Para o Coordenador da Divisão Digital do Deparci (2018),

um dos problemas que se tinha na votação online da CP era que ela, obrigatoriamente, tu tem que ter acesso à internet no momento do voto. Então, no interior, tu tem dificuldades, tem muitos municípios que tu tem acesso à internet, basicamente, é na prefeitura municipal, tu imagina em 2005.

Além disso, de acordo com o Presidente do Corede-Norc e membro da Comissão Estadual da Consulta Popular (2017), outros fatores podiam incidir sobre a adoção ou não do uso da internet na votação das prioridades, como o cultural, de resistência da população para não se adotar este formato. “As pessoas do interior preferem cédulas, mas a cédula tem toda uma desconfiança e constatações efetivas durante o período que se usava isso, de malandragens

na votação”. O voto em cédula, para o entrevistado, é mais suscetível a falha e fraudes do que o digital.

Esta também era uma preocupação de outros entrevistados que reforçavam nas entrevistas a fragilidade da votação combinando o formato presencial e digital.

eu, particularmente, achava muito complicado aquele processo híbrido, porque tu ficava pensando, claro que depois desenvolveram mecanismos pra fazer com que uma pessoa não votasse duas vezes, no papel e na internet. Acho que isso era uma coisa que assustava um pouco. Tinha esse receio se o sistema não ia ficar frágil, apontando falhas no sentido de permitir fraudes, nessa questão do uso híbrido, do voto em papel e do voto na internet (PESQUISADOR DA UNISC, 2017).

Outro ponto favorável a adoção da internet na votação diz respeito ao seu uso ser mais dinâmico, proporcionar maior agilidade no processamento dos resultados e facilitar o processo participativo. “As TIC são importantes em todos os níveis, mas elas se tornam mais importantes nas escalas territoriais mais amplas” (PRESIDENTE DO COREDE-NORC E MEMBRO DA COMISSÃO ESTADUAL DA CP, 2017). O entrevistado ao se referir ao governo Tarso, destacou que um dos focos da gestão era garantir adoção de qualquer meio de interação, quebrar resistências.

Identifica-se, assim, na percepção dos sujeitos quanto à mudança no processo de votação da consulta para somente o meio digital, gerou diferentes posicionamentos.

Eu acho que melhorou, eu acho que sim. Eu acho que a população brasileira e gaúcha se tornou mais receptiva ao uso dessas novas tecnologias. É um pouco essa coisa da cultura. A gente usa muito essas tecnologias para fazer muitas coisas hoje, tá mais seguro, inclusive votar, então, a comodidade, de não ter que se deslocar até o local da cédula, lá da urna, que não tá em todos os lugares, tem que pegar o carro, tem que ir... Bom, não precisa. Não vou poder votar agora porque to trabalhando, tenho aula, tenho isso, tenho aquilo. Mas eu posso votar até a meia noite de tal dia. Então tornou mais flexível a participação, nesse aspecto. Eu acho que ela se tornou mais inclusiva (PESQUISADOR DA UNISC, 2017).

Em contrapartida, o Secretário da SPGPC (2018) argumentou que a votação somente por meios eletrônicos/digitais “é um retrocesso”.

Porque a cultura da participação no RS ela não é de agora. A cultura da participação no RS, no pós ditadura, foi se desenvolvendo a partir de várias experiências, desde os conselhos regionais, iniciados lá no governo de Alceu Collares, no pós ditadura. Ela implantou essa experiência dos conselhos de desenvolvimento, depois os vários governos tentaram ajustar, mas nunca mais se conseguiu tirar os conselhos regionais. Então, eu vejo que esse tema da participação no RS é algo caro e enraizado na sociedade. O que eu acho ruim é quando você restringe esse exercício da cidadania, em que você restringe a participação só a votação virtual. Eu acho que, insisto, **a cultura da participação política no RS ela é muito forte** (SECRETÁRIO DA SPGPC, 2018, grifos nossos).

Na percepção do secretário se sobressai o entendimento de que as tecnologias representam um importante avanço e instrumento para a democracia. Contudo, isto não implica em uma substituição dos modos tradicionais de participação, em especial quando se leva em consideração a cultura política de um território. Neste sentido, de acordo com a Funcionária Pública da Procergs (2018), há um fator cultural de preferir fazer as coisas presencialmente.

Ademais, reforça-se o entendimento de que deveria se ter uma transição mais gradual para o formato só digital. “Abandonou-se muito cedo o voto em papel, eu acho que o digital é importante, mas a transição do voto em papel para o só digital teria que ser mais gradual. Sem o voto em papel tu não chega nunca mais no um milhão e pouco” (PESQUISADOR APOSENTADO DA UFRGS, 2018).

Vale dizer que a votação presencial da CP não foi extinta, apenas o voto em cédula de papel. Contudo, no Artigo 14, Inciso II da Resolução nº 01/2016, previa que nos dias de votação “poderão ser disponibilizados, pelas coordenações regionais e municipais, em locais públicos, computadores com acesso à internet”. Deste modo, embora o Inciso II trata da possibilidade de existir pontos para votação em locais públicos, ele não garantia a obrigatoriedade desta disponibilização. Ademais, de acordo com o Coordenador Regional da Consulta Popular, em entrevista ao programa de televisão *Jornal do Almoço*⁷⁵, destacou que foram habilitados *tablets*, em cada um dos municípios que optaram por esse modelo de voto, para que fosse possível coletar o voto dos eleitores nas comunidades que não tinham acesso à internet, como em localidades do interior.

Artigo 10 – Cada comissão regional repassará à comissão geral, no mínimo cinco dias úteis antes da votação, a listagem de aparelhos e operadores a serem habilitados para a votação off-line.

Portanto, cabe destacar três momentos em relação à interface com que as tomadas de decisões referentes à escolha das prioridades regionais são feitas pela população: o primeiro quando a votação da CP se dava somente via cédulas e urnas (1998-2002); o segundo marco aborda um formato híbrido de votação, na qual passou a combinar tanto o formato *on-line* quanto o formato tradicional via cédulas de papel (2003-2015); e um terceiro momento, a partir de 2016, no qual o processo decisório ocorre apenas com o uso de dispositivos eletrônicos, seja no formato *on-line*, com votação pela internet, ou *off-line*, por meio de dispositivos eletrônicos (aplicativos) que não precisam estar conectados a internet durante o processo de votação – os

⁷⁵ [https://globoplay.globo.com/v/5146081/Adroaldo Souto – Coordenador regional da CP 2016 – Em entrevista ao Jornal do Almoço.](https://globoplay.globo.com/v/5146081/Adroaldo+Souto+-+Coordenador+regional+da+CP+2016+-+Em+entrevista+ao+Jornal+do+Almoço)

técnicos coletam a votação da população e depois transferem os dados dos dispositivos ao servidor da Procergs.

De modo a compreender os diferentes períodos históricos de uso das tecnologias e da internet no processo da CP, faz-se importante resgatar os dados relativos à participação dos cidadãos na fase de votação da CP. Para isto, organizou-se e sistematizou-se estes dados de forma a abranger os três diferentes momentos de votação a CP, desde 1998, a partir dos dispositivos utilizados para a votação.

Convém dizer que os dados relativos à primeira fase (1998-2002) de votação na consulta, só foi possível detalhar por região o ano de 1998. Já os dados dos anos de 1999, 2000, 2001 e 2002, estão disponíveis apenas o total na Tabela 7 deste estudo. O mesmo ocorre com os dados da segunda fase (2003-2015). Neste caso, estão organizados por região os dados de 2005 a 2015, e disponíveis no Tabela 7 apenas o total de votação de 2003 e 2004. Já com relação aos dados da última fase (a partir de 2016), os dados por região contemplam os anos de 2016, 2017 e 2018. Outro aspecto importante a mencionar é que os dados de 2016 a 2018 dizem respeito ao total de votantes válidos, e não o total de votantes⁷⁶.

Essas diferenças ocorrem porque nas edições da CP anteriores a 2016, os dados disponíveis dão conta do total de votantes e, por razão do formato híbrido, não era possível garantir que, por exemplo, uma mesma pessoa não tivesse votado mais de uma vez, em urnas diferentes. Esta diferenciação ocorre a partir de 2016 pela maior facilidade de cruzamento das informações proporcionadas com a adoção do formato de votação somente eletrônica. O Coordenador da Divisão Digital do Deparci (2018) explica que “nada impedia que eu passasse em 20 urnas da cidade e votasse, porque ninguém ia usar a lista de assinatura para ver seu eu assinei. O aplicativo ele é ligado com o sistema online e é feito um cruzamento, então só valida um voto”.

⁷⁶ As informações referentes ao período posterior a 2014 são trazidas apenas de forma ilustrativa. Pois não compreende a delimitação temporal desta pesquisa.

Tabela 7 – Série histórica de votação da Consulta Popular (Continua)

COREDE	1998		2005		2006			2007		
	Presencial	Presencial	Internet	Total	Presencial	Internet	Total	Presencial	Internet	Total
Alto da Serra do Botucarai	0	6.066	173	6.239	4.757	521	5.278	3.467	960	4.427
Alto Jacuí	7.830	15.187	298	15.485	20.881	443	21.324	9.519	245	9.764
Campanha	8.068	8.708	413	9.121	9.660	1.200	10.860	3.253	363	3.616
Campos de Cima da Serra	0	0	0	0	0	0	0	8.078	981	9.059
Celeiro	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Central	22.303	33.844	1.093	34.937	25.094	2.381	27.475	13.945	937	14.882
Centro Sul	7.427	17.343	315	17.658	17.094	429	17.523	14.829	227	15.056
Fronteira Noroeste	13.989	10.824	586	11.410	9.481	1.004	10.485	8.556	507	9.063
Fronteira Oeste	26.959	38.871	645	39.516	38.257	1.530	39.787	21.544	865	22.409
Hortênsias	3.868	18.883	1.612	20.495	24.984	5.634	30.618	4.394	3.316	7.710
Jacui Centro	0	14.228	874	15.102	21.549	1.812	23.361	10.311	244	10.555
Litoral	9.554	17.768	1.544	19.312	22.048	3.731	25.779	7.169	1.082	8.251
Médio Alto Uruguai	13.988	33.219	270	33.489	43.827	1.647	45.474	15.228	267	15.495
Metropolitano do Delta do Jacuí	21.094	53.641	11.771	65.412	40.136	11.426	51.562	25.712	3.883	29.595
Missões	25.205	37.889	628	38.517	32.772	3.273	36.045	13.832	1.625	15.457
Nordeste	14.347	11.274	409	11.683	10.849	2.363	13.212	7.335	3.015	10.350
Noroeste Colonial	27.085	42.139	1.916	44.055	43.628	2.836	46.464	26.266	2.959	29.225
Norte	7.573	15.314	1.916	17.230	17.746	3.758	21.504	10.086	3.568	13.654
Paranhana-Encosta da Serra	11.201	21.490	280	21.770	20.148	503	20.651	15.991	298	16.289
Produção	30.583	27.233	1.014	28.247	32.460	4.469	36.929	17.115	2.051	19.166
Rio da Várzea	0	0	0	0	0	0	0	8.221	1.422	9.643
Serra	41.141	30.571	1.931	32.502	61.039	17.520	78.559	20.820	4.103	24.923
Sul	14.285	49.515	7.733	57.248	27.671	8.852	36.523	19.422	3.598	23.020
Vale do Caí	9.391	7.622	974	8.596	7.443	983	8.426	2.642	128	2.770

Vale do Jaguari	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Vale do Rio dos Sinos	22.751	51.612	4.972	56.584	51.978	5.281	57.259	17.912	1.488	19.400
Vale do Rio Pardo	13.196	45.657	2.188	47.845	46.069	2.724	48.793	18.686	736	19.422
Vale do Taquari	27.367	20.628	994	21.622	11.427	1.662	13.089	5.347	869	6.216
Totais	379.205	629.526	44.549	674.075	640.998	85.982	726.980	329.680	39.737	369.417

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados de Allebrandt (2010) e da SPGG (2018).

Tabela 7 – Série Histórica de Votação da Consulta Popular (Continua)

COREDE	2008			2009			2010		
	Presencial	Internet	Total	Presencial	Internet	Total	Presencial	Internet	Total
Alto da Serra do Botucarai	4.699	496	5.195	11.249	3.195	14.444	12.030	3.759	15.789
Alto Jacuí	13.283	185	13.468	22.721	979	23.700	31.273	964	32.237
Campanha	5.818	454	6.272	12.058	2.421	14.479	15.383	1.797	17.180
Campos de Cima da Serra	7.743	402	8.145	10.808	2.967	13.775	17.034	3.573	20.607
Celeiro	22.077	609	22.686	37.812	1.344	39.156	39.842	1.838	41.680
Central	10.440	1.380	11.820	20.034	3.637	23.671	33.168	5.662	38.830
Centro Sul	12.451	188	12.639	24.625	666	25.291	30.410	1.148	31.558
Fronteira Noroeste	18.722	2.754	21.476	24.702	4.981	29.683	40.641	7.152	47.793
Fronteira Oeste	24.728	373	25.101	38.462	2.994	41.456	65.723	3.972	69.695
Hortênsias	5.464	5.356	10.820	7.280	6.252	13.532	11.449	11.628	23.077
Jacuí Centro	15.443	578	16.021	19.786	1.390	21.176	27.321	1.489	28.810
Litoral	10.188	2.054	12.242	24.084	5.425	29.509	27.357	5.682	33.039
Médio Alto Uruguai	20.439	706	21.145	43.142	2.390	45.532	47.772	3.646	51.418
Metropolitano do Delta do Jacuí	34.630	2.215	36.845	102.019	12.011	114.030	130.868	8.930	139.798
Missões	24.891	956	25.847	38.940	4.510	43.450	47.499	3.885	51.384
Nordeste	11.585	3.018	14.603	15.533	10.355	25.888	21.563	9.776	31.339
Noroeste Colonial	10.872	1.112	11.984	21.430	3.106	24.536	20.645	4.379	25.024
Norte	12.049	5.376	17.425	18.697	6.959	25.656	23.139	13.496	36.635
Paranhana-Encosta da Serra	20.655	304	20.959	33.220	713	33.933	39.407	756	40.163
Produção	15.645	1.173	16.818	41.151	10.264	51.415	37.535	6.497	44.032
Rio da Várzea	10.953	1.273	12.226	20.021	2.877	22.898	20.105	4.931	25.036
Serra	19.352	4.353	23.705	45.652	19.450	65.102	64.675	34.428	99.103
Sul	28.121	10.712	38.833	39.757	10.855	50.612	53.588	15.301	68.889

Vale do Caí	3.120	154	3.274	6.951	684	7.635	9.847	1.805	11.652
Vale do Jaguari	9.716	180	9.896	18.755	1.382	20.137	21.515	1.197	22.712
Vale do Rio dos Sinos	26.414	1.605	28.019	27.382	4.118	31.500	49.839	6.922	56.761
Vale do Rio Pardo	22.577	610	23.187	44.863	2.912	47.775	59.767	3.838	63.605
Vale do Taquari	6.734	925	7.659	42.566	7.540	50.106	40.076	9.145	49.221
Totais	428.809	49.501	478.310	813.700	136.377	950.077	1.039.471	177.596	1.217.067

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da SPGG (2018).

Tabela 7 – Série Histórica de Votação da Consulta Popular (Continua)

COREDE	2011			2012			2013			2014		
	Presencial	Internet	Total	Presencial	Internet	Total	Presencial	Internet	Total	Presencial	Internet	Total
Alto da Serra do Botucaraí	10.669	2.472	13.141	8.129	1.731	9.860	13.998	6.062	20.060	8.224	15.038	23.262
Alto Jacuí	29.858	1.289	31.147	29.212	1.223	30.435	38.738	2.374	41.112	37.591	5.550	43.141
Campanha	16.796	1.407	18.203	13.848	4.671	18.519	17.580	5.676	23.256	15.781	5.817	21.598
Campos de Cima da Serra	12.693	3.289	15.982	11.587	1.433	13.020	8.941	956	9.897	8.877	1.272	10.149
Celeiro	33.286	1.829	35.115	30.206	1.959	32.165	37.480	5.160	42.640	36.030	10.600	46.630
Central	34.791	4.721	39.512	34.095	3.734	37.829	40.616	5.412	46.028	37.702	7.719	45.421
Centro Sul	22.029	623	22.652	19.020	916	19.936	22.325	1.202	23.527	24.917	1.294	26.211
Fronteira Noroeste	29.960	3.728	33.688	33.059	4.219	37.278	36.229	4.488	40.717	45.262	9.882	55.144
Fronteira Oeste	76.478	3.959	80.437	62.686	4.399	67.085	76.916	8.468	85.384	72.487	6.755	79.242
Hortênsias	12.657	8.616	21.273	8.202	4.029	12.231	13.066	3.922	16.988	13.166	6.801	19.967
Jacuí Centro	24.122	1.390	25.512	31.055	1.634	32.689	28.758	4.059	32.817	24.431	4.037	28.468
Litoral	31.530	3.886	35.416	28.410	2.646	31.056	27.668	3.532	31.200	34.421	4.160	38.581
Médio Alto Uruguai	40.569	2.579	43.148	37.621	1.948	39.569	28.789	6.971	35.760	18.481	28.750	47.231
Metropolitano do Delta do Jacuí	116.722	7.755	124.477	93.388	8.669	102.057	123.114	12.046	135.160	142.238	17.319	159.557
Missões	47.469	3.960	51.429	45.026	2.616	47.642	41.667	3.412	45.079	49.631	7.166	56.797
Nordeste	22.089	10.390	32.479	23.041	6.311	29.352	20.767	4.805	25.572	21.550	8.936	30.486
Noroeste Colonial	20.268	3.369	23.637	21.325	3.847	25.172	17.345	4.872	22.217	24.119	6.624	30.743
Norte	19.262	8.047	27.309	19.798	10.761	30.559	19.470	7.407	26.877	18.556	14.093	32.649

Paranhana- Encosta da Serra	44.768	853	45.621	36.331	762	37.093	47.189	1.382	48.571	43.374	1.042	44.416
Produção	51.539	7.151	58.690	37.539	5.375	42.914	32.009	6.223	38.232	41.646	10.336	51.982
Rio da Várzea	23.609	4.824	28.433	20.922	2.891	23.813	20.696	5.567	26.263	18.009	7.821	25.830
Serra	51.037	13.670	64.707	51.506	14.365	65.871	39.621	12.558	52.179	44.557	20.253	64.810
Sul	43.403	15.141	58.544	32.837	10.193	43.030	29.623	11.532	41.155	38.956	14.587	53.543
Vale do Caí	13.502	1.252	14.754	17.266	1.109	18.375	18.108	1.507	19.615	20.337	979	21.316
Vale do Jaguari	24.194	2.109	26.303	21.718	2.408	24.126	17.191	3.045	20.236	18.846	5.240	24.086
Vale do Rio dos Sinos	55.744	8.071	63.815	59.330	7.401	66.731	73.363	10.667	84.030	126.249	19.204	145.453
Vale do Rio Pardo	55.194	4.273	59.467	51.194	4.553	55.747	52.561	8.023	60.584	53.145	9.713	62.858
Vale do Taquari	33.907	5.343	39.250	28.795	5.748	34.543	23.782	6.221	30.003	21.259	4.763	26.022
Totais	998.145	135.996	1.134.141	907.146	121.551	1.028.697	967.610	157.549	1.125.159	1.059.842	255.751	1.315.593

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da SPGG (2018).

Tabela 7 – Série Histórica de Votação da Consulta Popular (Conclui)

COREDE	2015			2016				2017				2018			
	Presencial	Internet	Total	Off-line	Internet	SMS	Total	Off-line	Internet	SMS	Total	Off-line	Internet	SMS	Total
Alto da Serra do Botucarai	6.253	3.056	9.309	2.729	8.521	21	11.271	8843	6945	1	15789	8.219	14.434	2	22.655
Alto Jacuí	0	1.527	1.527	959	4.588	2	5.549	6904	10362	2	17268	6.601	10.704	5	17.310
Campanha	9.839	1.523	11.362	1.100	3.521	6	4.627	7756	8607	47	16410	6.564	8.137	26	14.727
Campos de Cima da Serra	3.887	400	4.287	68	3.303	24	3.395	6954	10465	2	17421	6.011	7.651	4	13.666
Celeiro	20.066	2.413	22.479	5.749	10.562	419	16.730	10655	17469	2	28126	10.836	18.081	1	28.918
Central	0	3.582	3.582	141	9.471	3	9.615	3638	19696	55	23389	5.559	15.923	9	21.491
Centro Sul	13.849	928	14.777	319	10.789	11	11.119	413	17467	3	17883	1.386	17.075	140	18.601
Fronteira Noroeste	28.614	3.346	31.960	7.915	16.225	11	24.151	15077	19098	10	34185	22.204	15.238	18	37.460
Fronteira Oeste	27.853	1.897	29.750	6.811	14.162	257	21.230	8873	25464	6	34343	10.820	31.695	2	42.517
Hortênsias	6.030	4.259	10.289	1.610	3.498	2	5.110	3791	7809	12	11612	4.689	10.977	5	15.671
Jacuí Centro	14.412	1.518	15.930	1.952	7.655	121	9.728	5574	15105	21	20700	3.595	15.244	6	18.845
Litoral	5.454	1.008	6.462	595	3.634	0	4.229	7140	14366	13	21519	5.073	21.477	19	26.569
Médio Alto Uruguai	7.382	14.277	21.659	621	21.520	2	22.143	455	33427	0	33882	1.333	37.535	2	38.870
Metropolitano do Delta do Jacuí	73.216	2.375	75.591	48	12.908	9	12.965	13741	32161	20	45922	7.350	16.081	19	23.450
Missões	34.155	3.603	37.758	3.672	11.761	16	15.449	9203	19307	2	28512	13.669	25.699	16	39.384
Nordeste	5.702	2.996	8.698	47	11.018	76	11.141	0	16471	60	16531	800	14.452	43	15.295
Noroeste Colonial	0	11.995	11.995	2.535	9.982	2	12.519	5857	12970	2	18829	5.792	17.494	9	23.295
Norte	0	19.276	19.276	1.509	20.874	0	22.383	3659	16764	0	20423	5.998	18.949	1	24.948

Paranhana- Encosta da Serra	13.988	460	14.448	1.472	4.518	10	6.000	6519	9107	1	15627	7.551	10.742	16	18.309
Produção	13.317	4.549	17.866	3.121	9.162	72	12.355	4698	12324	16	17038	5.043	13.671	1	18.715
Rio da Várzea	11.733	7.623	19.356	4.846	9.741	0	14.587	9396	13718	2	23116	18.864	11.752	1	30.617
Serra	18.367	4.289	22.656	907	21.005	8	21.920	1090	33327	45	34462	1.177	37.229	30	38.436
Sul	23.841	7.277	31.118	3.824	18.596	23	22.443	4641	30276	92	35009	7.162	27.909	19	35.090
Vale do Caí	4.177	301	4.478	587	1.657	250	2.494	4455	11827	26	16308	5.238	17.414	24	22.676
Vale do Jaguari	13.125	1.776	14.901	1.104	13.323	2	14.429	2626	19022	3	21651	1.276	17.642	0	18.918
Vale do Rio dos Sinos	40.086	6.706	46.792	2.198	16.514	11	18.723	9307	28579	133	38019	15.752	37.311	78	53.141
Vale do Rio Pardo	37.880	4.927	42.807	6.518	20.184	1.880	28.582	12649	23967	799	37415	15.482	22.660	943	39.085
Vale do Taquari	10.535	3.910	14.445	4.564	13.381	7	17.952	5647	11217	13	16877	10.253	22.754	29	33.036
Totais	443.761	121.797	565.558	67.521	312.073	3.245	382.839	179561	497317	1388	678266	214.297	535.930	1.468	751.695

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da SPGG (2018).

A partir dos dados da Tabela 7, é importante argumentar que a participação da população na etapa de votação das prioridades regionais tem sido composta de períodos com maior e menor incidência.

Ao longo da série histórica, identifica-se que a maior participação já registrada na CP foi em 2014, durante o último ano da gestão de Tarso Genro enquanto governador do RS. Naquele ano, houve um total de 1.315.593 participantes, o que representava cerca de 15,6% dos eleitores gaúchos. Deste total, 1.059.842 participaram de forma presencial. Isto é, votando por cédulas de papel. Já 255.751 dos eleitores realizaram o voto pela internet. Vale dizer que esse crescimento no número de votantes na CP de 2014 é lembrado pelos entrevistados, como um grande feito no governo Tarso, por ter registrado a maior consulta da história da CP tendo sido, inclusive, reconhecida pelo Banco Mundial.

Além disso, os maiores registros de participação popular na consulta são datados nas edições de 2010 a 2014. A exemplo de 2010, no último ano do governo Yeda Crusius, registrou-se a segunda maior participação da CP, com 1.217.067 votantes, o que representava 15% dos eleitores. Em contrapartida, em 1999, durante o governo de Olívio Dutra, foi o ano em que menos se teve participação entre todas as edições da CP, com cerca de apenas 2,8% dos eleitores participando da votação.

Chama a atenção o fato de que durante o período de 2003-2015, ou seja, treze anos de consulta, a participação *on-line* não superou em nenhum momento a participação presencial. Com o fim da votação em cédulas de papel, em 2016, o maior registro de votação pela internet se deu em 2018, com 535.930 dos votantes válidos. Já considerando a soma dos que votaram *off-line*, pela internet e via SMS em 2018, totalizou-se 751.695 votantes válidos.

Para o Secretário da SPGPC, estes dados de que a participação virtual nunca superou a presencial, era bastante clara.

O número de pessoas que votaram no gabinete era enorme. Mas isso **nunca se sobrepôs a participação presencial**. Ainda nessa equação, nós tínhamos um crescimento cada vez mais da votação virtual, tivemos. Mas a votação presencial sempre foi, tradicionalmente no RS, também muito forte. Ou seja, uma parcela significativa da população, a maioria aliás, prefere ir lá e votar na urna, na cédula, como sempre havia sido feito. Mas mesmo assim foi inovador isso, e a resposta não poderia ter sido melhor (SECRETÁRIO DA SPGPC, 2018).

Quadro 15 – Relação do crescimento digital, presencial e geral da participação 2005-2015

COREDE	Digital		Presencial		Geral	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
Alto da Serra do Botucarai	2.883	1.666,47	187	3,08	3.070	49,21
Alto Jacuí	1.229	412,42	-15.187	-100,00	-13.958	-90,14
Campanha	1.110	268,77	1.131	12,99	2.241	24,57
Campos de Cima da Serra	-581	-59,23	-4.191	-51,88	-4.772	-52,68
Celeiro	1.804	296,22	-2.011	-9,11	-207	-0,91
Central	2.489	227,72	-33.844	-100,00	-31.355	-89,75
Centro Sul	613	194,60	-3.494	-20,15	-2.881	-16,32
Fronteira Noroeste	2.760	470,99	17.790	164,36	20.550	180,11
Fronteira Oeste	1.252	194,11	-11.018	-28,35	-9.766	-24,71
Hortênsias	2.647	164,21	-12.853	-68,07	-10.206	-49,80
Jacuí Centro	644	73,68	184	1,29	828	5,48
Litoral	-536	-34,72	-12.314	-69,30	-12.850	-66,54
Médio Alto Uruguai	14.007	5.187,78	-25.837	-77,78	-11.830	-35,33
Metropolitano do Delta do Jacuí	-9.396	-79,82	19.575	36,49	10.179	15,56
Missões	2.975	473,73	-3.734	-9,86	-759	-1,97
Nordeste	2.587	632,52	-5.572	-49,42	-2.985	-25,55
Noroeste Colonial	10.079	526,04	-42.139	-100,00	-32.060	-72,77
Norte	17.360	906,05	-15.314	-100,00	2.046	11,87
Paranhana-Encosta da Serra	180	64,29	-7.502	-34,91	-7.322	-33,63
Produção	3.535	348,62	-13.916	-51,10	-10.381	-36,75
Rio da Várzea	6.201	436,08	3.512	42,72	9.713	100,73
Serra	2.358	122,11	-12.204	-39,92	-9.846	-30,29
Sul	-456	-5,90	-25.674	-51,85	-26.130	-45,64
Vale do Caí	-673	-69,10	-3.445	-45,20	-4.118	-47,91
Vale do Jaguari	1.596	886,67	3.409	35,09	5.005	50,58
Vale do Rio dos Sinos	1.734	34,88	-11.526	-22,33	-9.792	-17,31
Vale do Rio Pardo	2.739	125,18	-7.777	-17,03	-5.038	-10,53
Vale do Taquari	2.916	293,36	-10.093	-48,93	-7.177	-33,19
Totais	77.248	173,40	-185.765	-29,51	-108.517	-16,10

Fonte: Elaborado pelo autor.

Os dados do Quadro 15 permitem afirmar que a participação presencial foi superior a participação virtual em todo o período de 2005-2015. Nesse mesmo sentido, o Quadro 15 identifica que nos resultados gerais da CP não houve aumento da participação por se utilizar as TIC e a internet no processo de votação das demandas.

Pelo contrário, os dados apontam que, ao longo do período, houve uma redução de 16,1% (108.515 votantes) na participação da população no processo. Em contrapartida, a

participação pela internet aumentou em 173,4% (77.248 votantes). Já quando se considera apenas a votação presencial, consta-se uma redução de 29,51% (185.765) votantes.

Interessante observar que das 28 regiões do Corede, apenas 8 registraram aumento da participação geral entre 2005 e 2015, que foram: Alto da Serra do Botucarai, Campanha, Fronteira Noroeste, Jacui Centro, Metropolitano Delta do Jacuí, Norte, Rio da Várzea e Vale do Jaguari, conforme o Quadro 16.

Quadro 16 – Relação do crescimento digital, presencial e geral da participação 2011-2014

COREDE	Digital		Presencial		Geral	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
Alto da Serra do Botucarai	12.566	508,33	-2.445	-22,92	10.121	77,02
Alto Jacuí	4.261	330,57	7.733	25,90	11.994	38,51
Campanha	4.410	313,43	-1.015	-6,04	3.395	18,65
Campos de Cima da Serra	-2.017	-61,33	-3.816	-30,06	-5.833	-36,50
Celeiro	8.771	479,55	2.744	8,24	11.515	32,79
Central	2.998	63,50	2.911	8,37	5.909	14,95
Centro Sul	671	107,70	2.888	13,11	3.559	15,71
Fronteira Noroeste	6.154	165,08	15.302	51,07	21.456	63,69
Fronteira Oeste	2.796	70,62	-3.991	-5,22	-1.195	-1,49
Hortênsias	-1.815	-21,07	509	4,02	-1.306	-6,14
Jacui Centro	2.647	190,43	309	1,28	2.956	11,59
Litoral	274	7,05	2.891	9,17	3.165	8,94
Médio Alto Uruguai	26.171	1.014,77	-22.088	-54,45	4.083	9,46
Metropolitano do Delta do Jacuí	9.564	123,33	25.516	21,86	35.080	28,18
Missões	3.206	80,96	2.162	4,55	5.368	10,44
Nordeste	-1.454	-13,99	-539	-2,44	-1.993	-6,14
Noroeste Colonial	3.255	96,62	3.851	19,00	7.106	30,06
Norte	6.046	75,13	-706	-3,67	5.340	19,55
Paranhana-Encosta da Serra	189	22,16	-1.394	-3,11	-1.205	-2,64
Produção	3.185	44,54	-9.893	-19,20	-6.708	-11,43
Rio da Várzea	2.997	62,13	-5.600	-23,72	-2.603	-9,15
Serra	6.583	48,16	-6.480	-12,70	103	0,16
Sul	-554	-3,66	-4.447	-10,25	-5.001	-8,54
Vale do Caí	-273	-21,81	6.835	50,62	6.562	44,48
Vale do Jaguari	3.131	148,46	-5.348	-22,10	-2.217	-8,43
Vale do Rio dos Sinos	11.133	137,94	70.505	126,48	81.638	127,93
Vale do Rio Pardo	5.440	127,31	-2.049	-3,71	3.391	5,70
Vale do Taquari	-580	-10,86	-12.648	-37,30	-13.228	-33,70

Totais	119.755	88,06	61.697	6,18	181.452	16,00
---------------	----------------	--------------	---------------	-------------	----------------	--------------

Fonte: Elaborado pelo autor.

Ao considerar somente o período da gestão Tarso, identifica-se que tanto a participação presencial quanto a virtual aumentaram. Nesse período, como já mencionado, registrou-se os maiores índices de participação na história da CP. O que reforça, por exemplo, a percepção do Coordenador da Divisão Digital do Deparci (2018) de que

nesse período de 11 a 14, o que era forte, o que era importante, era a **par-ti-ci-pa-ção**. A máxima era: **quanto mais gente melhor. Quanto mais gente melhor**. O Tarso dizia assim: **eu quero muita gente participando, mas quero que o seu José, que não tá a fim de sair de dentro de casa, que de dentro de casa ele possa participar via TIC. Então, era essa a diretriz que se tinha**. E aí as TIC eram vistas com este viés. Já no governo anterior [Yeda] e nesse [Sartori] é uma questão mesmo de **governança da TI** que tá posta. No governo Tarso a governança era da participação, não uma governança de TIC (COORDENADOR DA DIVISÃO DIGITAL DO DEPARCI, 2018, grifos nossos).

Entende-se que, portanto, para o governo Tarso importava mais o número de participantes do que a qualidade do processo. Para o Secretário da SPGPC, “é evidente que quanto mais pessoas deliberam sobre política, gera uma política muito mais legitimada e a democracia é muito mais ampla”. Já na percepção do Presidente do Fórum dos Coredes (2018), sobre o posicionamento dos conselhos regionais, vai na contramão disso: “o que pra nós não é tão interessante é essa quantidade de votos na participação, mas a qualidade daquela discussão que a gente tá fazendo”.

Em relação a CP a grande diretriz de 11 a 14 era: as pessoas participem. E aí investia todo um esforço na questão da mobilização das pessoas. E aí tu não tinha gás, perna, vontade, talvez, no processo de monitoramento, de execução mesmo. De dar consecução aquilo que as pessoas votaram (COORDENADOR DA DIVISÃO DIGITAL DO DEPARCI, 2018).

Neste sentido, o Presidente do Fórum dos Coredes (2018) reforça o entendimento de que “se tem baixa materialização, isso acaba se refletindo depois na participação. As pessoas participam se elas veem as coisas acontecendo”. Contudo, como aponta Pedro Bandeira (2018) em entrevista a esta tese, a “participação para o resultado, para a consequência e percepção de quem participa se aquilo teve consequência, é muito difícil na administração pública”. Para além da questão materialização para os processos democráticos, outro fator que incide na participação é o baixo percentual do orçamento do estado destinado a CP, que historicamente é de aproximadamente 0,2%. Além disso, a existência de passivos não pagos é outro fator para que os participantes desacreditem do processo.

Os enormes passivos de pagamento por parte do governo estadual, de governos anteriores, consultas anteriores, que não foram honradas, a população muitas vezes se mobilizou, seja a partir de uma mobilização dos funcionários do Estado, seja porque a população achou interessante a proposta, mas acabou não tendo retorno, o recurso não veio e **desacreditou o próprio processo. No próximo ciclo de votação, a participação já foi menor, isso também tá muito presente nos conselhos** (PESQUISADOR DA UNISC, 2017, grifos nossos).

Então, assim, as tecnologias vão nos ajudando para chegar mais perto dos diferentes atores, mas por outro lado **a gente não consegue ainda ter um voto qualificado na sua grande maioria**, digamos, assim. É sempre um processo pedagógico (PRESIDENTE DO COREDE SUL E INTEGRANTE DA COMISSÃO ESTADUAL DA CP, 2018, grifos nossos).

Portanto, o uso das tecnologias e da internet em processos participativos depende também de um processo de aprendizagem e educativo para além do simples ato de votar por meio destas ferramentas. “Nenhum método substitui as fases presenciais, [...] pelo próprio caráter pedagógico de aprendizado do cidadão no processo de participar efetivamente, para se constituir num cidadão ativo, republicano, participar da vida pública, da sociedade” (PRESIDENTE DO COREDE-NORC E MEMBRO DA COMISSÃO ESTADUAL DA CP, 2017).

É importante mencionar que a CP, por se tratar de uma experiência participativa com mais de vinte anos, torna-se uma das poucas que teve continuidade no estado, inclusive na redistribuição dos recursos públicos em todo o território estadual.

7.3 O uso das TIC a partir da percepção os atores

Ao longo desta tese, os capítulos teóricos desenvolvidos procuraram, em alguma medida, dar conta das diferentes perspectivas teóricas acerca da democracia, que inclui desde o pensamento clássico, com origem na Grécia Antiga e formas de participação direta dos cidadãos, até o pensamento contemporâneo, com modelos democráticos mais suscetíveis a participação do *demos* na vida pública e política, até modelos antagônicos, que compreendem que a participação deve se restringir apenas na escolha dos representantes.

Além disso, procurou-se abordar nos capítulos as teorias da tecnologia que contemplasse não só as visões deterministas do seu uso no âmbito governamental, mas que também possibilitasse o contraponto à visão entusiasta e das potencialidades a partir da uma leitura crítica da realidade e das suas contradições no território.

Desde a revolução tecnológica do Século XX e a revolução do meio técnico-científico-informacional, o uso das TIC e da internet se tornaram uma realidade cada vez mais presente não só no cotidiano da sociedade, mas no âmbito governamental e no seu *modus operandi*,

especialmente à luz do discurso da modernização destes espaços, na busca pela eficiência e da qualificação dos bens e serviços públicos prestados à população. No atual estágio de desenvolvimento da sociedade, pode-se dizer que não há gestão pública dissociada dessa tecnologia, mas usos que se associam a diferentes perspectivas teóricas, seja a partir da teoria democrática ou tecnológica.

Ao longo dos diferentes governos que assumiram a gestão do executivo gaúcho, os usos das tecnologias foram distintos e nem sempre voltados para o aprofundamento da democracia, para a ampliação dos canais de interação entre governo e sociedade e, por conseguinte, para a participação cidadã. Em outros governos, esta preocupação parece ter sido central, como identifica o Secretário da SPGPC (2018),

nós temos que ter uma outra visão sobre essa questão da democracia mais contemporânea, que incorpora as novas tecnologias e que dê uma dinâmica mais ativa para a participação do indivíduo. É como o professor Boaventura [Sousa Santos] chama de democracia de alta intensidade. É esse tipo de dinâmica que se quer no governo hoje, progressista, aberto, e assim por diante.

A visão do secretário dialoga com o entendimento do Coordenador da Divisão Digital do Deparci (2017), quando destaca que durante a campanha política do governo Tarso e na própria elaboração do plano de governo se tinha muito claro a questão do

uso das mídias sociais, do uso da tecnologia e de uma nova forma de fazer democracia, puxada, basicamente, pelo próprio Tarso Genro, a partir das fontes teóricas que ele estava bebendo. Boaventura de Sousa Santos, basicamente. Então ele traz isso para a equipe de plano de governo e coloca como alternativa para enfrentar esse descrédito da política tradicional que naquele momento já se discutia, de democracia, como será a democracia no século XXI.

Nota-se que o modelo de democracia que se pretendia no governo Tarso visava a participação e o compartilhamento da tomada de decisão. No entendimento do Secretário da SPGPC (2018), esse modelo de gestão perpassa por duas questões-chave: a primeira, diz respeito a própria etimologia e semântica do termo democracia, pois ele entende que é um princípio que as sociedades devem ser democráticas e abertas. “É afirmativo dessa concepção de estado e de relação entre cidadão e governante”. Em segundo lugar, ao se adotar um modelo de gestão compartilhado com o *demos*, tornam-se menores as chances de errar em uma tomada de decisão, uma vez que quanto mais debates e contribuições houver, quanto mais ela for coletiva, melhor será o resultado final dessa decisão.

Numa concepção de estado democrático de direito, sob regime político representativo, os governos eleitos por sufrágio universal têm autonomia para adotar diferentes estratégias governamentais, mas que nem sempre são tensionadas pelo viés participativo e deliberativo.

Sua adoção pelos governos depende, em grande medida, da disposição dos mesmos. Como destaca o Secretário da SGG e Coordenador Geral do GD (2018), a participação depende de um componente político.

não adianta, o governante tem que ter a disposição e querer, efetivamente, abraçar essa agenda da participação. Mas ainda que tenha também esse compromisso, só ele também não resolve, porque você tem que ter metodologias, você tem que ter capacidade de coordenação interna, você tem que ter uma série de requisitos, vencer as amarras institucionais, e às vezes até resistências, por exemplo, do Legislativo que muitas vezes percebe a participação da cidadania como um esvaziamento das suas funções (SECRETÁRIO DA SGG E COORDENADOR GERAL DO GD, 2018).

Cada governante tem a sua concepção. Se eu tenho um governante que não tem compromisso com a participação popular, não vai haver participação popular. Se nós temos um governante comprometido com a participação popular, nós teremos participação popular no governo. Resta discutir quais serão os instrumentos e qual o modelo da participação (SECRETÁRIO DA SPGPC, 2018).

Na ideia de ampliar a participação cidadã nos espaços públicos e promoção de uma radicalização da democracia, que transcende o marco legal, especialmente da LRF e LAI, tem-se na gestão de Tarso Genro um avanço em relação aos canais de participação cidadã por meio do uso das TIC e da internet. Essa predisposição do governo, ainda que com contradições, dificuldades e limites institucionais, culturais e de acesso, evidenciam-se também na percepção dos sujeitos entrevistados para esta tese.

O Governador do RS 2011-2014 (2018) recorda de, já na década de 1990, escrever sobre a evolução das tecnologias de informação. À época, identificava que as TIC apresentavam uma possibilidade para a efetividade dos mecanismos de controle, mas fazia a ressalva de que elas poderiam ser usadas tanto de baixo para cima (sociedade-governo), como de cima para baixo (governo-sociedade).

A questão democrática poderia receber o impulso positivo e ter um salto com a incorporação dessas novas tecnologias no processo democrático. Eu parti do pressuposto que esse grande avanço tecnológico ele estava sendo apropriado pelas classes dominantes e que eles iriam ser incorporados pelo Estado para fazer um controle de cima para baixo. Ou seja, para que a vida privada, a vida financeira, a vida familiar das pessoas fosse devassada, de maneira permanente, a partir do olho “soberano” do Estado. Eu supus que isso daí poderia ser invertido (GOVERNADOR DO RS 2011-2014, 2018).

Como aponta o Secretário da SGG e Coordenador Geral do GD (2018), com a incorporação das tecnologias dentro de uma lógica da democracia participativa e deliberativa, o governo queria “abrir espaço para uma participação, também, atomizada, individual, e não através de representação como muitas vezes acontece”. Haja vista que o

Estado se habituou a recolher contribuições da sociedade através de mecanismos tradicionais formais, da participação dos sindicatos, das entidades representativas... E hoje é muito forte na sociedade essa ideia de que essas instituições não representam mais a totalidade, digamos assim, da sociedade. Então, é importante haver essa diversificação (SECRETARIO DA SGG E COORDENADOR GERAL DO GD, 2018).

O uso das TIC e da internet pela esfera governamental não é somente compreendida enquanto mecanismo de participação dos cidadãos, mas também como uma alternativa de enfrentamento à descrença da população perante a vida política, ao sistema de representação, dos partidos políticos e dos próprios sindicatos. É “uma possibilidade colocada nesses últimos anos, eu diria que uma necessidade, também, social, porque as pessoas estão muito descrentes da política, da representação política formal, dos partidos, dos sindicatos” (SECRETÁRIO DA SGG E COORDENADOR GERAL DO GD, 2018).

Observa-se que a visão do uso das tecnologias no âmbito governamental ainda ocorre a partir de um certo entusiasmo perante às possibilidades e contribuições para a participação cidadã, para o aprofundamento e acesso democrático. Na percepção do Secretário da SGG e Coordenador Geral do GD (2018), isso guarda relação com as profundas mudanças que têm ocorrido na estrutura social e nas dinâmicas sociais. A sociedade em rede, para esse entrevistado, traz mudanças no tecido social brasileiro, relacionadas a como as pessoas se comunicam entre si e também com o poder público. “Acho que é uma mudança societal, que tem que ser considerada pelos governos. Você tem mudanças muito profundas proporcionada pela comunicação em rede, horizontal. Eu acho que essa é a grande questão”. O Secretário da SGG e Coordenador Geral do GD (2018) reforça ainda que o uso das TIC e da internet no âmbito governamental tem “uma consequência óbvia, a adoção dessas mesmas tecnologias para proporcionar uma maior interação e capacidade dialógica entre estado e a sociedade”.

A partir do conceito desenvolvido por Milton Santos acerca da revolução do meio técnico-científico-informacional e sua consequente expansão com o fenômeno da globalização, permitiu ao homem novas formas de apropriação e transformação do espaço e da natureza. Como nunca o homem passou a utilizar os recursos tecnológicos para expandir suas potencialidades perante o meio (ações antrópicas), modificar e resignificar a *práxis* dialógica (processos de comunicação), bem como para garantir a sua liberdade.

No campo democrático, por exemplo, de acordo com a Assessora de Planejamento da Procergs (2018), as tecnologias podem ser componentes estratégicos para aumentar a participação cidadã e promover uma integração entre governo e sociedade. Isto porque

as pessoas são digitais, os cidadãos são digitais, o mundo é digital. Então, o governo tem que ser digital. Então, assim, a tecnologia é estratégica, é muito estratégica. As pessoas estão em rede, a gente tem que encontrar esse cidadão, ele tem que nos encontrar [governo], tem que ser fácil de usar, tem que ser acessível (ASSESSORA DE PLANEJAMENTO DA PROCERGS, 2018).

Neste sentido, a inclusão dos cidadãos a partir dos pressupostos da democracia digital depende não só dos governos desenvolverem políticas públicas de inclusão digital e de uma ampliação da infraestrutura de acesso à internet, mas também depende do desenvolvimento de mecanismos participativos cujas deliberações sejam efetivamente incorporadas na agenda do governo e se traduzam em ações concretas. Tão importante quanto os próprios processos, são os resultados alcançados e a socialização disto com a população. Como destacou o Presidente do Fórum dos Coredes (2018), é preciso que a sociedade se convença da importância dos processos participativos, do contrário, não há participação.

O Secretário da SGG e Coordenador Geral do GD (2018) identifica que um erro comum pode ser percebido nas tentativas de experiências de democracia digital, que acabam não sendo incorporadas pela sociedade. “Sempre critico um pouco essa coisa do fetiche do *software*. Tem muitas pessoas muito bem-intencionadas, que às vezes acham que desenvolvendo uma boa plataforma, uma boa ferramenta, você vai ter participação e muitas vezes você vê isso ser frustrado”. Ainda na percepção desse entrevistado, o que impulsiona a participação cidadã é a efetividade dos processos, é as pessoas identificarem que a sua participação traz resultados concretos para as suas vidas.

Se você não tem uma participação efetiva, essas pessoas não reconhecem aquilo ali como um canal válido para aumentar sua capacidade de influência sobre as decisões do Estado, realmente pouco sentido faz você desenvolver essas iniciativas. E eu acho que a gente conseguiu mostrar que, olha, é possível. É possível que milhares, e quem sabe até milhões de pessoas, abracem iniciativas, desde que elas **percebam que aquilo ali é um canal que tem efetividade, que seja para valer, que vai ter alguma consequência real nas suas vidas. Então, eu acho que a gente conseguiu, de uma certa maneira, mobilizar aqui um aparato, na época, possível. Mobilizar, também, a estrutura de governo para ofertar uma forma distinta e inovadora de participação da cidadania na gestão pública** (SECRETÁRIO DA SGG E COORDENADOR GERAL DO GD, 2018, grifos nossos).

Portanto, na democracia digital, em que se tem uma ampliação das potencialidades democráticas e da participação cidadã à luz do incremento das TIC e da internet na relação entre Estado e sociedade, um dos entraves é a ausência de mecanismos participativos efetivos, outro é o engajamento das pessoas nos processos participativos e, também, a instituição midiática não divulgando e não estimulando a participação. No primeiro, identifica-se ao menos dois fatores: as amarras institucionais, que não só dificultam o desenvolvimento de iniciativas participativas como também são, muitas vezes, impeditivos da presença da sociedade na gestão pública e seu

envolvimento em processos decisórios; e o fator político, do querer fazer, mas que também depende de uma articulação interna no governo. Já com relação ao segundo entrave, envolve um fator cultural: a sociedade não reconhece esses processos, e muitas vezes os gestores públicos também não acreditam, pois os resultados e a efetividade da adoção desses processos de participação não se percebem em curto prazo. Além disso, no tocante ao engajamento, identifica-se, ainda, a ausência de uma cultura participativa que ultrapasse a votação de prioridades na CP. No terceiro aspecto, a mídia comercial pode ser considerada um entrave. Uma vez que um dos seus objetivos é o de informar, de dar o conhecimento à sociedade, acredita-se que a informação divulgada pela mídia pode contribuir para motivar, estimular e até mesmo seja capaz de criar a cultura de participação. Importância semelhante à mídia comercial, tem a mídia governamental que, ainda que opere em uma outra lógica, também exerce a função de, de alguma maneira, informar o cidadão sobre as atividades do estado, seja por meio de campanhas publicitárias ou trabalho de assessoria de imprensa.

No caso da experiência do GD, como afirma o Secretário da SGG e Coordenador Geral do GD (2018),

eu acho que a gente poderia ter tido mais divulgação e publicidade e tal. Eu acho que o Gabinete Digital, por exemplo, a gente não conseguiu, quase emplacamos, mas não rolou. Tivemos anúncios, por exemplo, em mídia impressa, em portais, em mídia eletrônica, né. Mas a gente nunca conseguiu botar um anúncio chamando a participação, por exemplo, na TV, que aí obviamente.... Então publicidade foi uma coisa que deveria ter tido mais. Assim como a maioria das experiências de democracia digital também pecam um pouco com isso.

Para este entrevistado, a experiência do GD careceu de mais divulgação e publicidade. Além disso, em entrevista à Revista Compolítica (2014), o entrevistado já afirmava a necessidade do GD de aumentar a sua capacidade de comunicação, destacando que isto era uma carência que ainda se tinha. Ademais, o Secretário da SGG e Coordenador Geral do GD (2018) concorda com a crítica feita por alguns pesquisadores que investigaram a experiência, de que faltou, por parte do GD, capacidade de informar e de prestar contas de seus resultados, de dizer, de acordo com esse entrevistado: “Olha, isso aqui resultou nisso aqui”. Para ele, se “acabou fazendo mais do que se conseguia mostrar ao usuário”.

O Governador do RS 2011-2014 (2018) acredita que a mídia influencia e interfere na formação da opinião dos cidadãos.

Houve uma demolição do bom senso comum organizado pela mídia oligopólica, dizendo que todos os governos eram maus, todos os governos eram corruptos, todos os governantes eram oportunistas que cuidavam da sua própria vida. Isso atingiu massivamente a classe média brasileira e, aqui no Rio Grande do Sul, atingiu de uma maneira intensa. Isso fez um deslocamento político do eleitorado do Rio Grande do

Sul, que é um eleitorado de centro-esquerda e centrista-democrático, para centro-direita e, uma parte, inclusive, para o fascismo. Isso se deve ao controle oligopólico da mídia sobre a formação da opinião. [...] Então isso aí breiou a formação de uma consciência superior. Mas essas mutações de consciência na sociedade são mutações que são históricas, que são permanentes, isso não ocorre só com o sistema de participação, ocorre também com outras coisas, com outras políticas públicas, com os direitos, com a forma com que o sistema de polícia, por exemplo, trata a população nas grandes periferias – ora é de uma forma mais civilizada, outra de uma forma menos civilizada. Isso é um processo que vai criando uma constante deformação de opinião, que em alguns momentos vai para o assenso, outras vai para o descenso. Nós estamos em um momento de descenso (GOVERNADOR DO RS 2011-2014, 2018).

Embora a fala do governador não esteja relacionada diretamente ao GD, e sim a um contexto mais amplo, ela lança luzes para a hipótese trazida sobre a mídia ser um dos entraves para a experiência participativa desenvolvida no estado, dada a sua capacidade de influenciar e interferir na opinião dos cidadãos, e até mesmo para se criar uma cultura participativa.

Ainda para o Governador do RS 2011-2014 (2018), a implementação do Sisparci e do GD, a partir das suas ferramentas, contribuiu para que houvesse no estado uma qualificação e aprofundamento da *práxis* democrática. Contudo, ressalta que, ainda que se tenha havido um acúmulo, ele não

permaneceu com solidez. Porque é necessário, vamos dizer assim, que esses processos tenham continuidade até proporcionar, **até o momento em que proporciona uma mudança na cultura política da sociedade, que passa a respeitar esses mecanismos e haja, também, uma modificação na cultura política, na cultura cidadã dos próprios servidores públicos.** Eu tenho certeza que isso começou, com essas experiências democráticas aqui no Rio Grande do Sul. Com essas experiências, inclusive, que refletiram numa reorganização das nossas políticas públicas. A Patrulha Maria da Penha, por exemplo, é produto da participação das mulheres, dos nossos mecanismos participativos. Aquele programa que é o que aumenta a renda do pessoal do Bolsa Família para contemplar as famílias com determinado número de filhos, numa determinada idade, aquilo ali vem de uma participação massiva e atingiu 64 mil famílias naquela oportunidade. Isso aí significa atingir, se você multiplica por cinco, mais de 300 mil pessoas que foram atingidas por aqueles programas. Mas foram programas que duraram pouco, eles logo foram extintos. E as pessoas não tinham, ainda, a capacidade de reação (GOVERNADOR DO RS 2011-2014, 2018, grifos nossos).

No tocante ao uso das TIC para a participação, a Assessora de Planejamento da Procergs (2018) diz que os processos participativos não podem ser compreendidos apenas a partir do olhar das tecnologias, pois estas são apenas um meio, uma ferramenta para se alcançar um determinado objetivo. “Eu acho que a tecnologia ela não é determinística. Tecnologia é só uma parte. A parte mais importante são as pessoas. Até se um dia tu botar numa ordem a tecnologia seria o terceiro. Primeiro seriam pessoas, segundo seriam processos, e terceiro seria tecnologia”.

Se num modelo democrático, seja ele representativo ou direto, a participação das pessoas nas esferas decisórias – considerando a especificidade de cada modelo – é fundamental

para que haja um sistema democrático, como destaca Arnstein (1969) ao elaborar os oito degraus da participação, pode-se dizer que é nas próprias pessoas, nas suas visões de mundo, experiências, crenças e cultura, onde se identificam os principais entraves à mudança.

Nos capítulos 6 e 7 deste estudo, essa questão da resistência é recorrente na percepção dos entrevistados, tanto com relação à concepção e implementação do Sisparci, quanto do GD. Faz-se importante mencionar, que essa resistência não é exclusiva desse período. O Governador do RS 2011-2014 (2018) esclarece que no seu segundo mandato (2001-2002) a prefeito de Porto Alegre, instituiu uma plenária virtual do Orçamento Participativo, “que recebeu, inclusive, uma certa oposição de uma parte mais conservadora do partido, que achava que aquilo ali não adiantava nada. [...] Eu saí do governo e depois ela foi extinta e essa ideia ficou no ar”.

Com a implementação do Sisparci e do GD, e seus canais de participação direta da sociedade, tinha-se a pretensão com o uso das TIC proporcionar que nenhum cidadão precisasse ser obrigado a ir em uma assembleia popular, mas que ele tivesse a “oportunidade de, mesmo sem ir, se manifestar. E essa manifestação só poderia ser via uso de TIC” (COORDENADOR DA DIVISÃO DIGITAL DO DEPARCI, 2018).

Como já abordado, na percepção de alguns entrevistados, o governo tinha uma preocupação na quantidade de participantes e não, propriamente, na qualidade desta participação. No período de 2011 a 2014, o governo combinou um formato de participação cidadã ancorado na democracia digital que levava em consideração tanto o formato de participação virtual como presencial. Tem-se na democracia digital, como visto no capítulo 3, uma ampliação da democracia direta/participativa a partir do uso das TIC e da internet, configurando uma inovação institucional da democracia representativa. Na democracia digital, o acesso dos cidadãos à informação e aos bens e serviços públicos de qualidade, as políticas públicas que aumentem o nível de bem-estar social e a participação dos cidadãos em processos democráticos, participativos e decisórios, são pontos fundamentais.

Desta forma, ao combinar estes dois formatos no Sisparci, especialmente por meio do GD e da CP, tentou-se no estado

dar uma indicação para os gestores públicos interessados nessa agenda [da participação], e para a sociedade, de que, olha, é possível. **Primeiro, desenvolver essas iniciativas de democracia digital, integradas a outras presenciais e tudo o mais, mais tradicionais. Não há contradição entre uma coisa e outra**, eu acho que a gente conseguiu, de uma certa maneira, mostrar aqui, **vencer muitas resistências em relação a isso**. Foi um aprendizado que eu acho que deve ser valorizado no futuro. E também de que havia possibilidade de você ter esse tipo de participação qualificada e em larga escala, que também é outra coisa importante (SECRETÁRIO DA SGG E COORDENADOR GERAL DO GD, 2018, grifos nossos).

Na percepção do Diretor do Deparci (2018), o formato de participação presencial e digital são complementares uma da outra e, portanto, não se trata de definir que uma é melhor e outra pior.

Olha, pode usar qualquer uma das duas. É só uma questão de combinar entre os dois qual a forma de comunicação, qual a forma de diálogo utilizar. Essa de dizer que uma é melhor que a outra, isso é uma bobagem. Elas são complementares. Então, as duas são ótimas. Essa forma de comunicação que se inventou, que a tecnologia inventou, ela tem vantagens. É a rapidez, poder fazer isso em qualquer momento, em relação ao presencial. Mas o presencial, também, sempre, toda vida, se mostrou poderoso. Sempre, toda a vida, se mostrou uma forma de diálogo e tomar decisões. [...] acho que não dá para dizer que uma seja melhor que a outra, não dá. [...] a população, hoje, tá acostumada demais a tomar conhecimento das coisas através das tecnologias.

Vale lembrar que no período em que a CP era realizada combinando o formato presencial e digital na fase de votação, o presencial sempre superou o digital, como mostrou a análise dos dados na seção anterior. Uma das justificativas para a votação presencial sempre ter sido superior a virtual, talvez seja o fato de ainda haver, no RS, elevados índices de exclusão digital. Até 2015, por exemplo, cerca de 46,19% dos domicílios gaúchos tinham acesso à internet. Ao contemplar o período de 2011 a 2014, este percentual era ainda menor. Em 2011, por exemplo, o percentual de acesso era de 33,89% e, em 2014, de 47,05%. Ou seja, menos da metade dos gaúchos tinham acesso à internet em seus domicílios (PNAD, 2011, 2014; CENSO, 2010). Em sentido contrário, o Coordenador da Divisão Digital do Deparci (2018), entende que

é um mito a história da dificuldade de acesso às TIC. Porque qualquer pessoa tem acesso. Bom, questão de custo, talvez seja ainda proibitivo para alguns, mas as pessoas têm. E aquilo, talvez uma pessoa idosa tenha dificuldade de mexer, mas ela chama o neto e... Então eu acho que é um pouco um mito essa questão da dificuldade de acesso. O que eu tenho sentido é dificuldade de qualidade de acesso.

Em sentido semelhante à percepção do entrevistado, a Assessora de Planejamento da Procergs (2018), destaca que o percentual de inclusão digital aumentou muito nos últimos anos. “Eu acho que seria uma desculpa do governo dizer que ele não provê mais serviços porque a população não é incluída digitalmente”. Essa entrevistada explica esse seu posicionamento. De acordo com ela, as pessoas poderiam não ter computador em casa ou um *smartphone*, mas eram incluídas digitalmente pois poderiam acessar a internet em outros espaços, como *lan houses*, por exemplo.

Como se observa, a inclusão digital no RS, especialmente no período de 2011 a 2014, é um fator relevante para se compreender a experiência participativa desenvolvida no estado. Fica evidente que a percepção dos sujeitos em relação à inclusão digital é bastante otimista, enquanto os dados da PNAD de 2011 a 2014 contrariam essa percepção.

Essa questão do acesso, do baixo percentual de acesso à internet no Rio Grande do Sul, foi pouco abordada pelos entrevistados. O Pesquisador da UNISC (2017), reconhece que há um avanço no país no uso das TIC, mas chama a atenção para o fato de ainda ser um acesso aos bens e serviços tecnológicos ser muito desigual, bem como a falta de cobertura de sinal em alguns territórios. “Não é todo território que tá disponível, que tá conectado para poder participar. Então esse me parece que é um problema”.

Além disso, outros recursos tecnológicos como o *Whatsapp* e o *Facebook* não tinham a mesma penetrabilidade no tecido social como em anos posteriores. “Eu acho que a nossa experiência, ela foi, digamos assim, bastante modesta, foi simples o que foi feito, só que foi algo pioneiro. [...] ‘ah, como foi a experiência do Gabinete Digital?’, ‘A gente não fez nada de mais, mas fizemos o que ninguém fez’” (SECRETÁRIO DA SGG E COORDENADOR GERAL DO GD (2018).

Sob o ponto de vista da inovação dos canais de participação cidadã e de se pensar a participação à luz de uma estrutura sistêmica, a experiência desenvolvida na gestão Tarso foi inovadora. Contudo, quando se analisa o uso das TIC e da internet a partir de uma perspectiva de política pública, faz-se necessário resgatar que a primeira política de TIC desenvolvida no estado se deu no último ano do governo Yeda, em 2010.

Em 2011, o governo Tarso ampliou a política de TIC herdada do governo Yeda, passando a adotar uma política que não tivesse apenas ênfase no uso técnico das TIC, mas que também adotasse como princípios norteadores a democratização do acesso às informações sociais e de governo, apoio a inclusão digital e o uso de sistemas abertos de interesse público e fim social.

A partir da fala dos sujeitos entrevistados e das diretrizes do Sisparci, tem-se a percepção desses atores governamentais e da sociedade civil organizada sobre o uso das TIC enquanto um meio para a ampliação da democracia. As diretrizes de implementação do Sisparci, bem como os objetivos instituídos no Decreto nº 48.056, são indicativos nesse sentido, uma vez que esse sistema tinha por finalidade reunir os diferentes movimentos em pró da participação cidadã no estado, além de ser, naquele momento, onde estavam alocados o GD e a CP.

Ao fazer o cruzamento, por exemplo, dos objetivos apresentados no decreto do Sisparci, identificam-se estratégias que foram implementadas pelo governo e outras não. No seu primeiro objetivo, descrito no Artigo 3º, pretendia-se “propiciar um novo modelo de relação Estado - Sociedade, com a participação de todos os cidadãos”. Pode-se dizer que de fato ocorreu uma

ampliação dos processos participativos na gestão de Tarso Genro, com a ampliação do número de participantes no processo da CP e também por meio dos canais de participação do GD, ambos fazendo uso das TIC, como mostram os resultados e, principalmente, os sujeitos entrevistados. Observa-se ainda que os entrevistados reforçam a tese de que houve não só um avanço em termos da participação no estado, como também reconhecem o pioneirismo do governo e sua predisposição no desenvolvimento destas novas experiências participativas. O Secretário da SGG e Coordenador Geral do GD, em entrevista à Revista Compólitica (2014, p. 213), reconhece que mesmo havendo um avanço em termos da participação no estado, “certamente, não é o universo de participação que gostaríamos e que julgaríamos como ideal. Isto é, ampliar a participação e o conhecimento e apropriação pela cidadania do Gabinete Digital ainda é um desafio”.

O segundo objetivo fala em qualificar os processos participativos. Alguns entrevistados relacionados aos Coredes questionam essa qualificação, no tocante à CP e registram o seu desejo de que, para além do número de participantes, que o processo seja qualificado do ponto de vista das discussões e da consciência participativa das pessoas, ou seja, que no momento do voto elas tenham clareza do que aquelas demandas se tratam. O Coordenador da Divisão Digital do Deparci (2018), corrobora nesse sentido, ao afirmar, como já trazido nesta tese, que importava mais o número de participantes nos processos, ficando de lado, por exemplo, a execução das demandas votadas.

O terceiro objetivo, por sua vez, tratava de uma articulação dos diferentes agentes da sociedade e mecanismos de participação existentes no Estado do Rio Grande do Sul. Neste aspecto, os entrevistados assumem posicionamentos distintos quanto a articulação e integração entre as dimensões e instâncias do Sisparci. Para o Secretário da SPGPC (2018), o Sisparci “funcionava de forma articulada, combinada, portanto, de forma sistêmica, ao mesmo tempo, e que confluíam, e às vezes até divergiam, né, mas que iam interferindo, sim, na dinâmica de decisão de tomada de decisão do governo”.

Na percepção do Coordenador Executivo do GD (2018), a integração do Sisparci representava um dos maiores desafios da gestão,

porque, em teoria, a gente trabalhava o sistema como um todo, na tentativa de que cada esfera desse sistema tivesse uma interlocução clara, bem definida, com as demais. Na prática isso nem sempre era muito fácil. Então, assim, não dá para dizer que era um modus operandi constante pela integração. Era muito mais uma tentativa de, uma vez concebidas as ferramentas e as pautas que seriam interessantes para a gente tentar trabalhar, e apagados os incêndios, né, do dia-a-dia, aí sim, a gente pensava de que forma que a gente poderia trazer outros agentes, de que forma a gente

poderia, inclusive, enriquecer a nossa experiência com conhecimento de outras áreas do governo. Em especial, a integrantes do sistema de participação.

Em relação ao quarto objetivo do Sisparci, que tratava de 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, pode-se dizer que foi proporcionado ao cidadão participar de diversos processos decisórios, como já destacado nas ferramentas do GD e a própria CP. De um modo geral, as experiências participativas têm dificuldades de alcançar o monitoramento e avaliação das políticas públicas. No entendimento do Secretário da SGG e Coordenador Geral do GD (2018), teve-se com a ferramenta De Olho nas Obras uma tentativa nesse sentido.

A valorização do uso das TIC consistia no quinto objetivo do Sisparci. A inserção das TIC na gestão pública de Tarso Genro, em especial no tocante a sua presença nas estratégias de participação por dentro do sistema, e a percepção dos sujeitos a esse respeito, já foi tratada nesta seção. Em suma, os entrevistados reconhecem a importância desse instrumento enquanto um potencializador da democracia participativa/deliberativa. Para o Coordenador da Divisão Digital do Deparci (2018), a inserção das TIC nos processos participativos representa “uma espécie de reinvenção da democracia direta. Ao invés de irmos lá na praça [ágora], fazemos uma grande praça virtual”. Ressalta-se, no entanto, que alguns possuem uma visão mais otimista nesse sentido, mais alinhados com a abordagem determinística, e outros sejam mais críticos, ponderando que a tecnologia possibilita um avanço, mas que não se pode ignorar os mecanismos tradicionais, alinhados com a abordagem crítica.

Por fim, o sexto objetivo projetava a consolidação do componente participação nos processos de formulação, implementação, controle e avaliação das políticas públicas no Estado do Rio Grande do Sul, mas alguns entraves nesse sentido para que essa consolidação ocorresse foram percebidos pelos sujeitos entrevistados, bem como os avanços. O Pesquisador da UNISC (2017), classifica o período Tarso, sob o ponto de vista da participação, como um avanço. “Essas iniciativas, no sentido de aprofundar as ferramentas de consulta e participação da sociedade civil, isso foi um avanço, não tem como desconhecer. Foi um avanço importante, se ofertou ferramentas, possibilidades que antes não tinha”.

O Governador do RS 2011-2014 (2018) destaca, a partir do exemplo do OP de Porto Alegre, que a consolidação da participação na sociedade se constrói a longo prazo. “A cultura participativa, tanto nas cidades, quanto no estado, ela se dá de maneira cumulativa e com ascensos e descensos, dependendo dos governos, [...] e ela não condensa em determinado momento e permanece naquele nível”. Por meio da história do OP, ele explica que, no caso

dessa experiência, há uma consolidação da participação, pois está na memória das pessoas, criando uma resistência e uma vontade de participação permanente. E essa cultura participativa faz com que o governo em exercício, independentemente de seu posicionamento político, dê continuidade à experiência.

De acordo com o Secretário da SGG e Coordenador Geral do GD, em entrevista à Revista Compolítica (2014, p. 213-14), já destacava que não se conseguiu com a experiência do GD “introduzir alguns elementos indutores que inscrevessem na estrutura do Estado mecanismos que cristalizassem a mudança [...]” de cultura, reforçando que esta mudança precisa ser aprofundada. A consolidação do componente participação, que foi proposta a partir do Sisparci, não se efetivou, ainda que se reconheça o pioneirismo e os avanços que se teve. São indicativos disso, a descontinuidade dos Sisparci e do GD, tendo continuidade apenas a CP pois já era um processo consolidado entre os gaúchos. A Assessora de Planejamento da Procergs (2018), percebe que as descontinuidades destas experiências guardam relação também com a cultura participativa na sociedade.

Tirar o GD tem impacto? Tem impacto. Mas daí é uma decisão estratégica. O governo está aqui para servir o povo e o povo tem que tá atento. De novo vem a educação cidadã para o controle social. Se é uma coisa que era legal, o povo gostava, quando tiraram, não houve nenhum movimento de ninguém, sabe? (ASSESSORA DE PLANEJAMENTO DA PROCERGS, 2018).

Para o Governador do RS 2011-2014 (2018), o espírito participativo na sociedade se forma, entre outros, a partir do trabalho de uma “vanguarda política mais organizada”, o que incluiria, na sua opinião, os partidos, os grupos sociais, as associações e academia, e não de uma vontade genuína em participar. Ainda nesta perspectiva, o entrevistado explica, a partir de sua percepção, porque a população não se mobilizou para exigir a permanência do Sistema e do GD.

Não houve e nem haverá. Por quê? Porque a tendência normal das pessoas, de todas as classes, é acomodar-se nas cotidianidades que lhes são permitidas para tratar da sua vida. Essas pessoas são pessoas que não são militantes ativas e nem buscam, necessariamente, participar. Quem busca participar são as vanguardas, são as pessoas mais politizadas, são as pessoas que têm uma visão de mundo diferenciada, são as pessoas que têm uma cultura política, ou uma experiência política mais elevada. As grandes camadas sociais, estratificadas na base, ou na situação intermediária da estrutura de classes, elas não pedem participação. Elas querem é melhorar o seu cotidiano. Se você oferece canais de participação efetivo, que elas sintam que vai dar resultado, elas vão, se não elas não vão. E o que ocorre quando vem um governo de direita, ou de centro-direita, é um desalento. E esse desalento leva a passividade. [...] A sociedade não tem ânsia de participação. A sociedade tem ânsia de resolver o dia-a-dia da sua vida. Se é respondido com canais de participação que ela confia, ela vai, se não ela não vai (GOVERNADOR DO RS 2011-2014, 2018).

A consolidação desses processos participativos está relacionada a sua continuidade, para que haja uma mudança na cultura política da sociedade, que passaria, assim, a respeitar esses mecanismos. Essa modificação na cultura política perpassa também mudanças na cultura cidadã e dos próprios servidores públicos. “Essas mutações de consciência na sociedade são mutações que são históricas, que são permanentes, isso não ocorre só com o sistema de participação, ocorre também com outras coisas, com outras políticas públicas” (GOVERNADOR DO RS 2011-2014, 2018).

A educação para a cidadania e o acesso à informação e ao conhecimento são, portanto, aspectos-chave na percepção de alguns sujeitos entrevistados para que haja a formação de uma cultura participativa. O Governador do RS 2011-2014 (2018) entende que

Houve uma demolição do bom senso comum organizado pela mídia oligopólica, dizendo que todos os governos eram maus, todos governos eram corruptos, todos os governantes eram oportunistas que cuidavam da sua própria vida. Isso atingiu massivamente a classe média brasileira e, aqui no RS, atingiu de uma maneira intensa. Isso fez um deslocamento político do eleitorado do RS, que é um eleitorado de centro-esquerda e centrista-democrático, para centro-direita e, uma parte, inclusive, para o fascismo. Isso se deve ao controle oligopólico da mídia sobre a formação da opinião. Porque nós temos um novo dado agora na política, que é o dado que vai presidir no debate político sobre o futuro da democracia, que é o seguinte: que é a liberdade de imprensa ela não basta, tem que ser agregada à liberdade de imprensa, a liberdade de manifestação de opiniões, ao direito a circulação da opinião, que hoje, no Brasil, está completamente bloqueado por esse oligopólio (GOVERNADOR DO RS 2011-2014, 2018).

Um outro elemento apontado pelos entrevistados foi a falta de publicização dos avanços e dos resultados alcançados pelas experiências participativas para que a sociedade pudesse relacionar determinadas decisões do governo a estas ferramentas. Como afirma o Secretário da SGG e Coordenador Geral do GD (2018), faltou “informar, prestar essa conta. [...] A gente acabou fazendo mais do que a gente conseguia mostrar. Esse *feedback* ele é fundamental, para dar visibilidade àquilo que gerou a participação, os resultados, porque isso aumenta a sensação de efetividade do processo”.

Evidencia-se, a partir da percepção dos entrevistados, a existência de uma necessidade não só de uma mudança cultural na sociedade, como também uma mudança da cultura política, especificamente. Portanto, não basta somente ter acesso às TIC, é preciso ampliar o acesso à informação e ao conhecimento, para uma formação cidadã. Observa-se ainda, um otimismo com relação ao uso das tecnologias para democracia participativa e deliberativa, por parte de alguns membros do governo, mas também uma visão negativa e resistente ao uso das TIC para a promoção da participação, bem como uma resistência aos próprios processos participativos identificados pelos entrevistados.

8 CONCLUSÃO

No Brasil, ao menos desde a redemocratização, tem-se um esforço de resgate do espírito participativo por parte de alguns grupos da sociedade civil organizada engajados nos processos político-democráticos, filiados à perspectiva de uma democracia participativa e deliberativa, que busca, por diversos meios, a soberania popular.

Com a revolução tecnológica digital e sua disseminação no Brasil, e ainda em processo, houve um movimento de inclusão dessas tecnologias no âmbito da administração pública, com vistas a aumentar a sua eficiência e eficácia, ampliar a gama de bens e serviços prestados à população por meios virtuais e o desenvolvimento de mecanismos participativos.

Se por um lado o uso das tecnologias está relacionado a uma perspectiva entusiasta acerca do seu potencial democratizante, que perpassa desde o espectro acadêmico, os organismos internacionais e até mesmo a esfera governamental, tem-se, de outro, uma visão crítica sobre o seu uso. A visão crítica associa o uso das tecnologias a processos sociais e culturais, isto é, trata-se de uma compreensão que entende a técnica não como autônoma à sociedade, mas como resultado de seu uso, das suas intenções, dos seus propósitos e aspirações. É preciso, portanto, inserir a tecnologia dentro de uma dinâmica de interrelação com os demais fenômenos do mundo da vida, que formam a estrutura social. Pois se entende que a técnica ou a tecnologia, por si só, não são capazes de explicar as contradições e as dinâmicas que se estabelecem na sociedade quando observadas somente à luz do seu sentido etimológico e semântico.

Eleito em 2010 para assumir o executivo do Rio Grande do Sul, Tarso Genro (PT) apresentou em seu Programa de Governo – Unidade Popular pelo Rio Grande – um conjunto de propostas que tinham por finalidade não só, mas também, aprofundar a democracia à luz da *práxis* participativa e deliberativa por meio das TIC e da internet. O uso das tecnologias era compreendido com entusiasmo dado o seu potencial para aumentar a eficiência e eficácia da máquina pública e da execução das políticas públicas, para promover o desenvolvimento do estado, o fortalecimento do controle público, a transparência e o desenvolvimento de mecanismos de participação mais direta da população, de modo a impulsionar a democratização à luz dos pressupostos da democracia digital.

Entendia-se, portanto, que um projeto de governo transformador, democrático e popular deveria estar alicerçado nos pressupostos de uma gestão participativa, que possibilitasse ao cidadão o controle público, a transparência das ações e decisões do governo e que aproximasse

o poder decisório da população. Além disso, era fundamental integrar na gestão mecanismos de participação direta por meio do uso das TIC e da internet, como forma de levar o estado à Sociedade da Informação e o governo para a casa de cada gaúcho.

Neste sentido, a gestão do governo Tarso foi fundamentada na égide da participação direta, voluntária e universal com caráter deliberativo dos cidadãos, em que por meio do uso das ferramentas tecnológicas, ampliou-se não só a participação dos cidadãos na esfera pública por meio do desenvolvimento do Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã (Sisparci) e do Gabinete Digital (GD), mas também promoveu uma cogestão com os cidadãos por meio do compartilhamento do poder decisório. Algo que até então só se tinha feito no estado com o Orçamento Participativo (OP) em nível municipal e a Consulta Popular (CP) a nível regional.

Como forma de atender os objetivos do plano de governo, de possibilitar a participação direta e cidadã, viabilizando a publicização da informação, o debate, a votação de propostas e demandas, a fiscalização e o acompanhamento das ações do estado, o governo do estado desenvolveu o Sisparci, que tinha como objetivo atuar de forma sistêmica na elaboração, monitoramento e avaliação das políticas públicas, o qual foi organizado a partir de quatro dimensões que contemplavam as decisões orçamentárias, o controle social, os diálogos sociais e a participação digital. Já o GD, que fazia parte da dimensão da participação digital, foi pensado e desenvolvido à luz de ampliar a participação cidadã por meio de um canal que possibilitasse o contato direto e o diálogo entre sociedade civil e o governo. Faziam parte do GD quatro principais ferramentas, o Governador Pergunta, o Governador Responde, o Governo Escuta e o de Olho nas Obras.

Ambas as iniciativas foram implementadas enquanto uma política de governo, isto é, por meio de um decreto. A escolha do governo de instituir estas iniciativas por decreto agilizou a implementação do Sisparci e do GD e deu mais autonomia ao governador, pois cabia a ele a decisão de implementar e modificar a política. Caso a escolha tivesse sido feita pela implementação por meio de uma lei, essa autonomia seria reduzida, pois a implementação dependeria de uma articulação entre o poder executivo e o poder legislativo. Se por um lado a implementação por lei exige um tempo maior de tramitação e tem mais força normativa, o decreto tem um tempo menor de tramitação e uma menor força normativa.

No caso do Sisparci, por exemplo, a sua elaboração teve início nos primeiros meses de governo, e sua finalização, com a implementação, ocorreu no final do segundo ano do mandato de Tarso Genro, em 2012. Com pouco mais de dois anos, este sistema teve um curto período de vigência. Com a não-reeleição de Tarso Genro ao cargo de governador do estado, o sistema

foi extinto pelo governo sucessor, do peemedebista José Ivo Sartori. O mesmo ocorreu com o GD, que foi desenvolvido e implementado nos primeiros meses de governo, em 2011, mas ao término da gestão, em 2014, foi descontinuado, em 2015, pelo governo sucessor.

Vale dizer que o Sisparci e o GD representaram uma importante inovação institucional para o fortalecimento da democracia participativa e deliberativa no estado e que sua construção foi pioneira e lançou luzes de que é possível desenvolver uma gestão em que há um maior compartilhamento do poder decisório junto ao *demos*, para além das reconhecidas experiências participativas do OP e da CP.

Apesar desse sistema ter sido pensado para funcionar a partir de uma lógica sistêmica, a percepção dos entrevistados não foi unânime. Enquanto alguns reforçaram que o sistema era articulado e integrado, outros assumiram um posicionamento antagônico, de que faltava, inclusive, operacionalidade. Identifica-se que não apenas na percepção dos sujeitos, mas no próprio desenho do sistema que os processos se davam de forma verticalizada e não horizontalizada.

Reconhece-se que o pouco tempo de vigência do sistema foi um dos fatores que contribuiu para que não houvesse uma consolidação do mesmo junto à população gaúcha. Além disso, a resistência dos próprios integrantes do governo, como secretários, corpo técnico e membros da Assembleia Legislativa quanto à ideia de se ter um sistema participativo aos moldes do que foi implementado pelo governo, é outro ponto a se considerar. A resistência, em grande medida, decorreu de uma preocupação de que, ao proporcionar à população canais para uma participação mais direta entre Estado e sociedade, haveria um esvaziamento das funções do executivo e legislativo. Isto é, um enfraquecimento do poder decisório por compartilhar o poder de decisão junto ao *demos*. A consolidação de mecanismos participativos e a superação de resistências, sejam elas internas ou externas, demandam tempo e ações de educação para a cidadania.

No caso do GD, as ferramentas do GR, GP e do GE, que foram as primeiras desenvolvidas, tinham por finalidade proporcionar aos cidadãos meios para que pudessem interferir diretamente nas decisões do governo e corroborar na construção da agenda governamental. Com metodologias distintas, cada ferramenta tinha uma dinâmica e sistemática de funcionamento e de interação diferente entre governo e sociedade. Os principais resultados destas ferramentas foram a desvinculação do Corpo de Bombeiros da Brigada Militar, a audiência realizada entre o Governador e representantes dos manifestantes que estavam nas

ruas em junho de 2013, transmitida ao vivo, a partir do portal do GD, que resultou na Lei do Programa Passe Livre Estudantil, e o veto parcial da Lei do Estrangeirismo.

Salienta-se, que a experiência do GD foi pioneira no estado do RS em proporcionar aos cidadãos ferramentas que possibilitaram e facilitaram a participação e o diálogo dos cidadãos junto ao governo do estado. Pode-se dizer, ainda, que foi um laboratório de práticas participativas por meio do uso das TIC e da internet nunca antes desenvolvida no RS. Quando foi implementada, em 2011, para além das dificuldades de se romper com determinadas resistências em relação à adoção das TIC e da internet, havia dificuldades de infraestrutura de acesso à internet nos domicílios do RS, que à época era de apenas 33%.

Em face à dinâmica de funcionamento das ferramentas analisadas nesta tese proporcionarem a participação de qualquer cidadão que tivesse acesso à internet, houve uma apropriação e, portanto, uma centralidade da participação por grupos da sociedade civil que melhor estavam organizados, como foi o caso dos servidores públicos do RS. Isto fez com que as pautas discutidas e os resultados alcançados, especialmente nas ferramentas do GR e GP, fossem centrados no interesse desses grupos. Ao longo dos quatro anos do GD, algumas ferramentas foram descontinuadas pelo próprio governo, como a Agenda Colaborativa e o GR, enquanto outras foram implementadas nos últimos anos da gestão, a exemplo do De Olho nas Obras (DONO).

Isto reforça o entendimento de que um período de governo de apenas quatro anos é insuficiente para se desenvolver um conjunto de mecanismos que rompam com a lógica da democracia representativa em que a tomada de decisão é centrada na figura do representante eleito pelo povo. Ademais, é preciso dizer que no RS nenhum governante desde a redemocratização foi reeleito, o que dificulta não só a continuidade e a consolidação de iniciativas como a do Sisparci e a do GD por outros governos, mas também o ciclo da política pública, no tocante, principalmente, ao monitoramento e avaliação, tendo em vista o aperfeiçoamento dos processos participativos.

Se por um lado a continuidade das experiências participativas com vistas à aprofundar a democratização do Estado e o desenvolvimento regional através da participação cidadã depende de uma vontade dos gestores públicos, de outro é preciso considerar que não houve uma mobilização da sociedade civil pela sua continuidade.

Uma das intenções do governo com o GD era de colaborar na construção de uma nova cultura de participação no estado. Para alguns entrevistados isso ocorreu, mas faltaram elementos para se cristalizarem estas mudanças na estrutura do estado. Apesar desse

entendimento por parte de alguns entrevistados de que houve uma mudança na cultura participativa no estado com a implementação do Sisparci e do GD, o que se evidenciou foram mudanças em algumas práticas participativas desenvolvidas que poderiam levar, num período de tempo maior, a uma mudança cultural a partir da consolidação de um modelo de democracia que privilegie os espaços de participação e deliberação do *demos* junto a esfera governamental. Tampouco se conseguiu avançar numa articulação dentro do próprio sistema e com outros órgãos para uma abertura de dados e uso de tecnologias abertas, por exemplo. Ainda que algo neste sentido tenha sido realizado em uma articulação entre o GD e a CP para ampliar a participação na votação de prioridades regionais.

Especificamente em relação à CP, o governo do estado deu continuidade ao sistema híbrido de votação da CP, iniciado em 2003, que combinava o formato de votação por cédulas de papel e o eletrônico. Com a articulação entre o GD e a CP para mobilização da população, em 2014, registrou-se a maior votação da história da CP. Apesar das potencialidades das TIC e da internet para o aprofundamento da democracia e da participação dos cidadãos, vale ressaltar que os votantes virtuais nunca superaram os votantes presenciais quando ainda se utilizava as cédulas de papel, reforçando entendimento de que há uma valorização do voto tradicional, em papel, em face ao virtual.

Entende-se que o desenvolvimento da experiência do GD e do Sisparci significou uma tentativa do governo para ressignificar a estrutura de participação do estado do RS e de avançar para além das experiências do OP e da CP, com vistas a adaptar os mecanismos participativos à sociedade em rede. A CP é um processo consolidado junto a estrutura do estado e dos grupos organizados, dada a sua trajetória e tempo de existência. Ela perpassa governos, e tem avanços no próprio processo. Essa consolidação está relacionada, não só, mas também, a mobilização e articulação dos grupos regionais, como os Coredes.

Tem-se, a partir dessa consolidação, a existência de uma cultura participativa no estado no tocante à presença de mecanismos de participação. Ainda que o processo da CP seja realizado desde 1998, reforça-se o fato do percentual de participantes dos 28 Coredes não ter superado a média de 9% ao longo dos vinte anos em que é realizada. Isto faz crer que a adoção das TIC e da internet como forma de ampliação de processos participativos exige uma compreensão para além das teorias do determinismo tecnológico.

É preciso ter claro o lugar das TIC na democracia. Elas não são redentoras, e, sim, instrumentos, meios que governos podem utilizar para auxiliar na democracia. Enquanto um instrumento técnico, a existência das TIC, ou mesmo sua utilização pelos governos como

facilitadora dos mecanismos de participação, não assegura o alcance dos resultados democráticos.

Outros elementos, como a mudança da cultura política dos gestores públicos e da sociedade sobre a participação e do fazer política; a percepção da sociedade em relação aos resultados que a participação pode trazer para uma melhoria na sua qualidade de vida; e a necessidade de um certo pacto social com vários setores da sociedade em torno de uma proposta pensada a partir dos pressupostos da coletividade e do bem comum, são fundamentais para a cultura participativa. A descontinuidade das experiências desenvolvidas na gestão Tarso Genro e a não cobrança da população pela sua continuidade, são indicativos de uma carência de um processo educativo, de formação, para além da disponibilização de meios para a participação cidadã via TIC.

A participação cidadã no estado do Rio Grande do Sul não faz parte da cultura cidadã de forma homogênea, ela faz parte da consciência cidadã de alguns poucos grupos que melhor se organizam, articulam, mobilizam e são politizados. Mesmo que os mecanismos de participação democrática estejam na memória da sociedade gaúcha, ou em parte dela, não se tratam de elementos presentes em seu cotidiano. E ainda menos presentes são os resultados desses processos.

A uso das TIC e, nelas, da internet, como instrumental capaz de aumentar a capilaridade dos processos de participação entre os diferentes perfis cidadãos é válido e um importante movimento ao encontro de uma democracia digital. Entretanto, anterior a isso, deve ser existência de uma preocupação em elaborar estratégias com vistas a uma educação para a cidadania e ao acesso a uma informação independente e de qualidade, para que haja, de fato, a formação e o fortalecimento dessa cultura participativa cidadã entre toda a sociedade gaúcha. Assim, estar-se-ia muito mais próximo de uma radicalização democrática e de uma inclusão do *demos* nos processos decisórios.

REFERÊNCIAS

ADORNO, T. W.; HORKHEIMER, M. **Dialética do esclarecimento**. Fragmentos Filosóficos, 1947.

AGGIO, Camilo; SAMPAIO, Rafael C. Sampaio. Democracia Digital e Participação: Os modelos de consulta e os desafios do Gabinete Digital. In: COCCO, Giuseppe. **Gabinete Digital: análise de uma experiência**. Porto Alegre: Companhia Rio Grandense de Artes Gráficas, 2013, p.19-36. Disponível em: <http://gabinetedigital.rs.gov.br/wp/wp-content/uploads/2013/09/Gabinete-Digital_-An%C3%A1lise-de-uma-experi%C3%Aancia.pdf>. Acesso em: 29 out. 2016.

ALLEBRANDT, Sérgio Luís. **A participação da sociedade na gestão pública local e na produção das políticas**: a atuação dos conselhos municipais de Ijuí – RS, de 1989 a 2000. Ijuí: Ed. Unijuí, 2002. 264 p. – (Coleção trabalhos acadêmico-científicos. Série dissertações de mestrado; 32).

_____. **Cidadania e gestão do processo de desenvolvimento**: um estudo sobre a atuação dos conselhos regionais e municipais de desenvolvimento do Rio Grande do Sul, de 1990 a 2009. 2010. 302f. Tese (Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional). Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2010.

ALLEGRETTI, Giovanni. **Desafios da Democracia participativa**. Le Monde Diplomatique Brasil, n. 51, s.p., out. 2011. Disponível em <<http://diplomatique.org.br/desafios-da-democracia-participativa>>. Acesso em: 17 mar. 2018.

ARNSTEIN, S. R. A Ladder of Citizen Participation. **Journal of the American Planning Association**, v. 35, n. 4, jul. 1969, p. 216-224. Disponível em: http://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation_en.pdf. Acesso em: 10 de setembro de 2018.

ARTICULADOR DE POLÍTICAS DIGITAIS DO GD. **O Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã e o Gabinete Digital**. Entrevistador: V. G. Oliveira. 2018. Arquivo de áudio digital (1h08min). Entrevista concedida à pesquisa Democracia digital e participação cidadã: o Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã da gestão de Tarso Genro/RS no período de 2011 a 2014.

ASSESSORA DE PLANEJAMENTO DA PROCERGS. **A Consulta Popular**. Entrevistador: V. G. Oliveira. 2018. Arquivo de áudio digital (1h40min). Entrevista concedida à pesquisa Democracia digital e participação cidadã: o Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã da gestão de Tarso Genro/RS no período de 2011 a 2014.

AVRITZER, L. **Experiência democrática, sistema político e participação popular**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

_____. **Participatory institutions in democratic Brazil**. Baltimore: John Hopkins University Press, 2009.

_____. **Sociedade civil e participação social no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, Relatório de Pesquisa – FINEP, 2009.

_____. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, L; NAVARRO, Z (orgs.). **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003, p. 13-60.

_____. Sociedade civil, espaço público e poder local: uma análise do orçamento participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre. In: DAGNINO, E. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

BELL, D. **O advento da sociedade pós-industrial**: uma tentativa de previsão social. São Paulo: Editora Cultrix, 1973.

BERNERS-LEE, T., CAILLIAU, R., GROFF, J.-F.; POLLERMANN, B. World-Wide Web: The Information Universe. **Electronic Networking**, v.2, n. 1., 1992.

BOBBIO, N. **Dicionário de Política**. Brasília: Editora UnB, 1998.

_____. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1986.

_____. **Sociedade e Estado na Filosofia Política Moderna**. São Paulo: Brasiliense, 1987.

_____. **Direito e Estado no pensamento de Emanuel Kant**. Brasília: Editora da UnB, 1984.

_____. **Locke e il diritto naturale**. Torino: Giappichelli, 1963.

_____. **Teoria geral da política**: a filosofia política e as lições dos clássicos. Tradução Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2000. Disponível em: <<http://www.portalconscienciapolitica.com.br/ciber-democracia/democracia-representativa/>>. Acesso em: 11 jun. 2017.

BOLAÑO, César. **Campo aberto**: para a crítica da epistemologia da comunicação. Acaraju: Edise, 2015.

_____. A economia política da Internet e da chamada convergência. In: BOLAÑO, C. (ed.). **Economia política da Internet**. São Cristóvão: UFS, 2007.

BONAVIDES, P. **Ciência Política**. São Paulo: Malheiros, 1994.

BORDENAVE, J. E. D. **O que é participação**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1987.

BRANCO, M. Software livre desenvolvimento social e econômico. In: CASTELLS, M.; CARDOSO, G. (orgs.). **A sociedade em rede**: do conhecimento à ação política. Belém: Imprensa Nacional, 2005. p. 227-236. Disponível em: http://www.cies.iscte.pt/destaques/documents/Sociedade_em_Rede_CC.pdf. Acesso em: 29 out. 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988: Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 25 jan. 2018.

_____. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm>. Acesso em: 04 mar. 2019.

_____. **Lei de Acesso a Informação nº 12.527, de 18 de Novembro de 2011**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 13 set. 2016.

_____. **Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014**. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, 2014.

_____. **Lei nº 9.472, de 16 de junho de 1997**. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19472.htm>. Acesso em: 16 fev. 2019.

_____. **Lei nº 6.767, de 20 de dezembro de 1979**. Modifica dispositivos da Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos), nos termos do artigo 152 da Constituição, alterado pela Emenda Constitucional nº 11, de 1978; dispõe sobre preceitos do Decreto-lei nº 1.541, de 14 de abril de 1977, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1970-1979/L6767.htm>. Acesso em: 10 jan. 2019.

_____. **Decreto de 3 de abril de 2000**. Institui Grupo de Trabalho Interministerial para examinar e propor políticas, diretrizes e normas relacionadas com as novas formas eletrônicas de interação. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/DNN/2000/Dnn8917.htm>. Acesso em: 04 mar. 2019.

_____. **Decreto de 18 de outubro de 2000**. Cria, no âmbito do Conselho de Governo, o Comitê Executivo do Governo Eletrônico, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/DNN/DNN9067.htm>. Acesso em: 09 fev. 2019.

_____. **Decreto nº 8.683, de 15 de janeiro de 2016**. Institui a Política de Governança Digital no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8638.htm>. Acesso em: 14 fev. 2019.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília: Imprensa Nacional, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 18 abr. 2014.

_____. Norma 004/95. Uso de meios de rede pública de telecomunicações para acesso à internet. **Diário Oficial da União**: Seção I, Brasília, DF, n. 104, 1 jun. 1995. Disponível em:

<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=32&data=01/06/1995>. Acesso em: 04 mar. 2019.

_____. Ministério das Comunicações. **Portaria nº 148, de 31 de maio de 1995**. [Aprova a Norma nº 004/95 - Uso da Rede Pública de Telecomunicações para acesso à Internet]. Brasília, DF: Ministério das Comunicações, 31 mai. 1995.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **A Reforma do Estado dos Anos 90**: lógica e mecanismos de controle. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

_____. A Reforma Gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública**, v. 34, n. 4, jul. 2000, p. 55-72.

_____. Sociedade civil: sua democratização para a reforma do estado. IN: BRESSER-PEREIRA, L. C. (Org.). **Sociedade e Estado em transformação**. Brasília: ENAP, 1999. p. 67-118.

_____. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 1, jan.-abr., 1996.

_____. **Reforma do Estado para a Cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34, 1998.

BRUSEKE, Franz Josef. Ética e técnica? Dialogando com Marx, Spengler, Jünger, Heidegger e Jonas. **Ambient. soc.** [online]. 2005, vol.8, n.2, pp.37-52. ISSN 1414-753X. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/asoc/v8n2/28604.pdf>>. Acesso em: 14 maio. 2017.

BURCH, S. Sociedade da informação/ sociedade do conhecimento. In: AMBROSI, A.; PEUGEOT, V.; PIMENTA, D. **Desafios das palavras**. Ed. VECAM, 2005. Disponível em: <<https://dcc.ufrj.br/~jonathan/compsoc/Sally%20Burch.pdf>>. Acesso em: 10 jun 2018.

CANCLINI, N. G. **Culturas Híbridas**: Estrategias para entrar y salir de la modernidad. México: Grijalbo, 1989.

CARBO, Toni; WILLIAMS, James G. Models and Metrics for Evaluating Local Electronic Government Systems and Services. **The Electronic Journal of e-Government**, Volume 2, Issue 2, 2004, p. 95-104. Disponível em: <<http://www.ejeg.com/issue/download.html?idArticle=26>>. Acesso em: 15 mai. 2016.

CARDOSO, O. P. A Educação Para a Cidadania Entre Passado, Presente e Futuro. **Educação & Realidade**, vol. 34, n.1, p. 137-154, jan/abr 2009.

CASTELLS, M. **A Era da Informação**: economia, sociedade e cultura - vol. 1. 8 ed. São Paulo: Paz e terra, 2005a.

_____. **A sociedade em rede**: do Conhecimento à Política. In: CASTELLS, M.; CARDOSO, G. (Orgs.). **A sociedade em rede: do conhecimento à Acção Política**. Belém: Imprensa Nacional, 2005b. p. 17-30.

_____. Para o Estado-Rede: Globalização Econômica e Instituições Políticas na Era da Informação. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; WILHEIM, J.; SOLA, L. (orgs.). **Sociedade e Estado em Transformação**. São Paulo: Ed. UNESP, 1999. p. 147-172.

_____. **A Galáxia da Internet**: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

CASTILHO, D. Os sentidos da modernização. **B.goiano.geogr.** Goiânia, v. 30, n. 2, p. 125-140, jul./dez. 2010.

CEPAL. **Agenda Digital para a América Latina y el Caribe**. Sexta Conferencia Ministerial sobre la Sociedad de la Información de América Latina y el Caribe. Cartagena de Indias (Colombia), 18 a 20 de abril de 2018. Disponível em: <https://conferenciaelac.cepal.org/6/sites/elac2020/files/cmsi.6_agenda_digital.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2018.

CETIC.BR – Centro de estudos sobre as tecnologias da informação e da comunicação. Série histórica. **Pesquisas e indicadores sobre TIC a Domicílios**, 2017. Disponível em: <<http://data.cetic.br/cetic/explore>>. Acesso em: 27 jun. 2018.

_____. **Sociedade Digital**: Hiatos e desafios da inclusão digital na América Latina e Caribe. Disponível em: <<http://cetic.br/media/docs/publicacoes/8/PolicyPapers-Ministros-BrechaDigital-PT.pdf>>. Acesso em: 27 de jan. 2018.

CHAHIN, A.; CUNHA, M. A.; KNIGHT, P. T.; PINTO, S. L. **E-gov.br**: a próxima revolução Brasileira. Eficiência, Qualidade e Democracia: o governo eletrônico no Brasil e no mundo. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

CHAUÍ, M. S. **Cultura e democracia**: o discurso competente e outras falas. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

COHEN, J. Procedure and substance in deliberative democracy. In: BOHMAN, J.; REHG, W. (ed.). **Deliberative Democracy**: Essays on Reason and Politics. Cambridge, MA: The MIT Press, 1997.

COORDENADOR DA DIVISÃO DIGITAL DO DEPARCI. **Consulta Popular**. Entrevistador: V. G. Oliveira. 2018. Arquivo de áudio digital (1h56min). Entrevista concedida à pesquisa Democracia digital e participação cidadã: o Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã da gestão de Tarso Genro/RS no período de 2011 a 2014.

COORDENADOR DA DIVISÃO DIGITAL DO DEPARCI. **O Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã e o Gabinete Digital**. Entrevistador: V. G. Oliveira. 2017. Arquivo de áudio digital (1h18min). Entrevista concedida à pesquisa Democracia digital e participação cidadã: o Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã da gestão de Tarso Genro/RS no período de 2011 a 2014.

COORDENADOR EXECUTIVO DO GD. **O Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã e o Gabinete Digital**. Entrevistador: V. G. Oliveira. 2018. Arquivo de áudio digital (1h21min). Entrevista concedida à pesquisa Democracia digital e participação cidadã: o

Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã da gestão de Tarso Genro/RS no período de 2011 a 2014.

CÓRDOBA, Manuel B. F. de; El interés general en la filosofía política. Un concepto ético y normativo necesario para la planificación territorial. **Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles** N.º 53 – 2010. Disponível em: <<http://www.boletinage.com/articulos/53/06-Benavent%20121-146.pdf>>. Acesso em: 31 jan. 2016.

CORREIO DO POVO. **Governo tira do ar o site do Gabinete Digital**. 2015. Disponível em: <<https://www.correiodopovo.com.br/not%20C3%ADcias/pol%20C3%ADtica/governo-tira-do-ar-o-site-do-gabinete-digital-1.180661>>. Acesso em: 10 jan. 2019.

COSTIN, C. **Administração Pública**. São Paulo: Elsevier, 2010.

CRIS. **Campanha CRIS pelos Direitos da Comunicação na Sociedade da Informação**. 2019. Disponível em: <http://lac.derechos.apc.org/wsis/cris.shtml>. Acesso em: 04 mar. 2019.

CÚPULA DA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO. **Declaração de Princípios**. Construindo a Sociedade da Informação: um desafio global para o novo milênio. Genebra, 2003; Tunísia, 2005. Disponível em: http://www.itu.int/net/wsis/outcome/booklet/declaration_B-es.html. Acesso em: 04 mar. 2019.

DAHL, R. A. **Análise política moderna**. Tradução Sérgio Bath. 2. ed. Brasília: Editora da UnB, 1988.

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

_____. **Modern Political Analysis**. Englewood: Clips Editora, 1976.

_____. **Polyarchy: participation and opposition**. New Haven and London: Yale University Press, 1971.

DALLABRIDA, Valdir R. **Descentralização Político-Administrativa no Brasil: possibilidades de avanços rumo a uma prática de democracia deliberativa**. I Seminário de Desenvolvimento Regional, Estado e Sociedade. Agosto de 2012. Rio de Janeiro: 2012. Disponível em: <<http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/sedres/article/view/3917/3828>>. Acesso em: 15 out. 2016.

DIRETOR DO DEPARCI. **A Consulta Popular**. Entrevistador: V. G. Oliveira. 2018. Arquivo de áudio digital (1h). Entrevista concedida à pesquisa Democracia digital e participação cidadã: o Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã da gestão de Tarso Genro/RS no período de 2011 a 2014.

DIRETOR DO DEPARCI. **O Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã e o Gabinete Digital**. Entrevistador: V. G. Oliveira. 2018. Arquivo de áudio digital (1h03min). Entrevista concedida à pesquisa Democracia digital e participação cidadã: o Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã da gestão de Tarso Genro/RS no período de 2011 a 2014.

ETGES, Virginia Elisabeta. A região no contexto da globalização: o caso do Vale do Rio Pardo. In: VOGT, Olgário e SILVEIRA, Rogério. **Vale do Rio Pardo: (re)conhecendo a região**. Santa Cruz do Sul: Edunisc. 2001.

FAORO, R. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Globo, 2012.

FEDOZZI, L. J; MARTINS, A. L. B. Trajetória do Orçamento Participativo de Porto Alegre: representação e elitização política. **Lua Nova**, n. 95, São Paulo, 95, 2015, p. 181-224. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n95/0102-6445-ln-95-00181.pdf>>. Acesso em: 25 set. 2018.

FEDOZZI, L. J. **Orçamento participativo: Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 1997.

FEENBERG, A. Marcuse ou Habermas: duas críticas da tecnologia. In: NEDER, R. T. (org.). **Andrew Feenberg: racionalização democrática, poder e tecnologia**. Brasília. Observatório do movimento pela tecnologia social na América Latina/Centro de Desenvolvimento Sustentável – CDS. Ciclo de Conferências Andrew Feenberg. Série Cadernos Primeira Versão: CCTS – Construção Crítica da Tecnologia & Sustentabilidade. Vol. 2. Número 3. 2013.

_____. **Tecnologia, Modernidade e Democracia**. Organização e tradução Eduardo Beira. Lisboa: MIT Portugal, IN+, Inovatec, 2015.

_____. **Replies to critics**. In: VEAK, T. J. (ed.). *Democratizing Technology: Andrew Feenberg's Critical Theory of Technology*. Albany: State University of New York Press, 2006. p. 175-210.

FELIPPI, A. C. T. et al. O planejamento e a gestão das políticas regionais no Rio Grande do Sul a partir da participação do corpo diretivo e da sociedade civil nos Coredes. IN: FELIPPI, A. C. T., SILVEIRA, R. L. L., ALLEBRANDT, S. L.. **Observando o planejamento regional no Rio Grande do Sul: uma análise da experiência recente dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes)**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2015. p. 159-182.

FERGUSON, Martin. **Estratégias de Governo Eletrônico: o cenário internacional em desenvolvimento**. In: EISENBERG, José; CEPIK, Marco (orgs.). *Internet e Política: teoria e prática da democracia eletrônica*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002, p. 103-140.

FERRÃO, João. Governança e Ordenamento do Território. Reflexões para uma Governança Territorial Eficiente, Justa e Democrática. **Prospectiva e Planejamento**, Vol. 17, 2010. p.129-139. Disponível em: <<https://economiadoterritorio.files.wordpress.com/2014/11/governanca-e-ordenamento-do-territo3b3rio.pdf>>. Acesso em: 31 jan. 2016.

FISHKIN, James S. **Internet e Teoria Democrática**. In: EISENBERG, José; CEPIK, Marco (orgs.). *Internet e Política: teoria e prática da democracia eletrônica*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002, p. 17-45.

FINLEY, Moses I. **Democracia antiga e moderna**. Rio de Janeiro: Graal, 1988.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002.

FREIRE, Paulo. **Extensão ou comunicação?** São Paulo: Paz e Terra, 1968.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Relatório com Plano Conceitual de diretrizes estratégicas do Gabinete Digital.** Assessoramento na Implementação do Gabinete Digital. Rio de Janeiro, 2011.

_____. **Relatório da Sistemática do Diálogo “O Governador Responde”.** Assessoramento na Implementação do Gabinete Digital. Rio de Janeiro, 2011.

_____. **Relatório da Sistemática do Diálogo “O Governador Pergunta”.** Assessoramento na Implementação do Gabinete Digital. Rio de Janeiro, 2012.

_____. **1º Relatório de monitoramento da implementação e avaliação do Gabinete Digital.** Assessoramento na Implementação do Gabinete Digital. Rio de Janeiro, 2011.

_____. **2º Relatório de monitoramento da implementação e avaliação do Gabinete Digital.** Assessoramento na Implementação do Gabinete Digital. Rio de Janeiro, 2012.

GARTNER GROUP. **Key issues in e-government strategy and management.** Research Notes. Maio, 2000.

GEORGE, P. **L'Ère des techniques: constructions ou destructions?.** Paris: PUF, 1974.

GIDDENS, A. Teoria da modernização e sua crítica. In: GIDDENS, A. **Sociologia: uma breve porém crítica introdução.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1984. p. 111-119

GOHN, M. da G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica.** 4 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

GOMES, W. A Democracia Digital e o Problema da Participação Civil na Decisão Política. **Revista Fronteiras**, v. 7, n. 3, p. 214-222, set./dez. 2005. Disponível em: <<http://www.revistas.unisinos.br/index.php/fronteiras/article/view/6394/3537>>. Acesso em: 05 ago. 2016.

_____. Participação política online: questões e hipóteses de trabalho. In: _____; MAIA, R.; MARQUES, F. J. (Orgs). **Internet e Participação Política no Brasil.** Porto Alegre: Editora Sulina, 2011.

GOVERNADOR DO RS 2011-2014. **Democracia, Participação e o Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã e o Gabinete Digital.** Entrevistador: V. G. Oliveira. 2018. Arquivo de áudio digital (22min). Entrevista concedida à pesquisa Democracia digital e participação cidadã: o Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã da gestão de Tarso Genro/RS no período de 2011 a 2014.

GUGLIANO, Alfredo A. Processos participativos de gestão pública em Porto Alegre e Montevideu: comparando semelhanças e diferenças. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (orgs.). **Democracia, Sociedade Civil e Participação.** Chapecó: Argos, 2007, p. 259-274.

GUIMARÃES, L. S. R. Cúpula Mundial da Sociedade da Informação e a luta pelos direitos da comunicação. **Comunicação & Sociedade**, v. 25, n. 41, 2004. Disponível em: <https://www.metodista.br/revistas/revistasims/index.php/CSO/article/view/4051/3509> 2004. Acesso em: 04. mar. 2019.

HABERMAS, J. Três Modelos Normativos de Democracia. In: HABERMAS, J. **A Inclusão do Outro**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2001.

_____. **Teoría de la acción comunicativa: racionalidad de la acción y racionalización social**. v. 1. Madrid: Taurus: 1999.

_____. **Consciência moral e agir comunicativo**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

_____. **Teoría de la acción comunicativa: crítica de la razón funcionalista**. v. 2. Madrid: Taurus: 1987.

_____. **Técnica e Ciência como ideologia**. Portugal: Edições 70, 1968.

HACKER, K. L., DIJK, J. V. (ed.). **Digital Democracy: Issues of Theory and Practice**. London: Sage, 2000.

HALL, Stuart. A centralidade da cultura: notas sobre as revoluções culturais do nosso tempo. **Cultura, Mídia e Educação - Educação & Realidade**. Porto Alegre, v. 22, n 2, p 15-46, jul./dez. 1997.

HELD, D. **Modelos de democracia**. Tradução Alexandre Sobreira Martins. Belo Horizonte: Editora Paidéia, 1987.

IMMACOLATA, M. Jesús Martín-Barbero e os mapas essenciais para compreender a comunicação. **Intexto**, Porto Alegre, n. 43, p.14-23, set/dez, 2018. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/intexto/article/viewFile/81160/48900>>. Acesso em: 10 jan. 2019.

LAIA, Marconi M. de. **Política de governo eletrônico em Estados da Federação Brasileira: uma contribuição para análise segundo a perspectiva institucional**. Belo Horizonte: UFMG, 2009. 350f. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) – Escola de Ciência da Informação, Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais, 2009. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/handle/1843/ECID-7V2JEZ/052510_revis_o_final_marconi_3.0.pdf?sequence=1>. Acesso em: 10 nov. 2016.

LAKATOS, M; MARCONI, M. A. de. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 1987.

LATINOBARÓMETRO. Informe. Buenos Aires, 2018. Disponível em: <<http://www.latinobarometro.org/latNewsShowMore.jsp?evYEAR=2018&evMONTH=-1>>. Acesso em: 24 mar. 2018.

LÉVY, P. **Ciberdemocracia**. Lisboa: Instituto Piaget, 1999.

LOCKE, J. **Os Pensadores**. São Paulo: Abril Cultural, 1973.

LOPES, K. M. G. **Fatores direcionadores para a criação de valor público na adoção de serviços eletrônicos pelo cidadão**. Porto Alegre, PUCRS, 2016. 151f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

LUBENOW, J. A. Esfera pública e democracia deliberativa em Habermas: modelo teórico e discursos críticos. **Kriterion**, Belo Horizonte, n. 121, jun./2010, p. 227-258. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-512X2010000100012>. Acesso em: 26 fev. 2017.

LÜCHMANN, L. H. H. 25 anos de Orçamento Participativo: algumas reflexões analíticas. **Revista Política e Sociedade**, Florianópolis, v. 13, n. 28, 2014. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/download/2175-7984.2014v13n28p167/28903>>. Acesso em: 10 ago. 2016.

LÜCHMANN, L. H. H. Redesenhando as relações sociedade e Estado: o tripé da democracia deliberativa. **KATÁLYSIS**, v. 6, n. 2, jul./dez., 2003, Florianópolis. P. 165-178. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/download/6450/6301>. Acesso em: 04 mar. 2019.

MACPHERSON, C. B. **A teoria política do individualismo possessivo**: de Hobbes a Locke. Tradução Nelson Dantas. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

_____. **A Democracia Liberal**: Origens e Evolução. Tradução Nathanael C. Caixeiro. Rio de Janeiro, Zahar, 1978.

MAIA, Rousiley C. M. Redes Cívicas e Internet: do ambiente informativo denso às condições da deliberação pública. In: EISENBERG, José; CEPIK, Marco (orgs.). **Internet e Política: teoria e prática da democracia eletrônica**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002, p. 46-72.

MARCONDES, V. **Internet, democracia e participação popular**: discutindo experiências participativas. 2011. Tese (Doutorado em Comunicação Social) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011. Disponível em: <http://tede2.pucrs.br/tede2/bitstream/tede/4433/1/429223.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2017.

MARÇULA, Marcelo; FILHO, Pio Arnando B. **Informática: Conceitos e Aplicações**. 3. ed, São Paulo: Érica, 2008.

MARQUES, F. P. J. **Ciberpolítica**: conceitos e experiências. Salvador: Edufba, 2016. Disponível em: https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/19351/3/ciberpolitica_conceitos_experiencias-RI.pdf. Acesso em: 19 ago. 2016.

MARQUETTI, A. Experiências de Orçamento Participativo no Brasil: uma proposta de classificação. In: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (orgs.). **Democracia, Sociedade Civil e Participação**. Chapecó: Argos, 2007, p. 77-96.

_____. O Orçamento Participativo como uma política redistributiva em Porto Alegre. In: VII ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 2002, Curitiba. **Anais** [...] Curitiba: SEP, 2002.

_____. Participação e redistribuição: o Orçamento Participativo em Porto Alegre. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (orgs.). **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003, p. 129-156.

MARTÍN-BARBERO, J. Dos meios às mediações: 3 introduções. **MATRIZES**, v.12 – n 1 jan./abr. 2018, São Paulo, p. 9-31.

_____. **De los medios a las mediaciones**: comunicación, cultura y hegemonía. 6. ed. Barcelona: Anthropos Editorial; México: Universidad Autónoma Metropolitana, 2010.

_____. **Dos meios às mediações**: comunicação, cultura e hegemonia. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2008.

_____. **Oficio de Cartógrafo**. Fundo de Cultura Económica. Chile, 2002a.

_____. La globalización en clave cultural: una mirada latinoamericana. In: GLOBALISME ET PLURALISME, Colloque International, Montréal, 22-27 de abril, 2002. **Anais** [...], Montréal, Bogue: 2002. Disponível em: <<https://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/La%20globalizacion%20en%20clave%20cultural.pdf>>. Acesso em: 26 mar. 2018.

MARX, K. **O Capital**: crítica da Economia Política. Livro 1. São Paulo: Ed. Boitempo. 2015.

_____. **O capital**: crítica da economia política. Livro primeiro: O processo de produção do capital. Trad. Reginaldo Sant'Anna. Vol. I. 13 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil S.A, 1989.

MEIJER, Albert et al. Citizens4Citizens: Mapping Participatory Practices on the Internet. **The Electronic Journal of e-Government**. v. 7, n. 1, 2009, p. 99-112. Disponível em: <<http://www.ejeg.com/issue/download.html?idArticle=183>>. Acesso em: 15 maio 2016.

MILL, J. S. **Considerações sobre o governo representativo**. Brasília: Editora da UnB, 1981.

_____. **Da Liberdade**. Coleção Clássicos da Democracia. Vol. 1. IBRASA. São Paulo, 1963.

MOREIRA, Sonia Virginia. Análise documental como método e técnica. In: DUARTE, J.; BARROS, A. (Org.). **Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação**. São Paulo: Atlas, 2006. p. 269-279.

NOBRE, M. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. (org.). **Participação e deliberação**: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004.

OLIVEIRA, V. G. de; SILVEIRA, R. L. L. da. Prioridades Locais e sua relação com o desenvolvimento regional no Codemi de Ijuí. **Novos Cadernos NAEA**, v. 21, n° 1, p. 275-

295, jan/abr. 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/view/5043/4796>. Acesso em: 10 set. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Base de conhecimento do governo eletrônico da ONU**. Brasil – EGDI. 2018. Disponível em: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data/Country-Information/id/24-Brazil/dataYear/2018>. Acesso em: 04 mar. 2019.

_____. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Nações Unidas, 2009. Disponível em: http://www.un.org/en/udhrbook/pdf/udhr_booklet_en_web.pdf. Acesso em: 04 mar. 2019.

_____. **Resolução Assembleia Geral da ONU**, 2005. Disponível em: <https://www.unric.org/html/portuguese/summit2005/World%20Summit%20Outcome-ptREV.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2018.

_____. **Declaração da Agenda 2030**. Disponível em: <http://www.br.undp.org/content/dam/brazil/docs/agenda2030/undp-br-Agenda2030-completo-pt-br-2016.pdf>. Acesso em: 21 de março de 2017.

_____. **Declaração de Estocolmo**. Estocolmo, 1972.

_____. **Declaração Ministerial ECOSOC**. Disponível em: <https://www.un.org/documents/ecosoc/dec/2000/edec2000-inf2-add2.pdf>. Acesso em: 10 set, 2018.

_____. **Relatório final Rio-92**. 1992. Disponível em: <https://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-4.htm>. Acesso em: 10 ago. 2018.

_____. **Relatório da Organização das Nações Unidas sobre o governo eletrônico e participação eletrônica nos países integrantes à ONU – 2016**. Disponível em: <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN96407.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2017.

_____. **Relatório da Organização das Nações Unidas sobre o governo eletrônico e participação eletrônica nos países integrantes à ONU – 2014**. Disponível em: https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf. Acesso em: 20 mar. 2017.

_____. **Vencedores do Prêmio da ONU ao Serviço Público em 2013**. 2019. Disponível em: <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/2013%20UNPSA%20Winners%20FINAL.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2019.

_____. **Report of the high-level panel of experts on information and communication technology**. 2000. Disponível em: <https://www.un.org/documents/ecosoc/docs/2000/e2000-55.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2017.

_____. **Declaração do Milênio**. Nova Iorque, 2000. Disponível em: <https://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/DecdoMil.pdf>. Acesso em: 29 mar. 2019.

PAES DE PAULA, Ana P. de. Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro, FGV, 2005.

PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PESQUISADOR APOSENTADO DA UFRGS. **Consulta Popular**. Entrevistador: V. G. Oliveira. 2018. Arquivo de áudio digital (1h). Entrevista concedida à pesquisa Democracia digital e participação cidadã: o Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã da gestão de Tarso Genro/RS no período de 2011 a 2014.

PESQUISADOR DA UNISC. **Consulta Popular**. Entrevistador: V. G. Oliveira. 2017. Arquivo de áudio digital (1h07min). Entrevista concedida à pesquisa Democracia digital e participação cidadã: o Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã da gestão de Tarso Genro/RS no período de 2011 a 2014.

PINTO, A. V. **O conceito de tecnologia**. Vol 1. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

PIRES, R. R. C. A participação social no nível nacional: desafios a um projeto inacabado. In: AVRITZER, L. **Experiência democrática, sistema político e participação popular**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

PIRES, R.; LOPEZ, F. Instituições participativas e políticas públicas no Brasil: características e evolução nas últimas duas décadas. In: CARDOSO JR., J. C. (coord.). **Brasil em desenvolvimento 2010: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/instituies%20participativas%20nas%20ultimas%20dcadas.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2016.

PLANO DE GOVERNO DA COLIGAÇÃO UNIÃO PELO RIO GRANDE. **Diretrizes de Governo**. Porto Alegre, 2002. Disponível em: <<http://www1.SEPLAG.rs.gov.br/upload/rigotto1.pdf>>. Acesso em: nov. 2018.

PLANO DE GOVERNO DA COLIGAÇÃO FRENTE PROGRESSISTA GAÚCHA. **Povo grande do sul**. Porto Alegre, 1990. Disponível em: <<https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29092120-plano-de-governo-governo-de-alceu-collares-periodo-de-1991-a-1994.pdf>>. Acesso em: nov. 2018.

PLANO DE GOVERNO ADMINISTRAÇÃO PEDRO SIMON. **Diretrizes de ação**. Porto Alegre, 1987. Disponível em: <<https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29092416-plano-de-governo-governo-de-pedro-simon-periodo-de-1987-a-1990.pdf>>. Acesso em: nov. 2018.

PLANO DE GOVERNO DA COLIGAÇÃO RIO GRANDE AFIRMATIVO. **Um novo jeito de governar**. Porto Alegre, 2006. Disponível em: <http://www1.SEPLAG.rs.gov.br/upload/planoGovernoYeda_2007_2010.pdf>. Acesso em: nov. 2018.

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. **Síntese dos Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira. Série histórica**. 2017. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101459.pdf>>. Acesso em: 27 jun. 2018.

PORTAL DO GABINETE DIGITAL. Desenvolvido pela Procegs. 2011-2014. Versão off-line. Disponível em: Arquivo Público do Rio Grande do Sul. Acesso em: 14 maio 2018.

PORTO ALEGRE. **Decreto 9.423, de 27 de abril de 1989**. Regulamenta a Lei Complementar nº 195, de 30 de dezembro de 1988, que cria o Sistema de Participação do Povo no Governo Municipal. Porto Alegre: Prefeitura Municipal, 1989. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/netahtml/sirel/atos/Decreto%209423>. Acesso em: 14 jun. 2016.

_____. **Lei Complementar nº 195**. Cria o Sistema de Participação do Povo no Governo Municipal e dá outras providências. Porto Alegre: Prefeitura Municipal, 1988. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/netahtml/sirel/atos/LC%20195>. Acesso em: 14 jun. 2016.

POSSAMAI, Ana J. Perspectivas e desafios da Democracia Digital no Brasil: a Participação eletrônica no ciclo de políticas públicas. In: COCCO, Giuseppe. **Gabinete Digital: análise de uma experiência**. Porto Alegre: Companhia Rio Grandense de Artes Gráficas, 2013, p.111-144. Disponível em: <http://gabinetedigital.rs.gov.br/wp/wp-content/uploads/2013/09/Gabinete-Digital_-An%C3%A1lise-de-uma-experi%C3%Aancia.pdf>. Acesso em: 29 out. 2016.

POULANTZAS, N. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1980.

PRESIDENTE DO COREDE SUL E INTEGRANTE DA COMISSÃO ESTADUAL DA CP. **Consulta Popular**. Entrevistador: V. G. Oliveira. 2018. Arquivo de áudio digital (1h06min). Entrevista concedida à pesquisa Democracia digital e participação cidadã: o Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã da gestão de Tarso Genro/RS no período de 2011 a 2014.

PRESIDENTE DO COREDE-NORC E MEMBRO DA COMISSÃO ESTADUAL DA CP. **Consulta Popular**. Entrevistador: V. G. Oliveira. 2017. Arquivo de áudio digital (1h45min). Entrevista concedida à pesquisa Democracia digital e participação cidadã: o Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã da gestão de Tarso Genro/RS no período de 2011 a 2014.

PRESIDENTE DO FÓRUM DOS COREDES. **A Consulta Popular**. Entrevistador: V. G. Oliveira. 2018. Arquivo de áudio digital (53min). Entrevista concedida à pesquisa Democracia digital e participação cidadã: o Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã da gestão de Tarso Genro/RS no período de 2011 a 2014.

PROGRAMA DE GOVERNO TARSO. **Rio Grande do Sul do Brasil e do Mundo**. Porto Alegre, 2010. Disponível em: <http://www1.SEPLAG.rs.gov.br/upload/Programa_de_Governo_Tarso_Genro.pdf>. Acesso em: nov. 2016

PROGRAMA DE GOVERNO JAIR SOARES. **O Rio Grande Somos nós**. Porto Alegre, 1983. Disponível em: <<https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29092306-plano-de-governo-governo-de-jair-soares-periodo-de-1983-a-1986.pdf>>. Acesso em: nov. 2018.

PROPOSTA DE GOVERNO DA FRENTE POPULAR. Candidatura de Olívio Dutra. Porto Alegre, julho, 1998. Disponível em: <<http://www1.SEPLAG.rs.gov.br/upload/olivioPI.pdf>>. Acesso em: nov. 2018

PUNTEL, J. A. **A efetividade das institucionalidades participativas: uma análise a partir do Conselho Regional de Desenvolvimento e da Consulta Popular no vale do Rio Pardo/RS.** 2017. 271f. Tese (Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional). Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2017.

RIO GRANDE DO SUL. **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.** Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, 1989. Disponível em: <<http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=IiPguzuGBtw%3d&tabid=3683&mid=5358>>. Acesso em: 25 jan. 2018.

_____. **Decreto nº 38.610, de 25 de junho de 1998.** Regulamenta a consulta direta à população com vista à elaboração do orçamento anual do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=6390&hTexto=&Hid_IDNorma=6390>. Acesso em: 21 jan. 2019.

_____. **Decreto nº 48.223, de 4 de agosto de 2011.** Altera o Decreto nº 48.056, de 24 de maio de 2011, que instituiu o Gabinete Digital do Governador do Estado e a Comissão Permanente de Cultura e Governança Digital. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/DEC%2048.223.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2019.

_____. **Decreto nº 47.897, de 16 de março de 2011.** Institui o Comitê de Diálogo Permanente – CODIPE -, no âmbito da administração direta e indireta, do Poder Executivo Estadual, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=55909&hTexto=&Hid_IDNorma=55909>. Acesso em: 13 fev. 2019.

_____. **Decreto nº 49.479, de 16 de agosto de 2012.** Regulamenta o Programa de Cidadania Fiscal, instituído pela Lei nº 14.020, de 25 de junho de 2012. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/DEC%2049.479.pdf>>. Acesso em: 21 fev. 2019.

_____. **Decreto nº 50.336, de 21 de maio de 2013.** Institui Grupo de Trabalho com a finalidade de elaborar proposta de Regimento Interno de normatização com vista à implantação do Comitê Gestor Paritário entre a Administração Pública Estadual e a Sociedade Civil no 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: 15 dez. 2018.

_____. **Decreto nº 47.140, de 05 de abril de 2010.** Institui a Política de Tecnologia da Informação e Comunicação – TIC/RS –, no âmbito da Administração Pública Estadual, cria o Comitê de Governança de Tecnologia da Informação e Comunicação do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/DEC%2047.140.pdf>>. Acesso em: 11 jan. 2019.

_____. **Decreto nº 52.616, de 19 de outubro de 2015.** Institui a Política de Tecnologia da Informação e Comunicação – TIC-RS. Disponível em:

<<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/DEC%2052.616.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2018.

_____. **Decreto nº 50.800, de 30 de outubro de 2013.** Institui o Programa RS Mais Digital. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/DEC%2050.800.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2019.

_____. **Decreto nº 48.056, de 24 de maio de 2011.** Institui o Gabinete Digital do governador do Estado e a Comissão Permanente de Cultura e Governança Digital, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=56175&hTexto=&Hid_IDNorma=56175>. Acesso em: 19 set. 2017.

_____. **Decreto nº 35.764, de 28 de dezembro de 1994.** Regulamenta a Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994, que criou os Conselhos Regionais de Desenvolvimento - CRDs. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/Legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=12439&hTexto=&Hid_IDNorma=12439>. Acesso em: 15 jan. 2019.

_____. **Decreto nº 48.229, de 9 de agosto de 2009.** Institui Grupo de Trabalho de aconselhamento e auxílio para reorganização e modernização do Corpo de Bombeiros do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=56476&hTexto=&Hid_IDNorma=56476>. Acesso em: 30 jan. 2019.

_____. **Decreto nº 42.293, de 10 de junho de 2003.** Regulamenta a Consulta Direta e Universal à população com vista à elaboração do Orçamento Anual do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=46435&hTexto=&Hid_IDNorma=46435>. Acesso em: 14 fev. 2019.

_____. **Decreto nº 43.167, de 17 de junho de 2004.** Altera e consolida a regulamentação da LEI Nº 11.179, de 25 de junho de 1998, alterada pela Lei nº 11.920, de 10 de junho de 2003, que dispõe sobre a consulta direta à população quanto à destinação de parcela do orçamento do Estado do Rio Grande do Sul voltada a investimentos e serviços de interesse regional e municipal. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=47694&hTexto=&Hid_IDNorma=47694>. Acesso em: 13 mar. 2019.

_____. **Decreto nº 49.765, de 30 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%2049.765.pdf>>. Acesso em: 25 out. 2016.

_____. **Lei 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: 14 jun. 2016.

_____. **Lei n.º 13.858, de 27 de dezembro de 2011.** Dispõe sobre o plano de renegociação de débitos junto ao Fundo do Programa de Crédito Educativo – PROCRED. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/13.858.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2019.

_____. **Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994.** Dispõe sobre a criação, estruturação e funcionamento dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento e dá outras providências. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=12666&hTexto=&Hid_IDNorma=12666>. Acesso em: 10 mar. 2019.

_____. **Lei n.º 13.727, de 18 de maio de 2011.** Institui a obrigatoriedade da tradução de expressões ou palavras estrangeiras para a língua portuguesa, sempre que houver em nosso idioma palavra ou expressão equivalente, no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=56149&hTexto=&Hid_IDNorma=56149>. Acesso em: 10 fev. 2019.

_____. **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/repLegis/arquivos/11.179.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2017.

_____. **Lei nº 14.009, de 13 de junho de 2012.** Dispõe sobre a adoção de formatos abertos de arquivos para criação, armazenamento e disponibilização digital de documentos. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/14.009.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2019.

_____. **Lei nº 14.020, de 25 de junho de 2012.** Institui o Sistema Estadual de Cidadania Fiscal e o Programa de Cidadania Fiscal, bem como autoriza o Poder Executivo a abrir crédito suplementar no Orçamento do Estado. Disponível em: <<http://www.legislacao.sefaz.rs.gov.br/Site/Document.aspx?inpKey=206027&inpCodDispositivo=&inpDsKeywords=14020>>. Acesso em: 21 jan. 2019.

_____. **Lei nº 14.224, de 10 de abril de 2013.** Reorganiza o Quadro dos Funcionários TécnicoCientíficos do Estado, criado pela Lei n.º 8.186, de 17 de outubro de 1986. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/FileRepository/repLegisComp/Lei%20n%C2%BA%2014.224.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2019.

_____. **Lei nº 11.920, de 10 de junho de 2003.** Introduce alterações na Lei nº 11.179, de 25 de junho de 1998, que dispõe sobre a consulta direta à população quanto à destinação de parcela do Orçamento do Estado do Rio Grande do Sul voltada a investimentos e serviços de interesse regional. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/11.920.pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2019.

_____. **Lei nº 11.451, de 28 de março de 2000.** Acresce dispositivos à Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994, e cria os Conselhos Municipais de Desenvolvimento - COMUDEs. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/11.451.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2019.

_____. **Lei complementar nº 12.561, de 12 de julho de 2006.** Proíbe a prática do assédio moral no âmbito da administração pública estadual. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legiscomp/arquivo.asp?Rotulo=Lei%20Complementar%20n%BA%2012561&idNorma=952&tipo=pdf>>. Acesso em: 18 fev. 2019.

_____. **Lei Complementar nº 14.920, de 1º de agosto de 2016.** Dispõe sobre a Organização Básica do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: <<https://www.bombeiros.rs.gov.br/upload/arquivos/201706/26173701-14-920.pdf>>. Acesso em: 30 jan. 2019.

_____. **Projeto de Lei nº 288/2009.** Institui o Programa “Internet para Todos” no Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: <<http://proweb.procergs.com.br/Diario/DA20091104-01-100000/EX20091104-01-100000-PL-288-2009.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2019.

_____. **Projeto de Lei 170/1994.** Dispõe sobre a criação, estruturação e funcionamento dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legislativo/ExibeProposicao/tabid/325/SiglaTipo/PL/NroProposicao/170/AnoProposicao/1994/Origem/Px/Default.aspx>>. Acesso em: 10 fev. 2019.

_____. **Projeto de Lei nº 345/2011.** Autoriza os Municípios do Estado do Rio Grande do Sul a criarem zonas de Internet livre. Disponível: <<http://proweb.procergs.com.br/Diario/DA20130919-01-113940/EX20130919-01-113940-PL-345-2011.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2019.

_____. **Projeto de Lei nº 328, de 2012.** Reorganiza o Quadro dos Funcionários Técnico-Científicos do Estado, criado pela Lei nº 8.186, de 17 de outubro de 1986. (Republicado de acordo com o artigo 198 do Regimento Interno). Disponível em: <http://proweb.procergs.com.br/temp/PL_328_2012_09052019231109_int.pdf?09/05/2019%2023:11:13>. Acesso em: 17 fev. 2019.

_____. **Projeto de Lei nº 156/2009.** Institui a obrigatoriedade da tradução de expressões ou palavras estrangeiras para a língua portuguesa, sempre que houver em nosso idioma palavra ou expressão equivalente, no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências. Disponível em: <<http://proweb.procergs.com.br/Diario/DA20090811-01-100000/EX20090811-01-100000-PL-156-2009.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2019.

_____. **Projeto de Lei nº 115/2011.** Dispõe que os órgãos e entidades da administração pública direta, indireta, autárquica e fundacional do Estado do Rio Grande do Sul, bem como os órgãos autônomos e empresas sob o controle estatal adotarão, preferencialmente, formatos abertos de arquivos para criação, armazenamento e disponibilização digital de documentos. Disponível em: <<http://proweb.procergs.com.br/Diario/DA20120511-01-100000/EX20120511-01-100000-PL-115-2011.pdf>>. Acesso em: 21 jan. 2019.

_____. **Projeto de Lei nº 226/2011.** Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legislativo/ExibeProposicao/tabid/325/SiglaTipo/PL/NroProposicao/226/AnoProposicao/2011/Default.aspx>>. Acesso em: 13 mar. 2019.

_____. **Emenda Constitucional nº 67.** Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legis/>>

M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=61027&hTexto=&Hid_IDN orma=61027>. Acesso em: 13 fev. 2019

_____. **Balanco 2011/2014 do GD. 2014.** Disponível em: <<https://issuu.com/uira/docs/balanco-gabinetedigital-2011a2014>>. Acesso em: 07 nov. 2016.

_____. **Relatório de Atividades da Votação Online das Prioridades do Orçamento 2015.** Porto Alegre, 2014.

_____. **Relatório do Plano Conceitual de Diretrizes Estratégicas do GD,** Porto Alegre, 2011.

ROUSSEAU, J-J. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens.** Tradução Iracema Gomes Soares e Maria Cristina Nagle. Brasília: Básica Universitária; São Paulo: Ática, 1989.

_____. **Do contrato social:** Ensaio sobre a origem das línguas. São Paulo: Nova Cultural, 1999.

_____. **Os devaneios do caminhante solitário.** 3. ed. Brasília: Ed. da UnB, 1995.

_____. **Do contrato social;** Ensaio sobre a origem das línguas; Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens; Discurso sobre as ciências e as artes. 3. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

_____. Secretaria-Geral de Governo. **Sistemática de Monitoramento e Avaliação de Projetos Estratégicos.** Porto Alegre: SGG, 2011.

_____. **Portal da Transparência. Série Histórica sobre o empenho, o pagamento e os valores liquidados no processo da Consulta Popular 2004-2017.** Disponível em: <<http://www.transparencia.rs.gov.br/webpart/system/AnaliseGrafica.aspx?Report=GrafgpCP>>. Acesso em: 15 jan. 2018.

_____. Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão. **Série Histórica do processo de votação da CP 2005-2018.** Porto Alegre: SPGG, 2018.

ROVER, A. J.; MEZZARROBA, O.; SANTOS, P. M.; BERNARDES, M. B.; RUSCHEL, A. J.; DE PAULA, G. Observatório do Governo Eletrônico: Subprojeto do mapa do orçamento para educação, saúde e segurança pública no Estado de Santa Catarina. In: **Encontros Internacionais do PROCAD**, 2012, Florianópolis-SC. COLÓQUIO SOBRE A SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO: Democracia, Desenvolvimento e Inclusão Tecnológica, 2012.

RUEDIGER, M. A. Governo Eletrônico e Democracia: uma análise preliminar dos impactos e potencialidades na gestão pública. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPAD, 26, Salvador, 2002. **Anais** [...], Salvador: EnANPAD, 2002.

SÁNCHEZ, Félix. **Orçamento Participativo:** teoria e prática. São Paulo : Cortez, 2002.

SANTOS, J. da L dos; et al. Citizen participation through information technology: the digital office of Rio Grande do Sul state as initiative digital democracy. IN: **CONGRESSO INTERNACIONAL DE GESTÃO DA TECNOLOGIA E SISTEMAS DE INFORMAÇÃO – CONTECSI**, 12, 2015, São Paulo. São Paulo: FEA, 2015. 1829-1852p. Disponível em: <<http://www.redes.unb.br/lasp/files/events/CONTECSI2015/fscommand/web/docs/24160.pdf>>. Acesso em: 02 de novembro de 2016.

SANTOS, Clezio Saldanha dos. Introdução à gestão pública. São Paulo: Saraiva, 2006.

SANTOS, M. **A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção**. 4. ed. São Paulo: Edusp, 2014a.

_____. **A Urbanização Brasileira**. 5.ed. São Paulo: Edusp, 2014b.

_____. **Metamorfoses do Espaço Habitado: Fundamentos Teóricos e Metodológicos da Geografia**. 6 ed. São Paulo: Edusp, 2014c.

_____. **Técnica, Espaço, Tempo: Globalização e meio técnico-científico informacional**. São Paulo: Hucitec, 1994.

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

_____. **Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico**. Rio de Janeiro: Nova Cultural, 1943.

SECRETÁRIO DA SGG E COORDENADOR GERAL DO GD. **O Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã e o Gabinete Digital**. Entrevistador: V. G. Oliveira. 2018. Arquivo de áudio digital (1h28min). Entrevista concedida à pesquisa Democracia digital e participação cidadã: o Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã da gestão de Tarso Genro/RS no período de 2011 a 2014.

SECRETÁRIO DA SPGPC. **O Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã e o Gabinete Digital**. Entrevistador: V. G. Oliveira. 2018. Arquivo de áudio digital (53min). Entrevista concedida à pesquisa Democracia digital e participação cidadã: o Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã da gestão de Tarso Genro/RS no período de 2011 a 2014.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, D; SETTI, G; PARANHOS, R; NASCIMENTO, W. **TEORIA DEMOCRÁTICA CONTEMPORÂNEA: Modelo Democrático Competitivo e Modelo Democrático Popular**. **Em Tese**, Florianópolis, v. 10, n. 1, jan./jun., 2013. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/emtese/article/viewFile/1806-5023.2013v10n1p1/27243>>. Acesso em: 14 ago. 2018.

SILVEIRA, R. L. L., CAMPOS, H. A., ALLEBRANDT, S. L. O planejamento e o desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul: políticas estaduais, processos e experiências regionais. IN: FELIPPI, A. C. T., SILVEIRA, R. L. L., ALLEBRANDT, S. L.. **Observando**

o planejamento regional no Rio Grande do Sul: uma análise da experiência recente dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes). Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2015. p. 49-75.

SILVEIRA, D. T.; CÓRDOVA, F. P. A pesquisa científica. In: GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T (orgs.). **Métodos de pesquisa**. Coordenado pela Universidade Aberta do Brasil – UAB/UFRGS e pelo Curso de Graduação Tecnológica – Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural da SEAD/UFRGS. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

SISTEMA ESTADUAL DE PARTICIPAÇÃO POPULAR E CIDADÃ. **Sistema estadual de participação: construção e desafios**. Porto Alegre: Governo do Estado, 2014.

_____. **Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã:** diretrizes iniciais. Porto Alegre: Governo do Estado, 2011.

SOUZA SANTOS, B. de. Introdução Geral à Coleção. In: SOUZA SANTOS, B. de (org.). **Democratizar a democracia:** os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 13-28. Disponível em: <<http://www.do.ufgd.edu.br/mariojunior/arquivos/boaventura/democratizademocracia.pdf>>. Acesso em: 25 set. 2018.

_____. Renovar a Teoria Crítica e reinventar a emancipação social. São Paulo: Boitempo, 2007.

_____. O Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: SOUZA SANTOS, B. de (org.). **Democratizar a democracia:** os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 455-559. Disponível em: <<http://www.do.ufgd.edu.br/mariojunior/arquivos/boaventura/democratizademocracia.pdf>>. Acesso em: 25 set. 2018.

_____. de. Prefácio do Volume 1. In: SANTOS, B. de. S (org.). **Democratizar a democracia:** os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 29-38. Disponível em: <<http://www.do.ufgd.edu.br/mariojunior/arquivos/boaventura/democratizademocracia.pdf>>. Acesso em: 25 set. 2018.

SOUZA SANTOS, B. de; AVRITZER, L. Introdução: para Ampliar o Cânone Democrático. In: SOUZA SANTOS, B. de (org.). **Democratizar a democracia:** os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-82. Disponível em: <<http://www.do.ufgd.edu.br/mariojunior/arquivos/boaventura/democratizademocracia.pdf>>. Acesso em: 25 set. 2018.

SOUZA, R. R.; ALVARENGA, L. A Web Semântica e suas contribuições para a ciência da informação. **Ci. Inf.**, Brasília, v. 33, n. 1, p. 132-141, jan./abril 2004.

SOUZA, C. Construção e Consolidação de Instituições Democráticas: papel do orçamento participativo. **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 84-97, 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v15n4/10375.pdf>>. Acesso em: 14 ago. 2016.

SUL21. **Site do Gabinete Digital é tirado do ar pelo governo do Estado**. 2015. Disponível em: <<https://www.sul21.com.br/ultimas-noticias/geral/2015/08/site-do-gabinete-digital-e-tirado-do-ar-pelo-governo-do-estado/>>. Acesso em 10 jan. 2019.

TENÓRIO, F. G; SARAVIA, E. J. Esforços sobre gestão pública e gestão social. In MARTINS, P. E. M.; PIERANTI, O. P. **Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo**. 2 Ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006, 340p.

THOMPSON, J. B. **A mídia e a modernidade**. Vozes, Petrópolis, 2002.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América: leis e costumes de certas leis e certos costumes políticos que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático**. 2ªed. São Paulo: Martins Fontes, 2005. Disponível em: <<http://www.libertarianismo.org/livros/adtdnacompleto.pdf>>. Acesso em: 14 jun. 2016.

UGARTE, P. S. Que participação para qual democracia? In: COELHO, V. S.; NOBRE, M. **Participação e Deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Ed. 34, 2004. p. 93-106.

UNESCO. Towards knowledge societies. An Interview with Abdul Waheed Khan. **World of Science**, v. 1, n. 4, July-September 2003. Disponível em: <http://portal.unesco.org/ci/en/ev.phpURL_ID=11958&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html>. Acesso em: 30 ago. 2009.

UNITED NATIONS. **United Nations E-government Survey 2014: E-government for the Future We Want**. New York: United Nations, 2014. Disponível em: https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf. Acesso em: 20 mar. 2017.

VASCONCELOS, M. V. de; RUA, M. das G. Impacts of Internet use on Public Administration: A Case Study of Brazilian Tax Administration. **The Electronic Journal of e-Government**, vol. 3, n. 1, 2005, p 49-58. Disponível em: <<http://www.ejeg.com/issue/download.html?idArticle=42>>. Acesso em: 15 mai. 2016.

VAZ, José C. **Governança Eletrônica: para onde é possível caminhar?**. 2005. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/745/745.pdf>>. Acesso em: 13 ago. 2016.

VEIGA, J. E. da. O Brasil rural ainda não encontrou seu eixo de desenvolvimento. **Estudos Avançados**, vol. 15, n. 43, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v15n43/v15n43a10.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2019.

VIANA, N. Modernidade e pós-modernidade. **Revista Enfrentamentos**, Goiânia, ano 4, n. 6, jan./jun. 2009.

VINUTO, J. A amostragem em bola de neve na pesquisa qualitativa: um debate em aberto. **Temáticas**, Campinas, v. 22, n. 44, p. 203-220, 2014.

VITALE, D. Democracia direta e poder local: a experiência brasileira do Orçamento Participativo. In: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. (orgs.). **Participação e Deliberação**. São Paulo: Ed 34, 2004, p. 239-254.

WEBER, M. **Ciência e Política**: duas vocações. Tradução de Leônidas Hegenberg e Octany S. da Mota. São Paulo: Cultrix, 1968.

_____. **Economia y sociedad**. México D. F.: Fondo de Cultura Económica. 1996.

WERTHEIN, Jorge. A Sociedade da Informação e seus desafios. **Revista Ciência e Informação**, Brasília, v. 29, n° 2, p.71-77, mai./ago. 2000. Disponível em: www.scielo.br/pdf/ci/v29n2/a09v29n2.pdf. Acesso em: 15 ago. 2017.

WIERNER, N. **Cibernética e Sociedade**: o uso humano de seres humanos. 2. ed. São Paulo: Editora Cultrix, 1954.

WINNOCUR, Rosalía. El hogar como un lugar socio antropológico clave para comprender la relación cotidiana con las TIC. Montevideo. Ano I, Número I, 2011. Disponível em: <<http://medialogos.ucu.edu.uy/inicio/item/23-medialogos-n%C2%BA-1.html>>. Acesso em: 14 jun. 2016.

WU, Vinicius. **Internet, redes sociais digitais e as novas possibilidades para a participação da sociedade em processos de monitoramento e avaliação de políticas públicas**: o caso do governo do Rio Grande do Sul (2013/2014). In: COREZOLA, Fernanda C; GRIZA, Aínda; RAMOS, Marília Patta. Políticas Públicas: monitoramento, avaliação, controle e participação social no governo do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2015. p. 164-177.

APÊNDICE A

Roteiro Semiestruturado para entrevistas sobre o Sisparci e o GD

Efetividade

1. Como o Gabinete se integrava no sistema?
2. Como surge a ideia do Gabinete Digital? Finalidade, objetivos, expectativas
3. O GD constituía num sistema de legitimação da democracia?
4. Como se dava a participação cidadã no Gabinete e no Sistema de Participação Popular e Cidadã? Proporcionava ampla possibilidade de participação ao cidadão, inclusive em processos decisórios?
5. Quais foram os avanços no campo da participação popular e cidadã considerando o que era possível se fazer sem o uso das TIC?
6. Qual foi o papel das TIC? Seria possível sem o uso das TIC? (internet)?
7. Como você percebe a evolução do uso das TIC nos processos de participação popular e cidadã?
8. As TIC, são, geralmente, apresentadas como alternativa aos limites dos canais tradicionais representativos de participação, principalmente em razão ao seu potencial democratizante. Neste sentido, você entende que o Gabinete e o sistema estadual de participação foram meios de romper com essa limitação?
9. O portal proporcionava transparência e controle social dos cidadãos? E de que forma isso ocorria?
10. No período de vigência do portal, a partir das expectativas depositadas, o que de fato se concretizou?
11. Depois da experiência dos 4 anos do GD, se a experiência fosse repetida hoje, o que seria diferente?
12. Quais foram os limites do portal, do Sistema e das TIC? Implementação, operacionalização? (Limitações técnicas, também).
13. O que muda na gestão do governo a partir da interação da população gaúcha no GD? Decisão e ação do governo.

Gabinete Digital – questões operacionais

1. Quais eram os módulos de interação do GD para com a sociedade? (agenda colaborativa, gov. responde, escuta, pergunta)
2. Como se estruturava os mecanismos de participação cidadã no portal do GD? (Governador Responde, Escuta e Pergunta – de acordo com o organograma)
3. Como se dava isso, em tempo real, quem recebia a mensagem, como fluía, como era o fluxo operacional para que de fato funcionasse a participação, frequência de envio e uso.
4. Qual era a intensão de cada um dos módulos?
5. E o de Olho nas Obras?
6. O GD se integrava direta ou indiretamente com outros processos do sistema? Qual (is)?
7. Considerando os dados de acesso do GD, como você avalia isso? Era representativo diante dessa proposta de participação cidadã no governo?

8. Havia um filtro das questões enviadas?
9. Como ocorria a moderação? Critérios
10. Como eram formuladas as respostas?

Roteiro Semiestruturado para entrevistas sobre a Consulta Popular

1. Considerando o modelo de democracia participativa do governo Tarso, qual a sua percepção frente ao uso cada vez mais frequente das TIC como ferramentas que visam auxiliar os processos de participação cidadã? E como tu vê isso a partir da realidade da CP?
2. Como se deu o processo de inserção das TIC na CP?
3. Quais as vantagens e desvantagem em relação ao período em que o processo de votação da CP era realizada somente de forma manual?
4. Quais as vantagens e desvantagem em relação ao período em que o processo de votação da CP era realizada forma manual e com o uso das TIC?
5. Quais as vantagens e desvantagem em relação ao período em que o processo de votação da CP passou a ser realizado somente via TIC?
6. Com relação às potencialidades do uso das TIC como alternativa aos limites dos canais representativos tradicionais que, em tese, são espaços de participação cidadã limitados em relação ao potencial democratizante. Nesse sentido, o uso mais frequente das TIC possibilita a maior participação da sociedade no processo participativo de deliberação do orçamento do RS? E essa participação via TIC alterou o teor das demandas eleitas como prioridade regional?
7. De que forma você entende que as TIC podem ser componentes tecnológicos estratégicos para aumentar a participação cidadã e promover mais integração entre governo-sociedade?
8. Quais são os problemas relacionados ao uso das TIC? E da CP (Interface, usabilidade, navegabilidade, (Dados de acesso, entraves ou facilitadores)
9. O que pode ser aperfeiçoado poderia/pode ter/ser melhorado, aperfeiçoado?
10. Você identifica avanços, retrocessos, limites e preocupações no uso das TIC?
11. Quais as implicações?
12. O governo Tarso tinha um plano de governo que contemplava e atribuía o uso das TIC como uma possibilidade para ampliação da participação cidadã. A partir dos COREDES e das consultas, como você observa que se deu esse processo?
13. Qual a efetividade do uso das TIC no processo de participação?

Roteiro Semiestruturado para entrevista com o Governador do Rio Grande do Sul, sobre democracia, participação e Sisparci

Efetividade para a democracia e participação

1. A revolução do meio técnico-científico-informacional tornou o homem cada vez mais dependente dos recursos tecnológicos, principalmente pelas promessas das potencialidades que a tecnologia pode proporcionar ao homem moderno. O uso das tecnologias pode ser observado, principalmente, a partir de duas correntes teóricas que são antagônicas entre si, como a do determinismo tecnológico e da teoria crítica da tecnologia. E, no campo democrático participativo, as TIC são apresentadas como alternativa aos limites dos canais representativos tradicionais que, em tese, são espaços de participação cidadã limitados em relação ao potencial democratizante e, sobretudo, na participação direta dos cidadãos. Nesse sentido, o sistema estadual de participação popular e cidadã e o gabinete digital foram duas experiências que relacionaram as TIC com a democracia e a participação. Como a gestão Tarso Genro (2011-2014) observava essa relação entre as potencialidades das TIC (democracia digital) e a sua efetividade por meio da existência ou não de uma cultura participativa?
2. E em relação aos resultados, a partir da ideia da efetividade, como analisa essa experiência?
3. E a efetividade por meio da existência de uma cultura (ou não) participativa do estado, como analisa isso?
4. Sobre a descontinuidade, como há, então, uma cultura participativa, porque na sua visão, então, não houve uma mobilização da sociedade para exigir a permanência desse sistema e do portal do Gabinete Digital?
5. E na sua opinião, de fato gerou uma mudança na política de governo, a partir desses canais? Quais são os entraves, as fragilidades... A própria questão do desenho operacional.
6. Você identifica que houve uma qualificação, ou um aprofundamento, da *práxis* democrática com a implementação do sistema e do Gabinete Digital, e a partir das ferramentas que existiam?
7. E para efetivar essa consciência mais politizada e política, o que o senhor acha que seria necessário?

Sisparci e GD

1. Você identifica que houve uma qualificação/aprofundamento da *práxis* democrática com a implementação do sistema estadual de participação e, nele, do gabinete digital e as ferramentas que nele existiam?