

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

**MARCELO ZEPKA BAUMGARTEN**

**REFLEXÕES SOBRE O PAPEL DO ESTADO NA CONSTITUIÇÃO DO CAMPO  
DEMOCRÁTICO DIGITAL: UM ESTUDO DE CASO DO GABINETE DIGITAL DO  
RIO GRANDE DO SUL**

**PORTO ALEGRE  
2016**

#### CIP - Catalogação na Publicação

Baumgarten, Marcelo Zepka  
REFLEXÕES SOBRE O PAPEL DO ESTADO NA CONSTITUIÇÃO  
DO CAMPO DEMOCRÁTICO DIGITAL: UM ESTUDO DE CASO DO  
GABINETE DIGITAL DO RIO GRANDE DO SUL / Marcelo  
Zepka Baumgarten. -- 2016.  
293f.

Orientador: Luis Roque Klering.  
Coorientador: Fabio Bittencourt Meira.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio  
Grande do Sul, Escola de Administração, Programa de  
Pós-Graduação em Administração, Porto Alegre, BR-RS,  
2016.

1. Democracia Digital. 2. Governo Eletrônico. 3.  
Gabinete Digital. 4. Campos de Ação Estratégica. 5.  
Administração Pública. I. Klering, Luis Roque,  
orient. II. Meira, Fabio Bittencourt, coorient.

**MARCELO ZEPKA BAUMGARTEN**

**REFLEXÕES SOBRE O PAPEL DO ESTADO NA CONSTITUIÇÃO DO CAMPO  
DEMOCRÁTICO DIGITAL: UM ESTUDO DE CASO DO GABINETE DIGITAL DO  
RIO GRANDE DO SUL**

Trabalho elaborado como requisito parcial para a obtenção do título de doutor em Administração, no Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientação: Prof. Dr. Luís Roque Klering (in memoriam).

Co-Orientação: Prof. Dr. Fábio Bittencourt Meira

PORTO ALEGRE

2016

Ao querido e inesquecível Luís Roque  
Klering, que deu a sabedoria, os sorrisos  
e a vida para que eu aceitasse esse  
desafio.

À minha amada Camila, que deu o  
carinho, a compreensão e as razões  
certas para que eu pudesse vencê-lo.

## **AGRADECIMENTOS**

Gostaria de agradecer ao professor Fábio Meira, que conseguiu organizar minhas ideias num momento em que quase tudo indicava que estavam para sempre perdidas e permitiu que o trabalho fosse repensado e concluído, com dedicação, zelo científico e esperança de contribuição, em um período de tempo absolutamente menor do que qualquer mente sã recomendaria. Ao Fábio, meu sincero muito obrigado; sempre terá meu respeito e minha consideração.

Dedico aqui – também – algumas palavras de agradecimento aos colegas de orientação da época do saudoso Klering. Especialmente ao amigo Jefferson Wilson, um grande companheiro de superação e persistência.

Agradeço – da mesma forma – aos demais colegas e professores que me trataram com respeito, com dedicação e com sorrisos, assim como aos meus colegas de trabalho, que sempre me dedicaram uma boa conversa e incentivos quando necessário.

Cabe também a lembrança do carinho e dedicação de minha família, que construiu as fundações da trajetória que aqui me traz hoje. Sei que a vitória também é deles. Por isso, agradeço.

Com especial destaque, trago aqui a lembrança do inesquecível e fundamental Luís Roque Klering, que sempre estará muito vivo e presente para todos que o conheceram e que com ele compartilharam ao menos uma boa conversa. Esse trabalho é – de certa forma – uma homenagem ao grande amigo, orientador e ser humano que foi Luís Roque Klering.

Por fim, agradeço à minha esposa Camila Balbela Consoni Baumgarten por todo o carinho, incentivo e dedicação para que eu pudesse concluir esta trajetória.

Os animais são todos iguais, mas uns são  
mais iguais que outros.

**George Orwell**  
**A Revolução dos Bichos**

Quem controla o passado, controla o  
futuro. Quem controla o presente, controla  
o passado.

**George Orwell**  
**1984**

## RESUMO

O avanço das Tecnologias de Informação e Comunicação e a capacidade de mobilização proporcionada por seu uso têm mostrado ao mundo que o futuro está em transformação: regimes políticos são contestados no Oriente Médio a partir de movimentos digitais; governos questionados no mundo todo sofrem ataques de grupos hackers anônimos; pessoas de todo o globo se comunicam em tempo real e interagem por meio de jogos eletrônicos *online*, movimentando expressivas somas de dinheiro em microtransações. Considerando esse novo meio digital de interações, a proposta desta tese é investigar a prática da Democracia Digital (subsidiariamente, do Governo Eletrônico), com foco na ação estruturante do Estado nesse campo, como modo de facilitar a participação da Sociedade Civil nos rumos da democracia. Igualmente há – aqui – o interesse de conhecermos a preocupação e a ação (ou a ausência dela) por parte do Estado, com relação à possível ocorrência de um efeito de ampliação da exclusão social na participação democrática – a partir do uso reiterado do meio virtual para manifestações de interesse e vontade, já que, em tese, tal espaço tem uma população substancialmente menor do que o campo físico – *offline*. O caso de estudo que propicia as discussões é o GD do Rio Grande do Sul, devido à sua relevância e o reconhecimento como uma das experiências recentes mais prolíficas dentro da temática da Democracia Digital. Este estudo se deu a partir de dados primários e secundários. Foram realizadas entrevistas com atores-chave para o GD do Rio Grande do Sul, no intuito de conhecer suas motivações, conceitos e ações à época do projeto. Dentre os resultados das reflexões desta tese, chegou-se a uma série de ações que os estados poderiam empreender; assim como precauções que poderiam ser tomadas, de modo a estruturar seu campo democrático digital e, ao mesmo tempo, reduzir o risco da ciberelitização. Finalmente, como sugestão para futuras pesquisas a partir dessa temática, e considerando a complexidade envolvida num trabalho dessa natureza, indica-se aos futuros pesquisadores que investiguem as ações do Estado do Rio Grande do Sul em termos de inclusão social. Além disso, nos parece relevante conhecer em pesquisas vindouras as opiniões e as experiências dos usuários do GD, a fim de compreender a sua visão sobre o que foi atingido.

**Palavras-Chave:** GD, Democracia Digital, Governo Eletrônico, Administração Pública, Campos de Ação Estratégica.

## ABSTRACT

The advance of Information and Communications Technology and the mobilization capacity provided by its use has shown to the world that the future is changing: political regimes have been defied in the Middle East by digital movements; unpopular government have been suffering digital attacks by anonymous hackers groups in the whole world; people around the world have been chatting in real time and interacting through games online, with the circulation of a great amount of money in micro transactions. Considering this new digital way of interactions, the proposal of this study is to investigate the practices of Digital Democracy (subsidiarily to e-Government), focusing on the State structural actions in this field, and to allow the participation of the Civil Society in the government's decision making and democracy. Also, is here the interest of knowing the conception and actions (or the lack of) by the State, in relation to the possible occurrence of Social Exclusion and CyberElitism on democratic participation process through the Internet. The case study selected here, the Digital Office of Rio Grande do Sul, is recognized as one of the most prolific of the recent experiences within the subject of Digital Democracy in Brazil. This study used from primary and secondary data. Interviews were conducted with key actors of the Digital Office of Rio Grande do Sul, in order to know their motivations, concepts and actions at the time of the project. Among the results of this study, a series of actions that states must undertake emerged, and also precautions that need to be taken in order to structure their digital democratic fields and, at the same time, to avoid the risk of cyberelitization. Considering the complexity of the issue, we suggest as guidelines for future researchers to continue this investigation seeking for the actions of the State of Rio Grande do Sul in terms of Social Inclusion. It would be equally relevant to investigate the views and experiences of the users of the Digital Office, i. e. the population.

**Keywords:** Digital Office, Digital Democracy, e-Government, Public Administration, Strategic Action Fields.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Proposição original da World Wide Web .....	103
Figura 2: Mapa mundial com base nos usuários de Internet. ....	105
Figura 3 – Mapa mundial da liberdade de rede 2015 .....	117
Figura 4: Mapa de desenvolvimento de Governo Eletrônico 2016 .....	123
Figura 5 – Mapa de desenvolvimento de Participação Digital 2016 .....	134
Figura 6 – Percentual da população que já acessou a Internet, por região do Brasil. ....	138
Figura 7 – Campos, subcampos e Atores Coletivos no Governo do RS 2011-2014 ....	197
Figura 8 – Tela inicial do “Governador Responde” .....	215
Figura 9 – Exemplo de tela do “Governador Pergunta” .....	217
Figura 10: Mudança de nome entre dois períodos do GD – 2011 e 2014. ....	221
Figura 11 – Mudança de nome entre dois períodos do GD – 2011 e 2014 .....	223
Figura 12 – Dois momentos do Governo Escuta – modelo mais simples acima, e um evento mais amplo, abaixo. ....	235
Figura 13: Van da Participação na Rodoviária de Porto Alegre .....	236
Figura 14: Diálogos em Rede de Abril de 2014 .....	238
Figura 15 – Tela principal do GD em 2014 .....	241
Figura 16– Página principal do “De Olho nas Obras” .....	241
Figura 17 – Tela inicial da fanpage do Governo do RS no Facebook .....	256
Figura 18: Página de “Avaliações” da fanpage do Governo do RS. ....	257
Figura 19: Perfil pessoal do usuário defensor do Governo Sartori .....	258
Figura 20 – Página da Ouvidoria do Governo do Estado do RS. ....	259

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: % de Cidadãos com Internet, por país – 2014 .....	107
Tabela 2: % de residências com Internet entre países em desenvolvimento - 2014 ....	108
Tabela 3: % de assinaturas de Internet móvel, por 100 habitantes - 2014 .....	109
Tabela 4: Domicílios brasileiros com acesso à internet, por região - 2015 .....	137
Tabela 5: Resultados da Consulta Popular 2016 - RS .....	263

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1 – Digital Divide na África – % de indivíduos com Internet, por faixas (2014)</b>	112
<b>Gráfico 2 – Presença dos idiomas nacionais na Internet, por tipo de conteúdo</b>	114
<b>Gráfico 3 – Liberdade de rede nos países</b>	118
<b>GRÁFICO 4: Liberdade de rede nos países x liberdade de imprensa nos países</b>	120
<b>Gráfico5: Número de países com planos nacionais de Banda Larga</b>	122
<b>Gráfico 6: Percentual de desenvolvimento de Governo Eletrônico, por grupo de países</b>	124
<b>Gráfico 7 – Nível de Serviços Online (OSI INDEX), por grupo de países</b>	125
<b>Gráfico 8 – Tipos de serviços online, por número de países</b>	126
<b>Gráfico 9 – Serviços específicos online, por número de países ofertantes</b>	127
<b>Gráfico 10 – Número de países disponibilizando dados abertos online, por tipo de dados</b>	128
<b>Gráfico 11 – Serviços disponíveis online para grupos vulneráveis, por região do mundo</b>	129
<b>Gráfico 12: Disponibilidade de aplicativos online e via SMS, por setor de serviço e número de países ofertantes</b>	130
<b>Gráfico 13 – Número de países ofertando ferramentas para e-procurement (2015)</b>	131
<b>Gráfico 14 – Número de países ofertando vagas online (2015)</b>	132
<b>GRÁFICO 15: Percentual de países ofertando parcerias via crowdfunding (2015), por região</b>	133
<b>Gráfico 16 – Países que realizaram consultas online e países que utilizaram tais consultas de maneira efetiva 2014 e 2016</b>	135
<b>Gráfico 17–Habilidades com o computador, por percentual da população</b>	140
<b>Gráfico 18 – Habilidades com o computador, por sexo</b>	141
<b>Gráfico 19 – Habilidades com o computador, por classe social</b>	142
<b>Gráfico 20 – Habilidades com o computador, por região</b>	143
<b>Gráfico 21 – Uso da Internet, por dispositivo</b>	144
<b>Gráfico 22 – Uso da Internet, por dispositivo x por região</b>	145
<b>Gráfico 23 – Proporção de usuários de internet via celular, por diversos recortes</b>	146
<b>Gráfico 24 – Proporção de usuários de internet, por dispositivos x outros recortes</b>	147
<b>Gráfico 25 – Proporção de usuários com computador, por área de domicílio</b>	149
<b>Gráfico 26 – Razões para não utilizar a internet, por percentual de respostas</b>	150
<b>Gráfico 27 – Razões para não utilizar a internet, por motivo x região</b>	151
<b>Gráfico 28 – Proporção de usuários de internet que utilizaram ferramentas de Governo Eletrônico no ano de 2014</b>	153
<b>Gráfico 29 – Proporção de Órgãos públicos, por forma de participação do cidadão via internet – 2014</b>	154
<b>Gráfico 30 – Proporção de Prefeituras, por forma de participação em 2014</b>	155
<b>Gráfico 31 – Local de origem dos acessos ao GD 2011-2013</b>	271

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

CDES-RS – CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL DO RIO GRANDE DO SUL

CETIC – CENTRO REGIONAL DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO DA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO

CGI – COMITÊ GESTOR DA INTERNET BRASILEIRA

GD – GABINETE DIGITAL DO RIO GRANDE DO SUL

GDRS – GABINETE DIGITAL DO RIO GRANDE DO SUL

ITU – INTERNATIONAL TELECOMMUNICATIONS UNION

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

SECOM – SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO

SEPLAG – SECRETARIA DE PLANEJAMENTO

SISPARCI – SISTEMA ESTADUAL DE PARTICIPAÇÃO POPULAR E CIDADÃ -

SGG – SECRETARIA GERAL DE GOVERNO

TIC – TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO

UNESCO – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA.

# SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
<b>1.1 Objetivos, Pergunta de Pesquisa, Hipóteses e Contribuições Pretendidas .....</b>	<b>17</b>
<b>1.2 Roteiro metodológico desse trabalho .....</b>	<b>19</b>
1.2.1 Os Campos de Ação Estratégica ( <i>Strategic Action Fields</i> – SAF) como suporte para a compreensão das dinâmicas de participação digital .....	32
<b>1.2.2. Atores Sociais .....</b>	<b>34</b>
<b>1. 2. 3 Instituições básicas dos SAF .....</b>	<b>37</b>
<b>1. 2. 4 Surgimento, Estabilidade e Crise .....</b>	<b>40</b>
<b>1.3 Obstáculos e Limitações de Pesquisa .....</b>	<b>42</b>
<b>2 Democracia e seus elementos fundamentais .....</b>	<b>44</b>
<b>2.1 A Democracia Elitista.....</b>	<b>48</b>
<b>2.2 A Democracia Pluralista .....</b>	<b>54</b>
<b>2.3 A Democracia Participativa .....</b>	<b>60</b>
<b>2.4 A Democracia Deliberativa .....</b>	<b>63</b>
<b>2.5 A Democracia Radical.....</b>	<b>68</b>
<b>3 As Tecnologias de Informação e Comunicação e o Governo Eletrônico.....</b>	<b>74</b>
<b>3.1 O Governo Eletrônico .....</b>	<b>76</b>
<b>3.2 A Democracia Digital .....</b>	<b>82</b>
<b>3.3 Digital Divide: Exclusão Social e Exclusão Digital.....</b>	<b>91</b>
<b>4 Inclusões e Exclusões: o estado da Internet mundial e no Brasil .....</b>	<b>101</b>
<b>4.1 Um retrato da Internet no mundo.....</b>	<b>104</b>
<b>4.2 Retratos da Exclusão Digital na Internet Mundial .....</b>	<b>110</b>
4.2.1 Exclusão por idioma .....	113
4.2.2 Exclusão de gênero .....	114
4.2.3 Exclusão por divergência de opinião .....	115
<b>4.3 Os Estados e a Estruturação do Campo Digital .....</b>	<b>121</b>

<b>4.3.1 Outras ferramentas governamentais online.....</b>	<b>130</b>
<b>4.4 Políticas de Participação Digital .....</b>	<b>133</b>
<b>4.5 A situação da Internet no Brasil.....</b>	<b>136</b>
<b>4. 5. 1 Acesso à Internet .....</b>	<b>136</b>
<b>4. 5. 2 Usuários e Atividades.....</b>	<b>139</b>
<b>4.5.3 Uso de Internet por tipo de dispositivo .....</b>	<b>144</b>
<b>4. 5.4 Exclusão digital no Brasil.....</b>	<b>148</b>
<b>4.5.5 Governo Eletrônico e Democracia Digital .....</b>	<b>152</b>
<b>4.6 O Marco Civil da Internet Brasileira.....</b>	<b>155</b>
4.6.1 Direitos dos usuários e Deveres dos Provedores .....	161
4.6.2 Regramento da atuação estatal.....	161
<b>5 Reflexões sobre o caso do Gabinete Digital do Estado do Rio Grande do Sul</b> <b>.....</b>	<b>163</b>
<b>5.1 Antecedentes Históricos do Gabinete Digital .....</b>	<b>163</b>
5.1.1 O Orçamento Participativo de Porto Alegre .....	163
5.1.2 Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul .....	169
5.1.3 A Consulta Popular .....	172
5.1.4 O Fórum Social Mundial.....	176
<b>5.2 O Gabinete Digital do Rio Grande do Sul.....</b>	<b>179</b>
5.2.1 Descrição Inicial do Gabinete Digital do RS.....	180
5.2.2 Motivações e Primeiros Movimentos.....	180
5.2.3 A Construção do Gabinete Digital do RS .....	186
5.2.4 A migração para a Secretara Geral de Governo e a Integração ao Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã (SISPARCI) .....	192
5.2.5 Conflitos e relacionamentos com outros atores.....	196
5.2.6 Ferramentas e Canais de Participação do Gabinete Digital do RS.....	209
<b>5.2.6.1 Governador Responde .....</b>	<b>215</b>
<b>5.6.6.2 Governador Pergunta .....</b>	<b>222</b>
<b>5. 2. 6. 3 Governo Escuta .....</b>	<b>230</b>
<b>5. 2. 6. 4 Agenda Colaborativa .....</b>	<b>236</b>

<b>5. 2. 6. 5 Diálogos em Rede .....</b>	<b>238</b>
<b>5.2.6.6 De Olho nas Obras .....</b>	<b>239</b>
<b>5.2.6.7 Meu RS – Login Cidadão .....</b>	<b>242</b>
5.2.7 Desativação e Legado .....	243
5.2.8 A Visão da Gestão Sartori.....	251
5.2.9 Exclusões, Inclusões e o risco da Ciberelitização nos processos democráticos digitais .....	260
<b>6 Considerações Finais .....</b>	<b>278</b>
<b>6.1 Sugestões para trabalhos futuros .....</b>	<b>283</b>
<b>Referências .....</b>	<b>284</b>
<b>Apêndices .....</b>	<b>293</b>
Apêndice I – Endereços de fontes de informação sobre o GD criadas e/ou encontradas durante essa pesquisa:.....	293

# 1 INTRODUÇÃO

Manifestações políticas organizadas pela Internet derrubaram regimes no Oriente Médio; governos autoritários sofrendo ataques digitais coordenados por redes de hackers anônimos; projetos colaborativos financiados coletivamente por indivíduos que nunca se viram; jogos eletrônicos que permitem o nascimento de clãs e guildas de pessoas que somente se conhecem por um nome que escolheram em reinos imaginários. É realmente um bravo novo mundo esse em que vivemos.

Notadamente, todos esses fenômenos sociais e organizacionais têm – em comum – a origem em um ambiente relacional relativamente novo, mas que já mostra os primeiros frutos de seu poder transformador na ciência, na sociedade e na vida em geral: o espaço virtual criado a partir das novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs). Com todo esse turbilhão, é razoável imaginar que o Estado, enquanto ente organizador da vida em sociedade, não se abstenha de aí também atuar.

A proliferação da rede, ocorrida desde meados da década de 1990, proporcionou o rompimento de parte das barreiras físicas; com isso, transformou a maneira como os indivíduos trocam visões, objetivos, anseios e ideias, possibilitando que o alcance de uma opinião, de uma atitude, não tenha paralelo com relação à qualquer forma de comunicação anterior.

Ao revolucionar as relações humanas, a transformação chegou também na forma como as pessoas se organizam e como essas novas organizações formais e informais agem, movimentam-se, desenvolvem-se e interagem com o mundo físico. Por decorrência, permitiu transformações na maneira como esses mesmos cidadãos desejam – a cada dia – relacionar-se com o Estado, com os agentes que tomam decisões que lhes afetam. Não seria um erro pensar nesses novos espaços eletrônicos como grandes praças, com um grande número de frequentadores, ativos, pensantes, falantes e com potencial para mobilização; sob um controle – até agora – menos severo dos aparatos estatais mantenedores da ordem.

O otimismo não é restrito apenas aos frequentadores do campo virtual; mesmo a academia enxerga neles possibilidades de mutação da ordem social. Para Bragatto (2011), por exemplo, a internet permitiu a potencial reorganização social, com uma revisão do modelo de comunicação de massas, ampliando a democratização do

acesso à informação e incentivando o surgimento de inteligentes coletivos e de resgate comunitário. Haveria uma natural redução de disparidades, do custo da informação e da distância (física e relacional) entre pessoas; entre pessoas e instituições e de todos com a informação em geral.

Tal redução de distâncias traria consigo maior participação e engajamento social, gerando um potencial emancipador. Reforçariam tais benefícios a horizontalidade propiciada pela internet, a não linearidade das informações, dentre outras características que a distinguem dos meios tradicionais de comunicação e que, em tese, reforçam o incentivo a uma maior criticidade e participação (BRAGATTO, 2011).

Nesse contexto, e considerando que é papel do Estado organizar a vida em sociedade; portanto, pensar essa organização também levando em conta esses novos espaços de relacionamento, o presente trabalho conduz uma investigação sobre o tema da Democracia Digital. Os objetivos, questionamentos e contribuições, detalhamos a seguir.

Quanto ao conteúdo de cada seção dessa tese, começaremos estabelecendo uma discussão acerca da Democracia, seu conceito básico e modelos que ela pode assumir, tomando por referência a participação da Sociedade no Governo. Ao identificar tais modelos, pretendemos mantê-los em mente nas discussões dos capítulos seguintes.

Na sequência, discutiremos os conceitos de Governo Eletrônico e Democracia Digital, suas peculiaridades e decorrências. Faremos isso no intuito de compreender a influência das TICs nas ações e interações do Estado com seus Cidadãos e, assim, termos base para avançar na análise e discussão da experiência escolhida como exemplar para esse trabalho.

Após, buscamos conhecer a realidade da Internet brasileira, com especial interesse nas inclusões e exclusões que dela fazem parte. Esse é um momento essencial nessa pesquisa, posto que – por fim – acabaremos por debater o desenvolvimento da democracia digital e a relação disso com o nível de acesso à própria rede.

Daí por diante, apresentaremos os estudos sobre os antecedentes históricos e sobre o próprio GD do Rio Grande do Sul, caso de estudo escolhido; havendo –na sequência – a análise dos elementos significativos em contraponto (diálogo) com a

fundamentação teórica já referida. Por fim, e considerando toda a discussão, estarão colocadas nossas considerações finais e recomendações para pesquisas futuras.

De momento, cabe-nos avançar no detalhamento da pesquisa em termos de objetivos, pergunta central, hipóteses envolvidas e pretendidas contribuições, avançando posteriormente para a metodologia. Assim, o leitor interessado pode compreender os caminhos a percorrer nessa investigação, desde esta introdução até as conclusões e recomendações finais.

### **1.1 Objetivos, Pergunta de Pesquisa, Hipóteses e Contribuições Pretendidas**

A proposta dessa tese é investigar a prática da democracia digital – subsidiariamente do governo eletrônico – com foco na ação estruturante do Estado nesse campo, como modo de facilitar a participação da Sociedade Civil nos rumos da democracia.

Igualmente, há o interesse de conhecermos a preocupação e ação (ou a ausência dela) – por parte do Estado – com relação à possível ocorrência de um efeito de ampliação da exclusão social na participação democrática, a partir do uso reiterado do meio virtual para manifestações de interesse e vontade, posto que – em tese – tal espaço tem uma população substancialmente menor do que o campo "físico", *offline*. A pergunta de pesquisa cuja resposta se buscou responder assume a seguinte forma: ***qual o papel do Estado na estruturação de um campo "virtual" de relacionamento e participação de seus cidadãos em vista do déficit democrático implicado nessa estruturação, por conta da exclusão digital?***

Para tanto, nesse trabalho há um empenho em estudar a Democracia como um todo, e selecionar cinco modelos democráticos, cada qual com características peculiares, para que servissem como base comparativa e de facilitação de compreensão sobre a realidade encontrada no caso aqui estudado. No mesmo sentido, foram também considerados e discutidos os conceitos de Governo Eletrônico e de Democracia Digital, posto que também são essenciais para a compreensão das dinâmicas selecionadas por via das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs).

Para guiar nossa investigação sobre a estruturação do campo virtual, para compreender a natureza, movimentos e pormenores dos atores em jogo, optamos por utilizar como lente o arcabouço teórico de Fligstein e McAdam (2012) sobre os Campos de Ação Estratégica (Strategic Action Fields – SAF). A partir desse

instrumental teórico, a natureza do campo e dos atores, bem como as dinâmicas envolvidas podem ser mais bem interpretadas.

Com a finalidade de ir além da discussão teórica, selecionamos um caso para estudo que, além de considerado um dos experimentos principais em termos de Democracia Digital no Brasil (o GD do RS), traz em si características que ajudam a aprofundar o tema e avançar na contribuição à ciência da administração pública. Em suma, temos como **objetivo principal** responder à pergunta central da tese: compreender o papel do Estado na estruturação do campo democrático digital, bem como analisar a questão do risco de aumento da exclusão por esse campo.

Como **objetivos secundários**, assumimos:

a) explicitar a situação da exclusão digital e sua relação com a participação democrática via TICs;

b) compreender a dinâmica interna do ator coletivo "Estado", considerando oposições e apoios e – efetivamente – a construção da visão que guiou as ações aqui estudadas;

c) identificar acertos e erros, efetividade e fragilidades, resgatando parte da documentação que havia sido perdida, de modo que a academia, a Sociedade Civil e o próprio Estado possam incentivar e incrementar iniciativas futuras nesse tema;

d) analisar esta experiência central e seus sucedâneos por parte do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, com a finalidade de identificar mudanças de visão e as consequências dessas para a Sociedade.

Não iniciamos esta investigação sem algumas **hipóteses**, sendo a principal delas: o maior uso do campo virtual para participação democrática pode – sem o devido cuidado – resultar em um enfraquecimento da democracia. Acessoriamente, também consideramos a **hipótese** de que: há ainda imaturidade e falta de consenso por parte do Estado em relação ao campo da Democracia Digital, de modo que é fundamental a pressão da Sociedade Civil para sua consolidação nos planos de ação estatais.

O trabalho pretendeu gerar **contribuições** para o atual estado da ciência da Administração Pública incentivando o acirramento das discussões sobre a Democracia Digital, não apenas quanto ao seu conceito básico. Isso já vem recebendo relativa atenção por parte de pesquisadores brasileiros, mas também e especialmente quanto ao risco de exclusão e elitização da participação digital.

Além disso, almeja-se proporcionar – com este trabalho – uma visão crítica sobre o caso do GD do RS, algo não encontrado até então nas pesquisas publicadas sobre o caso. Na absoluta maioria das publicações, especialmente naquelas que transcendiam breves artigos descritivos, havia a ligação – direta ou indiretamente – dos autores com a própria experiência de trabalho do GD do RS, o que implica o risco de, ainda que não intencionalmente, enviesar a análise do caso.

Mais importante do que isso – talvez – há uma contribuição em se ter resgatado uma grande quantidade de dados, relatos, documentos e demais informações sobre o GD do RS, um esforço que mesmo nesse momento segue em curso, para disponibilização pública e irrestrita aos futuros pesquisadores do tema. A maior parte dos referidos materiais foi perdida ou eliminada, intencional ou acidentalmente (irrelevante se um ou outro), pela atual gestão e pela anterior do Governo do Estado do RS, de modo que o verdadeiro trabalho "arqueológico" – o "garimpo" realizado por essa tese de doutoramento – possibilita que novos pesquisadores possam, a partir do que aqui foi debatido e disponibilizado, avançar ainda mais no caso, agora trazido ao rol das possibilidades de pesquisa.

## **1.2 Roteiro metodológico desse trabalho**

Objetivamente, o desenvolvimento da pesquisa se deu em três etapas distintas, porém sucessivas e interdependentes:

- a primeira, exploratória, deu-se por meio da escolha do tema de estudo; subsequente, seleção de objeto exemplar para estudo, com concomitante imersão em teorias relevantes para análise do tema; definição do caminho metodológico e das estratégias para a realização da pesquisa, envolvendo – também – posterior identificação de possíveis entrevistados; levantamento bibliográfico, documental e de outras fontes de dados;

- a segunda, relativa ao trabalho de coleta dos dados no campo de estudo, fez-se por meio de estabelecimento de contato com os atores considerados de interesse na primeira etapa, bem como pela reunião e compilação das informações de fontes secundárias e primárias, visitas a órgãos de interesse, busca e restauração de materiais perdidos ou bloqueados sobre o caso de estudo, dentre outros esforços para recuperação das informações na transição entre gestões no Governo do Estado do RS;

- na terceira e última etapa, foi realizado o tratamento analítico e qualitativo dos dados coletados nas fases anteriores.

Cabe um detalhamento de cada uma dessas etapas para a compreensão da trajetória da pesquisa e a percepção de como algumas das conclusões desse trabalho atingiram esta versão final.

#### Etapa 1 - natureza da pesquisa, método e estratégias para atingimento do objetivo

Levando-se em consideração os ensinamentos de Vergara (2009), uma pesquisa tem a possibilidade de ser definida a partir de dois critérios: quanto aos fins e aos meios de investigação (VERGARA, 2009, p. 41). No que tange aos fins, esse trabalho assume um caráter exploratório, uma vez que busca obter melhor compreensão do objeto de estudo (e de sua dinâmica e desdobramentos).

Segundo Vergara (2008), pesquisas exploratórias são relevantes quando se tem pouco conhecimento publicizado acerca do objeto de estudo, quando se quer aprofundar conceitos e/ou quando se quer desvelar maiores informações sobre um tema, para futuro teste de hipóteses.

Especificamente em nossa pesquisa, ainda que não sejam raras as publicações sobre a democracia digital ou mesmo sobre o GD do RS, as pesquisas que abordam a faceta aqui escolhida – o papel do Estado na estruturação do campo específico e as estratégias de combate à elitização na democracia digital – são escassos, ao menos na literatura nacional, o que justifica o caráter exploratório desse trabalho e o diferencia dos demais.

Já em se tratando da classificação da pesquisa quanto aos meios, nosso trabalho se como um Estudo de Caso, envolvendo pesquisa de campo, levantamento

de documentos referenciais e entrevistas semiestruturadas junto aos atores influentes no problema de pesquisa.

Nas palavras de Yin (2001), o Estudo de Caso é o meio mais recomendado quando o objetivo é esclarecer decisões – ou grupo de decisões – explicar porque elas foram tomadas, a maneira como elas foram implementadas, apresentando os resultados obtidos. Nesses termos, um estudo de caso, segundo Yin (2001): constitui-se de uma inquirição empírica que busca compreender um fenômeno contemporâneo dentro de um contexto na vida real; busca compreender os limites entre o fenômeno e o contexto – que, geralmente, não estão claramente evidentes; busca fazê-lo valendo-se de múltiplas fontes de evidência.

Considerando nosso desejo de compreender o papel do Estado na organização/delimitação de um campo digital para participação democrática, com ênfase na percepção da existência (ou não) de estratégias para evitar a ciberelitização nesse campo, buscou-se um caso concreto que nos permitisse vislumbrar, na prática, as questões e conceitos que selecionamos sobre a pergunta-tema dessa tese.

A partir da investigação do caso selecionado, é possível perceber como sua dinâmica pode alterar ou influenciar a realidade em que vivemos; em nosso caso, é possível denotar como age, ou deveria agir, o Estado no contexto selecionado.

A seleção do GD do Rio Grande do Sul se justifica aqui por uma série de fatores:

- por ser reconhecido, inclusive no meio acadêmico, como um caso exemplar de esforço em direção à participação digital popular na gestão pública;
- por, mesmo sendo um caso amplamente reconhecido, não ter tido todas suas sutilezas e processos estudados com rigor; menos ainda, ter estudos realizados e publicados com profundidade e/ou por pesquisadores que não estivessem – de alguma forma – ligados ao próprio projeto (o que pode, objetivamente, turvar algumas de suas conclusões, especialmente quanto às críticas ao projeto);
- por ter o GD do Rio Grande do Sul sido desativado pela atual gestão do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, e ter tido seu legado documental e todas suas informações e resultados praticamente perdidos ou profundamente ocultados – casual ou intencionalmente – após o encerramento das atividades, cabe, portanto, um

resgate urgente dos detalhes da experiência, com seus erros e acertos, até por questões de aprendizado da máquina pública.

Imprescindível clarificar aqui que tal escolha – e as análises que seguem a respeito do objeto – nunca tiveram motivações político-partidárias, não havendo conexão do pesquisador com as correntes ideológicas envolvidas na construção e destruição do objeto, –tampouco – com a execução do GD do RS quando do período de funcionamento deste. Assim, o pesquisador buscou assumir uma posição de observação e julgamento externos aos atores influentes no GD do RS, almejando e rumando o mais próximo quanto possível da neutralidade.

Por fim, fez-se a opção por uma inclinação – majoritariamente – qualitativa do objeto de estudo e dos dados que foram coletados, ainda que elementos quantitativos sejam eventualmente trazidos à tona; qualitativamente analisados.

A opção pela abordagem qualitativa permitiu explorar como os gestores interpretaram e deram sentido às suas experiências, percepções e versões sobre os fatos que envolveram o objeto estudado, numa tentativa de captar as motivações e as próprias ações do Estado sobre o tema da pesquisa, em profundidade e captando diferentes visões. Ao mesmo tempo, expuseram-se os limites da realidade empírica em que se oportunizou a reflexão sobre as potencialidades encontradas (SÁNCHEZ, 2004).

## Etapa 2 - sobre a coleta e compilação dos conceitos, dados e informações relevantes

Uma vez definidos os elementos descritos na Etapa 1, buscou-se – a partir de suas predições e consequências – realizar a coleta dos dados e informações relevantes, o que, no caso em questão, mostrou-se extremamente delicado, nos termos que abaixo serão descritos e que evidenciam a relevância e valor das contribuições desta à pesquisa sobre o tema; especialmente, à visibilidade do objeto em questão.

Inicialmente, após a seleção do caso a ser estudado, já tendo definido o tema da pesquisa e os conceitos que estariam envolvidos para compreensão e análise, recorreu-se à pesquisa bibliográfica, em meio impresso e eletrônico. A partir disso, foi buscado referencial teórico que cobrisse o conceito de Democracia, mas não de uma forma demasiado abrangente: com enfoque no tema da Participação. Uma vez

estudado o tema e alguns de seus principais autores, foram delimitadas e selecionadas cinco manifestações peculiares de Democracia, todas com características marcantes a respeito de possibilidades de Participação da Sociedade nos rumos do Estado.

São essas as manifestações selecionadas: Democracia Elitista, Democracia Pluralista, Democracia Deliberativa, Democracia Participativa, Democracia Radical. Essas delimitações não são criações desse trabalho, mas sim recortes que seguem construções de autores consagrados no debate democrático e que se encontram identificados em cada um dos momentos de discussão sobre tais Democracias. Ainda é relevante mencionar que – de maneira geral – as noções de Norberto Bobbio, especialmente, são tomadas como guia em nossa jornada nas concepções selecionadas.

Uma vez estabelecida a fundamentação teórica para embasar as análises, passou-se, então, à busca, coleta e compilação de dados e demais informações relevantes sobre o objeto de estudo.

Em termos de dados secundários, as fontes mais relevantes foram artigos publicados – nacional e internacionalmente – sobre o GD do Rio Grande do Sul, bem como documentos oficiais e extraoficiais sobre o GD, notícias em periódicos locais e nacionais, dentre outras fontes. No que tange aos artigos científicos, observou-se que a maior parte do material disponível consistiu de estudos realizados na primeira metade da existência do GD do Rio Grande do Sul; portanto, que não consideraram o período todo da experiência.

Relevante perceber que, na maior parte dos artigos, havia autoria de pesquisadores – direta ou indiretamente – ligados ao próprio GD do RS, razão pela qual se optou por não ter essa como a principal fonte de informação já que havia o risco de vieses nas conclusões de tais artigos. Enfim, os artigos tratavam – em sua maioria – de resultados parciais ou da estrutura em dado momento do GD do RS, mas não o tema específico deste trabalho; oferecendo, portanto, acessos auxiliares para compreender os processos, as lógicas e as ações que estavam envolvidas no GD do RS na época de seu funcionamento e que, agora já desativado, não poderiam ser mais observadas *in loco*.

Com as demais documentações sobre o GD, o desafio da descoberta e recuperação do material perdido foi – certamente – a atividade que mais apresentou dificuldades ao pesquisador. Isso se deu seja pelo trabalho quase arqueológico em

arquivos isolados, esquecidos, e sobre os quais ninguém mais mantinha controle, seja pela necessidade de buscar contatos esparsos, há muito esquecidos pelo próprio Estado, e pelo enfrentamento de pressões e indisposições pessoais – fundamentais para que aquilo que estava perdido fosse novamente encontrado, dentro das possibilidades de tempo, espaço e técnica. A caçada às informações envolveu antigos colaboradores, formais e informais, do GD; muitos deles não creditados nos documentos e descobertos a partir de conversas, pistas e indicações informais.

Também foram buscados dados e informações a partir de pressão, junto ao Arquivo Público do RS e à atual Secretaria de Comunicação do RS, para a busca e disponibilização de cópias de segurança do que foi produzido no GD do RS. Tais materiais encontravam-se indisponíveis no Arquivo Público do RS quando a busca começou nesse trabalho, e num primeiro momento a cópia encontrada (13 DVDs de dados) não estava acessível por problemas técnicos da própria cópia (ou seja, o material efetivamente não existia e, a cada dia, pelo distanciamento temporal e por trocas de equipe, corria mais e mais risco de ser perdido para sempre).

A partir desse trabalho, iniciou-se um processo de recuperação dos dados, algo que, quando concluído, deve garantir acesso, via Arquivo Público, a tudo que foi produzido no GD do RS.

Além dos dados acima descritos, foram buscados – por meio de contatos diversos e por busca na Internet – em repositórios particulares e não oficiais, documentos e relatórios oficiais que haviam sido tirados do ar pela atual gestão do Governo do RS. Dentre tais documentos é relevante citar, especialmente, o "BALANÇO 2011-2014 do GD do RS", documento que, efetivamente, representa um *release* oficial do projeto, ao final da gestão Tarso Genro.

Outro documento relevante está na publicação "GD: Análise de uma Experiência" – compilação de artigos científicos feita pelo próprio GD e que – também – se encontrava indisponível nas fontes oficiais quando da realização dessa pesquisa. Cabe ressaltar que o relatório de acessos do GD do RS também foi recuperado, ao menos em seus dois primeiros anos, por meio da ferramenta *online Google Analytics*, a partir da descoberta do *login* e senha de acesso ao sistema. Tal informação foi obtida a partir de contato com um antigo colaborador técnico do projeto.

O acesso era dado como perdido tanto pela equipe atual do Governo do Estado do RS quanto pela equipe original do GD do RS. Em outras palavras, a ferramenta havia sido perdida e foi, a partir do trabalho de pesquisa desta tese, recuperada e –

preventivamente – gravada em arquivos PDF, para usos futuros. Isso será possível mesmo que acabe se tornando indisponível – eventualmente – via Internet.

Por fim, cabe destacar uma série de *e-mails* e conversas *online*, bem como a obtenção de documentações de planejamentos, participações de usuários e outros registros, relacionados à rotina diária e uso do GD do RS, que foram recuperados a partir de conversas com antigos colaboradores, cujo material também era dado como perdido. Certamente, inacessível para qualquer pesquisador que desejasse refletir sobre o caso.

Além dos documentos e arquivos, por conta do *website* não mais existir, cópias de tela e versões antigas do GD do RS foram acessadas por meio da ferramenta *online INTERNET ARCHIVE*, que permitiu – efetivamente – acessar o portal do GD em datas específicas entre os anos de 2011-2014. Essa recuperação se deu ainda que alguns dos elementos do *website* já se encontrassem quebrados para visualização por conta da desativação e eliminação dos arquivos originais.

Outras fontes de informações, mais ligadas ao desejo de compreender os detalhes da dinâmica de planejamento, ações e relacionamento entre os atores internos do Estado, foram as respostas às entrevistas. A opção pela realização de entrevistas semiestruturadas demonstrou ser de fundamental importância – para mapear os atores relevantes – as ideias contidas nas respostas dadas; as motivações por trás de seus atos e por trás das ações do próprio GD; a compreensão dos movimentos de tais atores dentro do campo que estava sendo estruturado, à época; as oposições existentes; as ideias em jogo, dentre outros fatores que se encontram detalhados nesse trabalho.

A seleção dos entrevistados merece destaque, posto que muitas das descobertas dessa pesquisa surgiram desses contatos e da possibilidade de, a partir deles, comparar informações de documentos oficiais e estudos anteriormente publicados com a percepção prática dos atores envolvidos naquele campo, naquela época. Para abordar os atores de interesse, foram utilizadas principalmente entrevistas semiestruturadas.

As entrevistas semiestruturadas têm o objetivo de buscar – a partir das respostas dadas – assimilar a compreensão dos agentes selecionados, ou público-alvo destes agentes, em alguns casos, sobre o campo e sua dinâmica. Também, fornecer subsídios para que este estudo conseguisse aprofundar sua visão sobre a ação, práticas de cada um dos atores e do próprio projeto do GD do RS em termos de

democracia digital, participação democrática via Internet e, no caso específico do governo estadual, ações de governo eletrônico e demais temas correlatos.

Além das entrevistas, efetivadas em momentos formalmente estabelecidos e devidamente transcritas – conforme Anexos desse trabalho – também foram realizadas inúmeras conversas informais. Essas, em diversos momentos da relação entre entrevistado e entrevistador, muitas vezes, forneceram fontes maiores de norteadores da pesquisa; sempre que possível, no entanto, os temas ali descobertos foram convertidos em perguntas realizadas na entrevista formal, de modo a permitir aos futuros pesquisadores e interessados nesse trabalho uma melhor visualização dos caminhos que levaram às conclusões dessa investigação.

As entrevistas com os representantes do governo foram previamente agendadas; a maior parte delas ocorreu de forma presencial, nos locais indicados pelos entrevistados. Quanto ao conteúdo buscado em cada entrevista, será detalhado a seguir, juntamente com a justificativa da seleção de cada entrevistado.

Nas demais conversas informais com atores relevantes, preferiu-se adotar a modalidade de entrevista livre para permitir que o ator de interesse ficasse bastante à vontade no momento de relatar suas experiências, expectativas e decepções com o objeto de estudo; assim – eventualmente – oferecer informações que poderiam não ser transmitidas a partir de uma entrevista guiada.

Os entrevistados compartilharam suas experiências participativas, suas aspirações quanto aos resultados obtidos e as dificuldades de sua consecução. Forneceram, assim, material empírico adequado para servir de fonte de investigação para esta tese.

Foram realizadas com sucesso as seguintes entrevistas:

- **ENTREVISTADO A:** ex-Chefe de Gabinete de Tarso Genro, enquanto esse foi governador no período de interesse, bem como o principal idealizador do GD e Coordenador do projeto durante todo o período de existência. Também foi Secretário Geral de Governo, a partir de 2013, até 2014. Como ator central para o projeto, a entrevista com o ENTREVISTADO A era vista como essencial, de modo que o roteiro tratava de temas similares aos que seriam indagados ao ex-governador Tarso Genro, bem como questões como os princípios norteadores do projeto, apoios e conflitos encontrados, dinâmica interna e externa dos atores envolvidos, bem como quaisquer outras informações que

fossem possíveis de ser extraídas sobre o caso. Diversas conversas foram mantidas com o entrevistado antes de – efetivamente – realizar a entrevista que foi realizada por meio do aplicativo Google Hangout, e encontra-se transcrita em anexo a esse trabalho. As conversas, por sua vez, se deram por meio da Internet – chats de texto e chats de voz– uma vez que o entrevistado não mais reside no RS.

- **ENTREVISTADO B:** ex-Diretor do GD, entre meados de 2013 e final de 2014 (até o final da gestão Tarso Genro e, efetivamente, o fim do projeto). Entretanto, já fazia parte da equipe técnica do projeto desde 2012. O roteiro da entrevista seguia guias similares às já anteriormente descritas, bem como alguns questionamentos sobre questões mais operacionais e técnicas do dia a dia do GD, algo que entrevistados de maior escalão no governo certamente não teriam tanto conhecimento. O entrevistado conversou, via Internet, por muitas vezes com o pesquisador desse trabalho, trocando informações, documentos, cópias de e-mails da época do projeto e outras informações que se mostraram essenciais para essa pesquisa. A entrevista foi realizada – presencialmente – nas proximidades da Casa de Cultura Mário Quintana, em Porto Alegre. Seu teor encontra-se transcrito ao final, em anexo, nessa tese.
- **ENTREVISTADO C:** ex-Articulador de Políticas Digitais do GD, no biênio 2013-2014; efetivamente, até o final do projeto. Foi o entrevistado que – durante mais tempo e em mais oportunidades – conversou com o pesquisador dessa tese, antes de efetivamente conceder – em duas oportunidades diferentes– entrevistas; a mais recente delas e mais diretamente ligada ao trabalho final aqui apresentado, transcrita em anexo. Sendo um agente de relacionamento, divulgação e de articulação do GD, especialmente com relação à população do Estado do Rio Grande do Sul, era fundamental que fosse entrevistado, passando o roteiro de entrevista tanto pelos temas gerais quanto sobre percepções de como a lógica macro definida era internalizada e posta em prática na "ponta" dos trabalhos. As entrevistas formalmente constituídas foram realizadas por telefone – em ambos os casos –, posto que o entrevistado não se encontra mais residindo no Rio Grande do Sul, e a mais recente delas encontra-se transcrita em anexo.

- **ENTREVISTADO D:** ex-Secretário do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã do Governo Tarso Genro, bem como integrante do Conselho do Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã – do qual o GD fez parte. Em sua secretaria, a gestão Tarso Genro instalou uma diretoria responsável por participação cidadã, bem como, a partir de 2013, foi-lhe concedida cadeira como um dos principais atores no Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã (SISPARCI), do qual o GD foi integrante. Na impossibilidade de entrevistar o ex-governador Tarso Genro, esse trabalho – estrategicamente – buscou as pessoas mais próximas ao ex-governador, em particular, aquelas que possuíam ligação com os canais de participação construídos naquela gestão. O roteiro de entrevista foi – praticamente – o mesmo que teria sido utilizado com o ex-governador, mas com o acréscimo de questionamentos sobre disputas internas na arena do Partido dos Trabalhadores (PT), e sobre a dinâmica dos atores componentes do SISPARCI com o GD. A entrevista ocorreu presencialmente, na Assembleia Legislativa do Estado do RS, e foi realizada, por sugestão do próprio ENTREVISTADO D, em conjunto com o ex-Diretor do Departamento de Participação Cidadã da Secretaria de Planejamento, Gestão e Participação Cidadã (Seplag), ENTREVISTADO E. Quase que a totalidade das contribuições relevantes vieram do **ENTREVISTADO E**. A transcrição encontra-se em anexo nesse trabalho.
- **ENTREVISTADO F:** ex-Secretário da Secretaria Executiva do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES (popularmente conhecido como CONSELHÃO), posição que também lhe concedia cadeira no SISPARCI. Além disso, é considerada pessoa muito próxima do ex-governador Tarso Genro, tendo sido – em mais de uma ocasião – um dos formuladores de seu plano de governo (tanto na eleição vencida, em 2010, quanto na perda, em 2014). As razões e o roteiro da entrevista foram as mesmas aplicáveis ao ENTREVISTADO D, acima detalhado, somando-se também o aprofundamento de questões sobre como o CDES se relacionava com o GD, no intuito de compreender o grau de integração do SISPARCI e como o governo se comportava internamente. A entrevista foi realizada presencialmente, em prédio da Coordenação da Campanha de Raul Pont à prefeitura de Porto

Alegre. Assim como as demais entrevistas, essa também está transcrita nos anexos desse trabalho.

- **ENTREVISTADO G:** ex-Diretor do GD, entre 2011-2013, tendo sido posteriormente substituído pelo ENTREVISTADO B, que já havia sido entrevistado na primeira "rodada" de entrevistas, acima detalhada. O roteiro e as razões para a entrevista foram essencialmente os mesmos aplicados ao senhor ENTREVISTADO B, com o acréscimo de questionamentos e conversas sobre o início dos trabalhos do GD, do qual o entrevistado participou por ter estado no projeto desde os primeiros dias. A entrevista se realizou por Skype, posto que o entrevistado encontrava-se em outra cidade do Rio Grande do Sul; encontra-se transcrita nos anexos desse trabalho.
- **ENTREVISTADA H e ENTREVISTADO I:** respectivamente, Diretora de Comunicação Digital do Governo do Estado do Rio Grande do Sul (ENTREVISTADA H) e Diretor-Geral do Gabinete de Comunicação do Governo do Estado (ENTREVISTADO I). Ambos se tornaram pessoas de interesse dessa pesquisa quando foram identificados como os dois principais responsáveis, dentro da Secretaria de Comunicação da atual gestão no Governo do Estado do RS, pela avaliação que levou à efetiva desativação do GD do RS, já durante o Governo José Ivo Sartori. O roteiro dessa entrevista conjunta foi pensado de modo a revelar as percepções da atual gestão sobre o projeto que nasceu na gestão anterior, além de compreender as críticas que levaram a desativação do projeto, a visão da atual gestão para a participação digital, bem como quaisquer outras informações e percepções que permitissem a essa pesquisa identificar qual era o papel pensado pela atual gestão no campo estudado aqui. Após uma série de conversas informais com Priscila, finalmente foi possível realizar a entrevista conjunta dos dois entrevistados – presencialmente – em restaurante na cidade de Porto Alegre. A transcrição, assim como das demais, encontra-se em anexo.

No entanto, outras entrevistas também tentadas não foram realizadas, por problemas de agenda ou negativa dos entrevistados pretendidos, conforme detalhamento abaixo.

- Tarso Fernando Herz Genro: selecionado que não concedeu entrevista, declarando-se “recluso”. Ex-Governador do Estado do RS no período de existência do GD, a partir de pesquisas preliminares, parece ter sido um entusiasta do projeto. No roteiro para a entrevista, dele se pretendia compreender qual era sua visão sobre a participação popular na democracia; especialmente, sua visão sobre participação digital. Além disso, pretendia-se saber qual tinha sido seu grau de envolvimento do projeto, quais eram suas percepções sobre o trabalho desenvolvido, sua visão sobre o papel que havia sido desempenhado e qual o papel idealmente pretendido pelo Estado sobre aquele projeto e sobre a participação digital, dentre outras questões. Infelizmente, por fatores diversos, a entrevista acabou não sendo possível, sob a justificativa – informalmente passada por pessoas próximas – de que o processo de impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff e as eleições municipais de 2016, bem como a fragilidade institucional do Partido dos Trabalhadores (do qual é um dos líderes nacionais), forçavam-no a manter-se relativamente fechado a manifestações públicas, recluso para entrevistas.
- Ana Júlia Possamai: pesquisadora da Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul e autora de um estudo publicado em 2013 sobre o GD do RS – no auge do seu funcionamento – que cobria os anos de 2011-2012 do projeto. A intenção original em entrevista-la era conhecer a percepção de uma pesquisadora que viu o projeto em franco funcionamento; após uma conversa prévia, por chat de texto, não foi possível agendar uma entrevista, não tendo então se realizado tal coleta de dados.
- Cláudia Schulz e Cris Rodrigues: ambas trabalharam na equipe do GD do RS, e foram procuradas para entrevistas similares àquela que foi realizada com o ENTREVISTADO C, já detalhada acima. Infelizmente, não foi possível realizar as entrevistas, por problemas de agenda das pretendidas. A senhora Cris ainda manteve uma série de conversas via Internet com esse pesquisador, mas – efetivamente – não foi possível conciliar agenda. A senhora Cláudia Schulz não chegou a retornar os contatos dentro do prazo disponível.

Além dessas entrevistas, conversas informais – mais livres – foram realizadas com diversas pessoas com relações indiretas com o GD do RS, dentre as quais dois ex-funcionários da Companhia de Processamento de Dados do RS (PROCERGS), que não chegaram a gerar entrevistas propriamente ditas, mas, a partir dos quais, alguns documentos e pistas sobre novos dados puderam ser obtidos.

Também cabe identificar o contato com o Arquivo Público do RS que, juntamente com a PROCERGS, a partir de repetidas solicitações do pesquisador, tentou recuperar os dados indisponíveis e cuja única cópia estava danificada e completamente inacessível quando do início das buscas desse trabalho.

### Etapa 3 - da utilização dos dados e informações coletadas para desenvolvimento de respostas aos objetivos do trabalho

Realizadas todas as entrevistas, coletados todos os dados e todas as informações possíveis, mantidos todos os contatos que foram possíveis de se identificar, passou-se então para a última fase do trabalho, correspondente à análise dos dados levantados. Nessa etapa, buscou-se juntar, analisar e cruzar todas as informações e reflexões resultantes das duas fases anteriormente realizadas.

A avaliação e reflexão acerca de dados qualitativos são bastante apropriadas quanto ao que se deseja alcançar, no que diz respeito às dimensões mais subjetivas dos fenômenos sociais. É por meio dessa inclinação sobre os achados que se permite um estudo sobre as dinâmicas e peculiaridades não aparentes do caso estudado.

O enfoque analítico qualitativo, com interação entre os diferentes dados coletados, é adequado quando se pretende estudar percepções, valores, opiniões, discursos e representações que orientam as ações de grupos e indivíduos. A pesquisa qualitativa é – particularmente – útil para estudos de satisfação, avaliação, atitudes, testes de comunicação, entre outros.

Segundo Gil (1999), o uso dessa abordagem propicia o aprofundamento da investigação das questões relacionadas ao fenômeno em estudo e das suas relações, mediante a máxima valorização do contato direto com a situação estudada, buscando-se o que era comum; permanecendo, entretanto, aberta para perceber a individualidade e os significados múltiplos.

O método qualitativo foi aplicado neste estudo por entrevistas semiestruturadas, a fim de aproximar os atores entrevistados deste trabalho. A coleção de dados obtidos nas entrevistas livres ou semiestruturadas e na investigação

documental permitiu estabelecer um conjunto comum de evidências por meio das quais se pode mais bem avaliar o enfoque e os resultados da política estudada.

Confrontaram-se os dados coletados nas pesquisas bibliográficas, documental e oriundos dos demais trabalhos de campo com as respostas dadas às entrevistas, com o objetivo de agrupar similaridades, revelando características que haviam sido esquecidas ou perdidas a partir da desativação do caso estudado e da eliminação de suas documentações.

Também, dessa forma, foram possíveis apontamentos e conclusões sobre críticas e deficiências a respeito do tema, e potenciais aperfeiçoamentos para projetos futuros. Este caminho metodológico possibilitou verificar a existência de consensos e dissensos quanto à experiência participativa vivenciada, efetividade do projeto estudado, diferenças de abordagem e papel pensado para o Estado entre diferentes gestões estaduais, dentre outros achados que são demonstrados ao longo desse trabalho.

Por fim, é relevante dedicarmos em sequência algum espaço para o arcabouço teórico utilizado para a compreensão, em conjunto com o pacote de dados coletados, das dinâmicas dos atores e do papel do Estado na estruturação do campo estratégico de participação digital. O referencial utilizado é o de Fligstein e McAdam (2011), que permitiu uma lente reveladora dos embates internos e externos ao ator coletivo Estado quando da elaboração do projeto, quando da estruturação propriamente dita do campo da participação digital, quando do relacionamento dos atores no campo e dentro do próprio Estado; enfim, mesmo quando do encerramento do GD enquanto instrumento de participação digital cidadã.

Segue, abaixo, uma breve reflexão ao arcabouço referido, de modo que possa ser naturalmente compreendido e inserido ao longo desse trabalho.

### **1.2.1 Os Campos de Ação Estratégica (*Strategic Action Fields* – SAF) como suporte para a compreensão das dinâmicas de participação digital**

Conforme mencionado anteriormente, para avançarmos nesse trabalho se fez necessário o aporte teórico de Fligstein e McAdam (2011) sobre sua Teoria dos Campos de Ação Estratégica, um aporte teórico que, pensamos, permitirá melhor compreensão e condução de um debate mais rico sobre a temática abordada. Ainda que, em parte, os autores mantenham uma proximidade maior com as origens e concepções dos Mercados, assumem que os Mercados são apenas um exemplo de

“Campos”, e, como tal, assumem diversas similaridades com outros tipos distintos de campos, o que permite, com algumas adaptações, as apropriações que fazemos de seu arcabouço teórico.

Chamamos de Campo de Ação Estratégica (SAF) uma ordem social de mesmo nível, cujos atores (sejam eles individuais ou coletivos) movimentam-se sempre considerando as movimentações dos outros atores presentes, servindo-se de base de conhecimentos comuns dos propósitos do campo, suas relações neste campo (incluindo a noção de quem tem o poder e porque), e as regras do mesmo. Entretanto, é necessário afastar a ideia de unicidade nos campos.

Campos são como “bonecas russas” (FLIGSTEIN e MCADAM, 2011), em geral sendo compostos por outros campos e sendo componentes de campos mais amplos. Dependendo do recorte proposto pelo pesquisador, os atores podem ser desde um setor da economia até mesmo uma única organização, dependendo do interesse de pesquisa. Neste sentido, os atores coletivos – sejam eles compostos de organizações, clãs, cadeias de suprimento, movimentos sociais ou sistemas governamentais – são, por si só, constituídos e constituintes de SAFs (FLIGSTEIN e MCADAM, 2011, p.3).

Tanto o espaço de dinâmicas políticas e sociais, quanto os mercados – conforme a perspectiva dos SAF – são espaços em que um grupo de atores (governos, cidadãos, firmas, consumidores...) interagem entre si, levando em conta as ações de cada uma delas, sob a égide de um conjunto de instituições-base (que serão em breve discutidas aqui), com uma determinada distribuição de poder entre os atores.

Conscientes de sua posição no campo e de suas capacidades, os atores agem – via de regra – em competição ou cooperação, no intuito de sobreviver, o que vem a ser favorecido pela estabilização desses campos, ainda que não haja afastamento absoluto e definitivo da instabilidade, como será discutido na sequência. O que fica evidente a partir desta concepção é que a habilidade social de cada ator é fundamental para a dinâmica analisada pela teoria.

Nesse sentido, habilidade social consiste na capacidade dos atores em agir estrategicamente, mesmo nos meios sociais mais estáveis, onde atores – estrategicamente habilidosos, em grupos dominantes (incumbentes) – promovem a produção e reprodução do *status quo* (estabilidade). Sua ação estratégica de manutenção do *status* serve-se de um conjunto de significados compartilhados por

outros atores, com seus interesses e identidades refletidas neste conjunto de significados.

Conforme diz Fligstein (2007, p. 71), a ideia de habilidade social é que os atores precisam induzir a cooperação dos outros. A habilidade de motivar os outros a tomar parte em uma ação coletiva é social que se prova crucial para a construção e reprodução de ordens sociais locais. Assim sendo, a cooperação – voluntária ou induzida – é uma das possibilidades buscadas pelos atores habilidosos no campo, almejando formar uma coalizão que os beneficie.

Outras ações possíveis, além da busca de cooperação, são a tentativa de persuasão de algum opositor, a coleta de informações relevantes para a agenda particular, a manutenção do grupo já estabelecido, a busca por mecanismos de identificação dos grupos, dentre outras possibilidades.

Contudo, é necessário considerar que, apesar de ser uma habilidade presente em todos os seres humanos, esta habilidade social é manifestada em intensidades diferentes. Em outras palavras, alguns indivíduos são mais hábeis socialmente do que outros: esta constatação será relevante nas análises propostas quando da formação dos SAF e a ascensão de determinado ator ao posto de mais ou menos influente e concentrador de apoiadores (FLIGSTEIN, 2007, p.74). Mead (1934) concorda com esta posição ao demonstrar que alguns atores sociais são melhores do que os outros em induzir a cooperação, sendo mais capazes de criar um senso positivo de identidade para todos.

Não se trata de convencer os outros pura e simplesmente a aderirem aos seus objetivos; por vezes, é fazê-los crer que estão atuando também para a realização dos seus próprios objetivos (ainda que estes possam ter sido compostos em derivação ou influência dos objetivos dos atores dominantes). É o que chama-se de *definição da agenda*.

Trata-se a definição de agenda de uma capacidade dos atores hábeis em estabelecer para os demais os parâmetros da discussão. É o conjunto de ações de bastidor com o intuito de fazer com que diversos atores tomem determinada agenda como sua, ainda que originalmente não o seja (FLIGSTEIN, 2007, p.84).

### **1.2.2. Atores Sociais**

A ação estratégica é a tentativa, por parte de atores sociais hábeis, de criar e manter mundos sociais estáveis, maximizando a chance de sobrevivência. Ação estratégica – efetivamente – trata da capacidade de controle de atores, em um cenário específico (PADGETT E ANSELL, 1993; WHITE, 1994).

Os atores agem estrategicamente no sentido de criar identidades, coalizões políticas e interesses de modo a efetivar o controle perante outros atores menos habilidosos. Segundo Fligstein e McAdam (2012), esta capacidade depende de que estes atores hábeis consigam antecipar a percepção dos outros, assumir suas posições e trabalhar no sentido de encontrar uma definição coletiva de interesses (JASPERS, 2004, 2006).

Conforme Fligstein (2007), atores sociais hábeis não se limitam a seus interesses próprios e não têm metas fixas. Eles não têm interesses individuais fixos; por outro lado, concentram-se em desenvolver os fins coletivos. Mantêm suas metas, de certa forma, abertas e estão preparados para aceitar o que o sistema lhes der. Isso faz com que os atores estratégicos hábeis se comportem mais ou menos com motivações opostas às dos atores racionais, que se limitam a buscar seus próprios interesses e suas próprias metas em uma espécie de competição com os outros (FLIGSTEIN, 2007, p.82).

A habilidade dos atores é fundamental nesta dinâmica. Em meios institucionalizados, significados podem ser naturalizados, e as ações são normalmente guiadas por estes significados compartilhados. Mesmo assim, ainda que nestes meios institucionalizados seja teoricamente mais simples para atores estrategicamente hábeis de grupos incumbentes reproduzir a ordem, esta reprodução ainda depende de sua habilidade.

Há a necessidade de identificar e conchamar identidades coletivas e convencer seus colegas a agir. Por outro lado, em meios não institucionalizados, a atuação dos atores hábeis transforma-se. Sua atuação deve ser no sentido de ajudar a criar e manter identidades coletivas. Devem ser capazes de construir coalizões políticas ou, conforme Fligstein e McAdam (2012), ter recursos suficientes para produzir um campo hierarquizado (GANZ, 2000, 2009): é o que DiMaggio (1988) chama de empreendedores institucionais.

Os atores sociais estão –, na visão de Fligstein – divididos em dois grupos: os incumbentes (grupos dominantes) e desafiantes (não necessariamente opositores durante todo o tempo). Atores *Incumbentes* possuem capacidade de influência

superior aos demais em dado campo. Assim sendo, há a tendência de que suas visões e interesses sejam fortemente refletidos no SAF. Em decorrência disso, os propósitos do campo tendem a se guiar por seus interesses, as posições do campo tendem a ser definidas de acordo com sua posição, as regras tendem a favorecê-los, e os significados compartilhados tendem a legitimar e dar suporte à sua posição privilegiada no campo.

Por um lado, o Estado e o Mercado são atores incumbentes no campo político-social aqui estudado; por outro, os *Atores Desafiantes* situam-se em posições menos privilegiadas no campo e, via de regra, pouco conseguem influenciar o campo na maior parte do tempo. Estes atores podem deter conhecimento sobre a natureza do campo e a lógica dominante dos incumbentes, e podem articular uma visão alternativa do campo e sua posição nele. Porém, é provável que não manifestem oposição durante a maior parte do tempo, visto que sua situação de desigualdade poderia comprometer a sua condição na disputa e, com isto, comprometer sua capacidade de sobrevivência frente a atores mais poderosos.

Na maior parte do tempo, é plausível que os desafiantes se conformem com a ordem prevalente, tomando o que o sistema lhes oferece e aguardando novas oportunidades de desafiar a estrutura e a lógica do sistema (FLIGSTEIN e MCADAM, 2011, p.5-6). Seguindo a lógica do autor, a Sociedade – hoje – pode ser considerada um ator desafiante no campo político-social, uma vez que está afastada do Estado, sob seu controle e pouco participativa deste; também afetada pelo Mercado, sendo Mercado e Estado atores incumbentes.

Mesmo dentro dos grupos, a dinâmica é complexa e nada estanque. Em grupos dominantes, é comum identificar atores hábeis tentando melhorar sua posição em relação aos seus principais desafiantes, e com diversos atores hábeis movimentando-se neste mesmo sentido (até porque agem com relação às ações dos outros), estarão sempre pressionando os limites das regras atuais que produzem a ordem. O risco aqui é a extrapolação da pressão entre diversos atores do grupo incumbente, o que poderia ferir a própria ordem que, de maneira geral, lhes serve. Conforme Fligstein (2002), essa interação pode criar uma tensão permanente em um campo, e a percepção de que o campo está sempre em algum tipo de crise.

Já os atores sociais hábeis de grupos desafiantes buscarão a criação de nichos e a melhor exploração daquilo que o sistema lhes dá, evitando assim confrontação direta com grupos dominantes em campos estáveis, o que lhes reduziria a chance de

sobrevivência e mudança do campo. A criação de novas realidades pode – assim – surgir destas atuações pontuais e concentradas de grupos desafiantes, ainda que também possa surgir pela atuação de invasores, situação a ser discutida mais adiante. A nova realidade surge pela criação de novas regras e uma nova ordem, com novas coalizões políticas baseadas em interesse ou novos quadros culturais (FLIGSTEIN, 2007, p. 91).

Também é preciso considerar a atuação de um ator específico nestas dinâmicas – o Estado – cujo papel é fundamental na composição e permanência dos campos. O Estado é participante ativo da criação de regras sobre direitos de propriedade, estruturas de governança e regras de troca, com a finalidade de estabilizar os campos (novos ou em crise) para a atuação das firmas. As firmas demandam a atuação estatal e participam das disputas que originam as decisões estatais, pois são expostas às agruras da competição predatória, o que é atenuado pelas instituições base dos campos das quais o Estado toma parte na criação.

Criar estas instituições pressupõe – então – a ação estatal com interação de atores, partidos políticos e novas concepções de regulação (FLIGSTEIN e MCADAM, 2011, p. 12-13). Os autores exemplificam esta dinâmica da seguinte maneira: no início de uma nova legislação, é mais provável encontrarmos organizações ou grupos movendo-se para tirar vantagem de novas oportunidades criadas.

Da mesma forma, grupos organizados podem submeter suas demandas ao Estado e tentar auxiliar na criação de regras para estabilizar seus SAFs. O Estado pode intencionalmente ou não prejudicar SAFs estáveis por meio de ações diretas ou indiretas (FLIGSTEIN e MCADAM, 2011, p.13). Assim, o Estado não é um ator único e de voz intocada, mas um ator relevante cujas ações influenciam fortemente os campos, campos esses que são – eles próprias – palco de disputas das quais tomam parte os atores sociais interessados. Esta característica dos atores coletivos, em particular do Estado, é uma característica intensamente importante para as análises que serão aqui realizadas sobre a seu papel na estruturação do campo da participação digital.

### **1. 2. 3 Instituições básicas dos SAF**

Por Instituições, Fligstein (2007) entende regras compartilhadas, podendo ser legislações ou entendimentos coletivos, estabelecidos por costumes ou acordos, sejam eles tácitos ou explícitos. Consideramos as instituições básicas de sua manutenção os direitos de propriedade, as estruturas de governança, as concepções de controle e as regras de troca. Tais instituições básicas são as que viabilizam aos atores a chance de organização, competição e cooperação.

O poder dessas instituições tanto serve para capacitar quanto para coagir atores sociais a determinadas medidas, dependendo de sua absorção e da força de tais atores. Incumbentes têm maiores chances de tomar para si as instituições (criá-las, transformá-las, aproveitá-las) e manter sua posição – reproduzi-la.

Desafiantes, na maior parte das vezes, tendem a ser coagidos pelas instituições, conforme a ação dos incumbentes, ainda que vez por outra tenham oportunidade de valer-se de regras existentes de forma não planejada para criar novas instituições (FLIGSTEIN, 2007, p.73). Fligstein propõe a existência de quatro instituições-base dos campos, que foram cunhadas pelo autor para descrever o funcionamento de um Mercado (enquanto exemplo de campo, para ele).

Citaremos abaixo as instituições que Fligstein exemplifica, mas, para fins de nossas conclusões, compreendemos que é possível supor que, nesse arcabouço teórico, diferentes tipos de campo (como o político e o da participação, por exemplo) possuem diferentes tipos de instituições-base, podendo, assim, ser utilizada a lógica dos campos e suas instituições-base para compreendermos a dinâmica e as fundações do campo aqui estudado.

Para Fligstein, abordando o Mercado como exemplo de campo, a primeira das instituições-base – os *direitos de propriedade* – consistem em relações sociais que definem quem pode reclamar os lucros da firma (ou os ganhos da Sociedade, do Mercado e do Estado, no caso aqui trabalhado), portanto, quem obtém as maiores vantagens sobre as operações realizadas. Grupos organizados de trabalhadores, empresários, agências de governo e partidos políticos disputam constantemente o conteúdo de tais direitos de propriedade, o que faz com que sua conceituação seja dinâmica e com potencial mutante. Tal instituição-base é parte do debate sobre inclusão social; sobre compartilhamento de recursos; sobre informações; capitais e outros elementos que ampliem o poder opinativo dos atores – o que justifica sua inclusão nesse corpo teórico, tendo em vista nosso propósito.

No que tange às *estruturas de governança*, são regras gerais pelas quais a sociedade define as relações de competição, cooperação, organização dos atores, dentre outras. Sendo assim, podem ser tanto leis, formalmente estabelecidas, quanto práticas informais, consolidadas por costume. Diferentes sociedades, com diferentes atores que as compõem (os quais fazem parte das disputas aqui também presentes), tendem a apresentar diferentes estruturas de governança, apresentando variações quanto ao que é permitido e o que é aceito (fusões, cooperação, formas organizacionais...). Esta instituição-base nos permite aprofundar a reflexão sobre a participação cidadã nas esferas de governo, nos rumos das ações estatais, posto que é por esta instituição que se define a permeabilidade do status quo aos seus atores, em particular aos atores desafiantes.

Quanto às *concepções de controle*, são responsáveis pela formação de percepções sobre como um campo funciona – o que permite aos atores compreender o mundo em que atuam e agir/responder aos seus desafios – se estabelecem a partir de acordos entre os atores existentes, desde o interior das organizações, acordos sobre princípios de organização interna, táticas de competição ou cooperação, e hierarquia ou status das firmas em dado campo. Vale ressaltar que tais concepções precisam da ratificação – ou ao menos não oposição – do Estado para manter-se. Sendo o Estado um ator coletivo o qual é palco de disputas internas, a Sociedade precisa se fazer presente, sob pena de não ver sua vontade considerada.

Sobre as *regras de troca*, são definições sobre as partes possíveis de uma relação transacional, dentre os atores existentes, e as condições sob as quais as trocas podem se realizar. Ainda que aparentemente seja uma instituição-base própria apenas aos Mercados, essa é uma aparência enganosa. Ao tratar sobre como as trocas podem se dar, de maneira geral, trata-se também das relações e da posição nestas relações dos atores sociais.

Mais do que tratar sobre relações em mercado, pode-se pensar tal instituição como uma reguladora de transações num sentido mais amplo, em relações sociais. Tais regras podem versar sobre temas diversos, como transporte, cobrança, seguro, câmbio e a segurança dos contratos, trazendo segurança transacional aos participantes e facilitando a solidez do campo. Da mesma forma que as outras instituições básicas são palco de disputas e dependem da atuação do Estado para sua criação e imposição (FLIGSTEIN, 2002). Assim sendo, tendo o Estado como um

ator coletivo composto de outros atores em disputa, também aqui a Sociedade se faz presente e carente de atuação.

#### **1. 2. 4 Surgimento, Estabilidade e Crise**

Uma vez discutidos os atores, suas ações e as instituições básicas que constituem os campos, cabe discutir brevemente os estados pelos quais estes campos tendem a passar em seu ciclo de vida: seu surgimento, a estabilidade e a crise/transformação. Esses momentos são relevantes para nossa temática, já que a constante troca de gestão no Governo do Estado pode ser pensada a partir desses momentos e das possibilidades e obstáculos que essas trocas geram.

Em diferentes momentos, diferentes são as dinâmicas existentes, e de modo diferente se comportam os atores envolvidos. Fligstein (2002) diz que, em novos SAFs, a política assemelha-se aos movimentos sociais. Dessa forma, pode-se supor que os atores, em diferentes organizações, buscam o apoio de outras organizações e seus integrantes, de modo a cooptar seguidores, formar uma coalizão em torno de seus interesses (que podem tentar passar como coletivos) e consolidar ali suas concepções de controle.

Duas alternativas surgem: em caso de atores poderosos, há a possibilidade de utilização dos recursos disponíveis para forçar sua visão aos demais. Em caso de relativa igualdade entre atores e impossibilidade de um deles se sobressair, as alianças (coalizões) em torno de concepções de controle tornam-se mais plausíveis. Nos campos novos ainda não estabilizados, acordos sobre as condições básicas ainda não emergiram, sendo estes espaços sociais onde as regras ainda não existem.

Nestes campos, atores sociais habilidosos são fundamentais, uma vez que são eles os responsáveis por criar e propagar traduções viáveis de regras existentes e recursos disponíveis de modo a produzir uma ordem – maximizando a chance de sobrevivência dos envolvidos. Se tais atores habilidosos possuírem recursos preexistentes e souberem utilizá-los devidamente (como dinheiro, conexões sociais ou conhecimento), há a chance de estabelecer ali um campo hierarquizado em que ele domina ou, ao menos, uma coalizão que esteja em busca de seus interesses (FLIGSTEIN; MCADAM, 2011, p.11-12).

Uma vez consolidados os acordos, há a estabilidade. Desse modo, SAFs estáveis possuem atores com posições bem definidas e reconhecidas (quem são os incumbentes e os desafiantes). As regras do jogo são bem conhecidas e há a tendência de resposta à crise pela aderência ao status quo por parte dos dominantes. Em momentos de estabilidade, os desafiantes arriscam sua sobrevivência sempre que se puserem em oposição aos incumbentes, ainda que em tempos de crise haja maior potencial de mudança.

Portanto, em um campo estável há um quadro em que as identidades e o status hierárquico das organizações/atores (incumbentes e desafiantes) são bem conhecidos, sendo assim, uma concepção de controle que guia os atores que lideram as organizações é compartilhada. Via de regra, há similaridade entre as organizações tanto em táticas quanto em estrutura organizacional, pois refletem as instituições básicas daquele campo.

Conforme Fligstein (2002), atingir a estabilidade em um campo exige que a construção de uma concepção de controle que permita formas não autodestrutivas de competição, formas em que todos possam sobreviver e que o Estado possa aceitar. Essas concepções de controle atuam como uma identidade coletiva de ampla adesão, de modo a produzir um campo bem-sucedido. Os momentos de estabilidade podem ser duradouros, mas quando rompidos, propiciam as crises.

É comum que a desestabilização de SAFs seja originada por embates oriundos de outros SAFs, na lógica já exposta de que há interconexão entre SAFs. Há também a possibilidade de invasão dos SAFs por grupos de organizações externos, por ações contrárias do Estado ou por crises generalizadas que transcendem os SAFs (como guerras e crises econômicas massivas) (FLIGSTEIN e MCADAM, 2011, p.14-15; FLIGSTEIN, 2002). É dentre os meios em crise que esperamos encontrar a maior parte das possibilidades de transformação, com transformação das instituições básicas.

Em momentos de crise, os atores incumbentes socialmente habilidosos lutarão com suas forças de modo a manter a ordem instituída, além de resguardar o status quo que lhes beneficia. Há uma tendência de atores em campos originalmente estáveis continuarem a usar as concepções governantes de controle, mesmo quando confrontados com invasões externas ou crise econômica generalizada (FLIGSTEIN, 2002). Aos invasores cabe a tentativa de tentar criar novas regras e uma nova ordem, criando uma nova coalizão política baseada em interesses; ou criar uma nova

estrutura cultural que reorganize interesses e identidades (FLIGSTEIN e MCADAM, 2011, p.18).

Durante os processos de mudança nos campos, esperam-se dois tipos de projetos políticos interligados: uma luta interna nas organizações por poder; a luta por poder entre as organizações pelo controle dos campos. Quanto aos embates internos nas organizações, aquelas com problema tendem a passar por questionamentos dos membros sobre suas concepções de controle e sobre como lidar com as situações que o campo lhe propicia.

Estas disputas se referem à disputa por controle: como será a organização e como as situações serão analisadas e respondidas (FLIGSTEIN, 2002, p.669). Aos vencedores é garantida a reprodução de suas visões por todo o ambiente organizacional, ditando os rumos de como a organização enfrentará o campo e os demais atores (FLIGSTEIN, 2002). Uma vez redefinido o poder e a visão das firmas, suas novas concepções irão compor a nova disputa pela concepção de controle vigente no campo.

Importante, por fim, retomar a importância dos atores hábeis nestas dinâmicas de mercado. Dessa forma, seja na formação ou na transformação, são os empreendedores institucionais os agentes capazes de formar e consolidar novas percepções, novos significados; encontrando formas de cooptar diferentes organizações e grupos, fazendo-os colaborar (ou obedecer, em casos de poder desproporcional) (FLIGSTEIN, 2007, p.73).

Porém, ainda há a possibilidade de falha, em casos em que não houver como resultado de sua atuação a formação de coalizões políticas ou a obediência frente ao desnível de poder de algum ator (FLIGSTEIN, 2007, p. 87). Entende-se que, com este arcabouço teórico, é possível desenvolver o debate e a argumentação pretendidas e já expostas, desvelando novas dimensões de debate e melhor fundamentando as conclusões atingidas.

### **1.3 Obstáculos e Limitações de Pesquisa**

Por fim, é necessário nesse momento da exposição explicitar certas dificuldades da pesquisa. Não há, com isso, a intenção de justificar eventuais falhas ou insuficiências, pelo contrário, servem essas admissões como formas de compreender as conclusões a que se chegou, bem como vislumbrar formas futuras

de, uma vez que se retorne a esse tema, prever dificuldades e se pensar transposições antecipadamente.

Um grande limitador da pesquisa, ligado diretamente com a coleta de dados, foi o desaparecimento do próprio GD do RS, juntamente com boa parte da documentação existente; a dificuldade de rastreamento e disponibilidade do material em servidores privados ou repositórios espalhados e, na maior parte das vezes, desconhecidos dos próprios integrantes originais do GD do RS.

Chamou a atenção, particularmente, a relativa falta de cuidado da equipe original em resguardar o que foi produzido durante a gestão 2011-2014, mas também chamou a atenção como o material foi sumariamente eliminado, sem precauções para cópia e disponibilização pública pela atual gestão (2015-2018).

Outra inusitada dificuldade, ligada à disponibilidade dos potenciais entrevistados, foi a ocorrência, no período da coleta de dados, do processo de impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff, bem como a crise de imagem no Partido dos Trabalhadores e, enfim, o período eleitoral para eleições municipais no Estado do RS. Todas essas ocorrências fizeram com que muitos dos atores de interesse não estivessem disponíveis, por razões diversas, para a plena abordagem nesse trabalho, o que foi contornado em alguns casos, mas que, em outros, acabou sendo uma questão sem solução (como o caso do próprio ex-governador Tarso Genro).

Por fim, cabe ressaltar que uma limitação incontornável é a necessidade de situar as ações do GD do RS numa época que tinha suas possibilidades de atuação condizentes com a tecnologia disponível naquele período. Não cabe julgar eventuais possibilidades com base em tecnologias de outros períodos de tempo, já que a informática, especialmente, dá saltos tecnológicos muito rápidos. Portanto, é imprescindível que se tenha consciência dos erros e acertos; da posição do Estado no tema de estudo considerando o que estava disponível entre 2011-2014.

## 2 Democracia e seus elementos fundamentais

A democracia é, certamente, a mais perfeita das formas de governo, ou pelo menos a mais perfeita entre as que os homens conseguiram imaginar e em parte realizar; mas justamente porque é a mais perfeita, é também a mais difícil (BOBBIO, 2013, p. 35).

A democracia é a pior de todas as formas imagináveis de governo, com exceção de todas as demais que já se experimentaram (CHURCHILL apud Bonavides, 1999).

Esta seção se dedica a debater a democracia digital, a participação da sociedade nas decisões do Estado e o papel do próprio Estado na estruturação do campo democrático digital. Optamos metodologicamente por selecionar modelos<sup>1</sup> de democracia para compreender cada um dos elementos da democracia digital abordados neste trabalho, e para interpretar o caso concreto escolhido como objeto deste estudo.

Os modelos democráticos, selecionados por representarem principalmente formas e graus distintos de participação social, tiveram inspiração e foram depreendidos principalmente a partir de trabalhos de Held (1987), Pateman (1992), Mouffe (1996), Schumpeter (1984), Dahl (1997), MacPherson (1978), Habermas (1995), dentre tantos outros.

De início, apresentam-se os elementos centrais da democracia, de modo a constituir um esqueleto básico sobre o qual os modelos de democracia selecionados serão desdobrados. Esta base conceitual encontra em Norberto Bobbio (1990; 1997; 2000; 2007; 2010) seu principal substrato. O autor é uma referência na Ciência Política e um defensor da democracia participativa.

Este segundo ponto é fundamental para nossos propósitos: além de evitarmos a falácia da neutralidade, a escolha ajuda a explicitar aquele que será um ponto central a partir do qual os modelos democráticos e o caso estudado serão abordados. É, portanto, a participação na democracia esse nosso elemento essencial de análise.

Norberto Bobbio (1997) propõe guias para o debate sobre o regime democrático, chamando-as “regras do jogo”. Elas são linhas gerais sobre

---

<sup>1</sup> O conceito de modelos e sua própria seleção enquanto instrumento de referência para as análises desse trabalho mantêm relação com a compreensão de Held (1987), que entende que “modelos” são construtos teóricos projetados para revelar e explicar os principais elementos de uma forma democrática e suas estruturas ou relações subjacentes. Para o autor, um aspecto de vida ou um conjunto de instituições só pode ser adequadamente compreendido em termos de suas relações com outros fenômenos sociais. Portanto, modelos são complexas redes de conceitos e generalizações sobre aspectos do político, do econômico e do social (HELD, 1987, p. 6).

possibilidades e comportamentos estatais e sociais que permitem identificar se um regime político é ou não democrático. Mais do que isso, pela intensidade da presença de cada uma podemos diferenciar diferentes manifestações democráticas, muitas vezes variando sensivelmente e sem fronteiras visíveis entre diferentes modelos democráticos, mas transitando de democracias fracas (ou liberais) até democracias fortes, mais participativas (BOBBIO, 1997; BARBER, 1984).

As regras do jogo de Bobbio (que permearão sutilmente nosso debate) são as seguintes: (1) a garantia dos principais direitos de liberdade; uma garantia pela qual os cidadãos tem fortificada, inclusive, sua liberdade de manifestação e expressão política e social, sem os temores da violência; (2) existência de vários partidos (grupos) em concorrência entre si; fortalecendo, em tese, o debate político livre e múltiplo, fortalecendo também a possibilidade de uma construção final de decisões coletivas que contemplem mais aspirações; (3) eleições periódicas por sufrágio universal que garanti ao menos alguns momentos de manifestação popular sobre os rumos do Estado, ainda que outras oportunidades de manifestação não estejam excluídas; (4) decisões coletivas ou concordadas e tomadas com base no princípio da maioria, sempre após um livre debate entre as partes ou entre os aliados de uma coalizão de governo; com a regra da maioria favorecendo um resultado pacífico dos debates e assegurando que o que foi mais apoiado seja efetivamente levado à concretude. A seguir, cada uma dessas regras será discutida e definida em detalhe.

Antes de mais nada, vale observar que a normatividade democrática não é um construto teórico, sendo efetivamente proclamada como um dos direitos universais e fundamentais do homem. Constitui-se como um regime político em que o poder repousa na vontade do povo, sendo reconhecida sua importância no art. 6º da Declaração de Direitos de Virgínia (1776), no art. 6º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789) e, especialmente, no art. 21 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948): “toda pessoa tem direito de participar no governo de seu país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos”.

É por meio dessa interatividade que a democracia ganha sentido para uma sociedade, é assim que se torna “desejada como uma realidade nova, sentida como um valor, um princípio”. Uma vez ganhando sentido, ganha força dentro da própria sociedade, já que “não se combate por um método eleitoral, não se sacrificam os bens e a vida por um expediente de governo” (BOBBIO, 1996). Quando a democracia ganha sentido social, amplia suas chances de se perpetuar.

Voltando às regras do jogo de Bobbio, avançamos o debate tratando a questão das decisões coletivas. Nas Democracias, de alguma maneira, os grupos sociais envolvidos estão obrigados a tomar decisões coletivas, que se tornam vinculatórias para todos os seus membros. Considerando que as decisões são tomadas pelos indivíduos (já que o “grupo” é um ator coletivo, formado por diversos atores individuais), para que uma decisão possa ser aceita como decisão coletiva é preciso que seja tomada com base em regras, cujo teor deve abordar pelo menos quais são os indivíduos autorizados a tomar as decisões e à base de quais procedimentos. Assim, por democrata entende-se “não só o Estado que tem por ideal a igualdade política, social, econômica, etc., mas também o Estado fundado sobre a técnica do consentimento” (BOBBIO, 1955, p.250).

Quanto a esses indivíduos chamados a participar de decisões coletivas, um regime democrático tem por princípio conceder este poder, tornado direito, a um número bastante grande de componentes do grupo social. Assim sendo, podemos pensar que uma Democracia, na qual apenas cidadãos masculinos maiores de idade podem votar, é menos democrática do que uma Democracia em que também votam cidadãs mulheres maiores de idade. Quanto maior o número de possíveis participantes, maior o grau de participação potencial e, assim, mais avançada, ou mais forte, a Democracia, segundo Barber (1984).

Além do potencial de participação, também é importante discutir a forma de determinação das decisões vencedoras em detrimento daquelas rejeitadas pelo grupo. A regra fundamental da democracia é a regra da maioria, regra à base da qual são tomadas as decisões coletivas. O risco aqui é que, se seguida à risca, esta ideia leva à conclusão de que o ideal democrático é a unanimidade – em que todos estão de acordo com uma única alternativa.

A unanimidade, em sociedades complexas, torna-se impraticável, devido à diversidade dos interesses individuais e devido à ampliação da capacidade dos indivíduos de terem raciocínios diversos, em um ambiente de comunicação fluente e constante. Assim, a unanimidade acaba não sendo a característica maior de uma democracia avançada: isso recai sobre a maioria escolhida por regras bem construídas, compartilhadas e aceitas pelo grupo.

Quanto à representatividade e composição dos grupos, ressalta-se a importância da visibilidade e transparência das relações de poder, especialmente na questão da formação de oligarquias (subgrupos) com poder para direcionar decisões

coletivas – o que será tratado com maior profundidade no debate dos modelos democráticos que seguem a esse capítulo introdutório.

Acessoriamente às suas regras do jogo, Bobbio (1997) ainda destaca a necessidade de estabelecimento de ideais norteadores das democracias, de modo que seus cidadãos sejam ativos e participantes e, assim, fortaleçam o sistema democrático. Ao menos quatro ideais são mencionados: a tolerância, a não violência, a mutação silenciosa por meio do entendimento gradual, e a irmandade.

O primeiro dos ideais – a tolerância – é uma resposta da Democracia aos séculos de guerras cruéis por motivos vis, como o fanatismo em suas diversas formas. A prática democrática, hoje, reduz as possibilidades de conflitos por meio da constante e obrigatória convivência, além da aceitação das diferenças entre os indivíduos do grupo. Na maior parte das vezes, os conflitos mais graves surgem exatamente pelo rompimento da tolerância e ressurgência do fanatismo, sendo, por natureza, antidemocrático.

Em segundo lugar, temos o ideal da não violência. Os cidadãos têm a chance de, sem conflitos violentos, alterarem seus governantes; em regimes autocráticos, em contrapartida, as mudanças dessa amplitude são, via de regra, violentas. Nesse contexto, o adversário não é mais um inimigo (que deve ser destruído), mas um opositor (que amanhã poderá ocupar o nosso lugar).

O terceiro ideal diz respeito à renovação gradual da sociedade através do livre debate das ideias, da mudança das mentalidades e do modo de viver. Para Bobbio, a Democracia é o único regime que permite a formação e a expansão das revoluções silenciosas, como a transformação das relações entre os sexos. Novamente, o fanatismo é o grande impeditivo dessas mudanças, dessa forma, sendo antidemocrático.

Finalmente, o quarto ideal da Democracia, a irmandade (a *fraternité* da revolução francesa), refere-se ao fato de que a Democracia facilita a integração e convivência mais harmônica entre os indivíduos, combatendo o que Hegel chamava de “imenso matadouro”, ao referir-se sobre a história da humanidade até então. Relacionando-se intimamente com a não violência, a irmandade também nos lembra que a Democracia é, efetivamente, o regime que permite que oposições sejam manifestadas sem punições severas, além de ser um regime pelo qual pode-se mudar as lideranças sem que haja um inevitável banho de sangue (BOBBIO, 1997).

Para finalizar essa seção e introduzir os modelos de democracia que selecionamos, é relevante considerar que, mesmo presentes todos esses princípios, ainda assim, a Democracia nunca pode ser encarada como um conceito já completo e definitivo. O estar em transformação é, por assim dizer, seu estado natural: a democracia é dinâmica, enquanto estático é o regime despótico<sup>2</sup>, seu oposto (BOBBIO, 1997). O conceito democrático “é algo dinâmico, em constante aperfeiçoamento, sendo válido dizer que nunca foi plenamente alcançado” (BASTOS, 1992).

A partir dessa incessante transmutação, no *continuum* de Bobbio (1997) ou no dualismo de democracias fracas e fortes de Barber (1984), cabe neste trabalho optar por algumas das configurações democráticas possíveis. Cabe também identificar modelos democráticos a partir dessas configurações e, assim, produzir as condições metodológicas para compreender fenômenos empíricos, como o caso em análise neste estudo.

## 2.1 A Democracia Elitista

Começamos aqui a identificar os modelos de democracia que julgamos mais adequados a este estudo, partindo daquele em que, dentre nossas escolhas, possui a menor amplitude de participação popular: a Democracia Elitista. Se por um lado parece estranho que comecemos um estudo sobre participação popular nos processos políticos pela indicação de um sistema em que a participação seja mínima; por outro lado, é essencial que esse limite do espectro democrático seja aqui demarcado.

Seja pela lógica de Barber (1984), tendo em vista a oposição democracia fraca e forte; seja pela lógica de Bobbio (1997), que aborda a transição gradual entre regimes. Sendo assim, um referencial que marque os extremos do nosso campo de considerações é necessário e útil para compreendermos o espectro de possibilidades

---

<sup>2</sup> Conforme o próprio Bobbio, ‘despotismo’ significa, em sentido específico, a forma de Governo em que quem detém o poder mantém, em relação aos seus súditos, o mesmo tipo de relação que o senhor (em grego “despotes”) tem para com os escravos que lhe pertencem. Despotismo, ditadura, autocracia têm em comum serem formas de Governo em que o detentor do poder o exerce sem limites de leis naturais, consuetudinárias, impostas por órgãos *ad hoc*, etc. Isto é, detém um poder absoluto, ou *legibus solutus*, arbitrário, ou exclusivamente dependente da própria vontade (BOBBIO, MATTEUCCI e PASQUINO, 1998).

que o conceito de Democracia pode assumir, no que tange às possibilidades de participação.

A Democracia Elitista é exatamente o modelo extremo que devemos precisar para explicitar o modo como um regime, mesmo o democrático, pode ser também isolacionista, restritivo, fechado, quase absolutista. É uma teoria essencialmente liberal que sustenta esse modelo, ancorada nos escritos de Pareto, Mosca, Michels e Schumpeter (apenas para nos determos em alguns de seus principais teóricos), e que de cada um deles recebeu contribuições que aqui discutiremos. Seus pensadores mantêm uma ideia em comum: o homem médio, o sujeito comum, não tem capacidade educacional, articulação, força ou qualquer possibilidade que seja de decidir o que é melhor para o todo.

Essencialmente, a Democracia Elitista é liberal, uma vez que se se ampara na competição entre atores e, necessariamente, no apontamento de superioridades de uns sobre outros. Essa essência transparece em Weber (1968), quando revela que entendia a democracia de duas maneiras: como um campo de testes e de disputas entre líderes em potencial, portanto, de determinação de superioridade de uns sobre os outros; e como um mecanismo institucional para colocar no poder os mais aptos na luta por votos. Reforçando assim a diferente capacidade entre os atores e a superioridade que faz de alguns mais merecedores de certas posições do que outros.

Na prática, a defesa de Weber era sobre um modelo de democracia representativo fundamentado especialmente na seleção de líderes qualificados e competentes para o exercício da política, que seriam instrumentais para conter o avanço totalitário da burocracia (GRIGOLI, 2014). Contudo, mesmo com nobres fins, a competição com eventual seleção dos “mais aptos” acabava por constituir uma linha que os separava dos “menos aptos”, delimitando uma divisão entre a elite e os demais.

É provável que tal figura seja ainda mais evidente em Pareto (1954), ao manifestar seu conceito de elite. Pareto afirma que elite é o nome dado ao grupo de indivíduos que demonstram possuir o grau máximo de capacidade, cada qual em seu ramo de atividade. Cada um desses ramos possui algumas pessoas que são as mais bem-sucedidas, e a reunião delas forma a elite. Ainda para Pareto, toda a sociedade humana estará sempre dividida em uma “elite” e uma “não elite”.

Se em Weber (1968) a linha divisória talvez fosse mais sutil, em Pareto (1954) ela é claramente demarcada, criando o “dentro” e o “fora” do conceito: “dentro” da elite, estando aqueles indivíduos de certo grupo (ou ramo de atividades) que

possuírem melhores capacidades específicas; “fora” estando o restante da massa, considerada comum, mundana, menos capaz. Ao expor essa visão, Pareto extrapola as concepções de Weber: se este pensava a elite na arena da representação política, aquele parece o fazer num sentido mais amplo, pois trata de “ramo de atividade” e não somente de liderança para exercício da política.

Até aqui a discussão parece conceder aos integrantes da elite e aos líderes uma posição natural de controle sobre os demais, sem contrapartidas aparentes, tal oposição nos pareceria contrária à vida social em um regime democrático. É possível resolver esta aparente incongruência com a “Lei de ferro da oligarquia” de Michels (1954). Michels acrescenta às ideias já expostas de Weber e Pareto a razão pela qual a posição de superioridade dos membros da elite se justificaria e deveria ser mantida.

Os líderes (superiores, membros da elite – ou do partido, na sua concepção de organização), por meio de suas capacidades notáveis, resolvem os problemas de ação coletiva do partido; pagam a maior parte dos custos para a obtenção dos bens coletivos que o partido (elite dominante organizadora da sociedade) provê. Por essa razão, merecem ser valorizados e considerados como imprescindíveis pelas massas (apud PIO; PORTO, 1998, p. 294-295).

A “Lei de ferro da oligarquia” legitima a dependência política das massas em relação às lideranças (dos partidos), naturalizando e internalizando em cada sujeito a razão pela qual a obediência ao sistema (e a quem o controla) deve ser mantida. A mensagem é clara e deve ser compreendida: a desigualdade é um fato natural entre os seres humanos. Sendo assim, aqueles mais capazes têm o direito a manterem suas posições de controle em troca de promoverem a defesa dos interesses coletivos.

A mesma mensagem pode ser encontrada em Mosca (1954): a elite política deriva do fato de que seus membros são aqueles que possuem um atributo altamente valorizado e de muita influência na sociedade em que vivem. Portanto, possuem qualidades ou capacidades, conforme os demais autores que conferem certa superioridade material, intelectual e mesmo moral; ou são herdeiros de indivíduos que possuem tais qualidades.

Para Mosca, conceito de elite é uma minoria com interesses homogêneos e, devido a essa homogeneidade, de fácil organização. É justamente essa organização que explica sua capacidade de domínio sobre as massas (apud PIO; PORTO, 1998, p. 294-295).

O primeiro acréscimo que Mosca (1954) traz à caracterização do modelo democrático elitista é uma maior especificação sobre o que podemos considerar como qualidades ou capacidades extraordinárias: aqui fica claro que podem ser fatores intelectuais, materiais, morais ou mesmo laços hereditários que conferem aos indivíduos acesso a tais qualidades.

Mais do que dar abrigo à legitimação do poder do capital econômico sobre as massas menos abastadas, por meio da posse material e/ou intelectual, posto que um capital pode converter-se em outro nesse caso (o que será muito relevante nas análises futuras de nosso caso escolhido), a tese de Mosca legitima uma figura que, em democracia, não se espera normalmente aceitar, sendo mais comum em regimes autocráticos: o herdeiro.

A possibilidade aberta por Mosca de que um indivíduo possa ser considerado superior aos demais por ter nascido “em berço de ouro” remete não somente à maior rigidez de mobilidade social, mas, principalmente, a um costume monárquico pré-democrático: o da sucessão ao trono, revelando um flerte sinistro que se aprofunda ainda mais com a descrição de que as elites são superiores.

Já que, por sua semelhança interna enquanto grupo, as elites podem se organizar e comandar coletivamente as massas, algo que também remete, de certa forma, à nobreza dos antigos reinos – além de ter em si um quê de contraditório, posto que as massas também manteriam internamente semelhanças, mesmo em sua pobreza de qualidades.

Podemos considerar que há um ar quase divino, messiânico, na figura pintada por esses autores: o líder com suas capacidades superiores, é também o indivíduo que paga o preço para que a coletividade seja beneficiada; ao pagar por “nossos pecados”, merece nosso respeito, nossa devoção?

A lógica reversa é demasiada clara: a democracia elitista é antidemocrática, na medida em que condena como impossível qualquer forma de governo do povo, uma vez que a massa, sem capacidades extraordinárias, não poderia pagar o preço do bem coletivo; dessa forma, justificar seu poder de decisão.

Essa lógica também transparece na crítica da Democracia Elitista à Democracia Clássica, segundo a qual as decisões com direta participação das massas, possíveis nas grandes praças das cidades-estado gregas, levavam à escolha dos destinos da coletividade.

Os elitistas viam a impossibilidade da aplicação dessa lógica no mundo contemporâneo: a complexificação e o crescimento das sociedades cria impossibilidades incontornáveis para a aplicação do sistema da democracia clássica. Entretanto, essa não é a única das críticas feitas à participação das massas.

Via de regra, para os elitistas, as massas não só não teriam capacidade de decidir o que seria adequado para o todo, como também tomariam decisões desastrosas para a própria “democracia” caso lhes fosse dado o poder de escolha via participação mais direta. O fim inevitável da participação das massas nas decisões – a “massa governante” – seria a instauração de um regime totalitário e o consequente fim da democracia inicialmente defendida.

A visão de uma participação desastrosa das massas transparece naquele que talvez seja o pensador mais representativo da Democracia Elitista: Schumpeter. Para ele, o povo significava uma ameaça à estabilidade política necessária aos governos da modernidade, posto que “a massa eleitoral é incapaz de outra coisa que não seja o estouro de boiada” (SCHUMPETER apud PATEMAN, 1992, p.14).

Para solucionar tal inadequação, a democracia é encarada como um método político que possibilita ao cidadão manifestar-se por meio do exercício do direito ao voto, de modo a escolher periodicamente representantes e governos para agirem em seu benefício (SCHUMPETER, 1984).

Desse modo, o papel do povo é produzir um governo através do sistema eleitoral. Contudo, as proposições sobre o funcionamento e os resultados do método democrático não se devem deter na *volonté générale*, já que o método eleitoral é o único disponível para as comunidades de qualquer tamanho, em relação de decidir quem será a pessoa na liderança. Democracia, nessa perspectiva, significa apenas que o povo tem a oportunidade de aceitar ou de recusar as pessoas designadas para governá-lo.

A ideia de que um mínimo de participação popular, mediante votação, seria a manifestação única da vontade das massas, é uma das principais contribuições de Schumpeter ao modelo democrático em questão. A elite e seus indivíduos considerados “superiores” aos “inferiores”, integrantes da grande massa, disputaria periodicamente entre si o voto da massa, numa verdadeira concorrência ao estilo do livre mercado, conquistando sua posição de dominância e de representação nas decisões.

À maneira dos consumidores, os eleitores escolhem entre as políticas (produtos) oferecidas por empresários políticos rivais, e os partidos regulam a competição do mesmo modo que as associações de comércio na esfera pública (SCHUMPETER APUD PATEMAN, 1992, p.13).

Com a mesma conclusão sobre a visão liberal da democracia, e acrescentando papéis de mercado aos atores democráticos, o que torna ainda mais explícita a comparação – MacPherson (1978), acrescenta que para os elitistas liberais “a democracia é tão somente um mecanismo de mercado: os votantes são os consumidores; os políticos são os empresários” (MACPHERSON, 1978, p. 82-83). O próprio Schumpeter acaba por utilizar termos de mercado para definir os atores (“empresários”, “consumidores”, “produtos”).

Portanto, ainda que a participação não seja de todo vedada para a massa; contudo, para os elitistas ela deve ser extremamente restrita a momentos específicos e bastante contidos, como eventuais debates; especialmente, a eleição dos líderes (integrantes da elite governante). Uma vez eleitos, são os líderes que passam a decidir, conforme suas percepções e seu domínio da racionalidade política, os rumos do Estado e da coletividade que governa.

Tomemos em análise esse argumento da existência de líderes, de superiores bem preparados e capazes de decidir pela coletividade, tendo como oposição uma massa mal informada e deseducada – que não dispõe de racionalidade política nem de capacidade de arcar e defender suas escolhas. Antes de serem submetidas à apreciação popular, é necessário questionar a seleção dessas lideranças: quem escolhe e quem controla os indivíduos superiores?

A sugestão presente nos teóricos elitistas de que as lideranças ascenderiam naturalmente mediante a uma livre disputa (tal como no livre mercado, competindo mediante suas capacidades extraordinárias) por apoios dentre os populares não é satisfatória—já que desconsidera que o próprio (livre) mercado apresenta imperfeições na concorrência. Desse modo, estas também se fariam presentes desbalanceando a concorrência pela liderança na democracia das elites.

Outra possibilidade presente nos pensamentos de Schumpeter – de que as lideranças possíveis deveriam ser pré-selecionadas pela elite governante – tampouco é satisfatória uma vez que gera mais rachaduras na natureza pacificadora que as democracias deveriam representar, como desenvolve Bobbio, por exemplo.

Por outro lado, abrir-se-ia a possibilidade de que as elites estabelecidas passassem a se perpetuar no controle e reduzissem ao mínimo o poder de

interferência das massas governadas. Seja por lhes negar ou reduzir a capacidade de qualificação, e de fuga da desinformação, que lhes retirou inicialmente a condição de participação, segundo os elitistas. Seja por essas elites selecionarem possibilidades de lideranças que não fossem representativas das massas governadas.

Consideradas as características e críticas pertinentes ao modelo exposto, se faz relevante uma sumarização final da constituição do modelo da Democracia Elitista, a fim de materializar o pilar de referência para as comparações futuras do caso aqui estudado. Além disso, para permitir também a passagem posterior ao modelo seguinte.

Em suma, a Democracia Elitista é uma democracia de tradição liberal, que prega a ascensão de uma classe governante composta por indivíduos altamente qualificados, superiores às massas, sendo escolhidos por meio concorrencial com participação das massas – em seu único momento de participação política. As decisões são tomadas por meio das opiniões da elite governante, não havendo consulta às massas, porque isso levaria a democracia à ruína com o retorno dos regimes absolutistas, dada sua incapacidade de autogoverno.

## **2.2 A Democracia Pluralista**

O segundo modelo de democracia avança sensivelmente em termos de participação, ainda que mantenha a restrição ao contingente detentor do poder de manifestar-se. De origem no pensamento de Tocqueville, Parson, Truman e Sartori, a Teoria Pluralista ganhou de fato seus contornos mais reconhecidos por meio dos escritos de Dahl, no final da década de 1980.

Deslocando-se um pouco da Democracia Elitista em direção ao participacionismo, no entanto, sem aproximar-se demasiado deste (dando seguimento em nossa lógica de um *continuum*). A Democracia Pluralista prega que não há uma única elite dominante, mas sim elites em competição, com o poder disperso entre diversos grupos representativos das massas organizadas da sociedade. Do embate entre esses grupos é que surgem as decisões da coletividade, o que Dahl chamou de Poliarquia – o governo de muitos.

A principal diferença para a Democracia Elitista é exatamente a concentração de poder e o grau de participação. Na Democracia das Elites – uma elite governante, uma vez selecionada – detém todo o poder e dela é a titularidade das escolhas futuras.

Na Democracia Pluralista, o poder está disperso nas mãos de diversos grupos institucionalizados, e as decisões são um resultado do enfrentamento e debate entre tais grupos.

Há, de certa forma, um grau relativamente maior de participação, ainda que não haja envolvimento direto das massas; apenas o envolvimento daqueles indivíduos que estiverem representados ou representando interesses defendidos nos diversos grupos na disputa.

Para avançarmos na compreensão do que vem a ser o Pluralismo e como ele se constitui além das fronteiras do Elitismo, passamos então a discutir as características essenciais do sistema na visão de seu autor mais relevante.

Denominada de Poliarquia por Dahl (1997), na Democracia Pluralista, de natureza institucionalista, necessariamente encontram-se oito garantias institucionais para seu real funcionamento – sem as quais a democracia não se sustenta: 1) liberdade de formar e se integrar a organizações; 2) liberdade de expressão; 3) direito de voto; 4) elegibilidade para cargos políticos; 5) direito de líderes políticos competirem por meio da votação; 6) fontes alternativas de informação; 7) eleições livres e idôneas; e 8) existência de instituições que garantam que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência da população.

Uma primeira análise desses elementos nos remete à conclusão de que estamos aqui diante de nossa atual democracia, aquela com a qual diariamente convivemos; contudo, não nos cabe aqui prejulgar a realidade antes de analisarmos o caso que propomos durante este trabalho, momento em que serão colocados frente a frente realidade e nossos modelos.

Estão presentes, nesses princípios democráticos, boa parte dos princípios constitucionais que permeiam nossa própria carta maior, com especial respeito às liberdades individuais e ao direito ao voto. Com base nessas duas conclusões diretas, podemos afirmar que por meio do respeito a essas garantias constitucionais, o Pluralismo se distancia da Democracia das Elites e se aproxima, ainda que suavemente, de uma democracia que Barber chamaria de “mais forte”.

Isso porque há aqui uma maior possibilidade de manifestação de parte das massas, ainda que continuem existindo aqueles que não serão ouvidos (ou por incapacidade, ou por desinteresse). Os convites à participação são em maior número,

e as vozes ouvidas (ainda que representadas por grupos de interesse) são mais numerosas.

Entretanto, e isso ficará mais claro perante o confronto com os demais modelos democráticos, a participação se restringe a momentos bastante concentrados, poucos, e efetivamente na temática da escolha de líderes, o que se aproxima muito com o Elitismo. Não há a pretensão, sequer o gosto, por parte do Pluralismo de entregar às massas o poder de opinar diretamente sobre rumos da sociedade ou do Estado.

Em suma, o Pluralismo não é, de forma alguma, um sistema amplamente participativo, posto que as decisões finais continuam sendo tomadas por minorias eleitas (ainda que agora não apenas por uma minoria). Além disso, é notório que o sufrágio universal não é da simpatia dos pluralistas, sendo a consulta ampla uma necessidade ocasional e geralmente focada na escolha dos representantes dos grupos.

Também persiste certa lógica da competição do livre mercado, na figura da competição política entre os grupos representativos, o que volta a reforçar a problemática de que não há livre mercado perfeito. Dessa forma, traz para dentro da democracia pluralista as distorções que uma disparidade de forças e condições pode causar na determinação dos rumos do Estado e Sociedade.

Mas qual o papel do Estado perante esse enfrentamento de grupos concorrentes? De certa forma, a Democracia Pluralista enxerga o Estado meramente como um mediador, quando muito, dos embates na arena política, o que é compatível com seu acento liberal enquanto teoria. O Estado é, assim, considerado um elemento neutro, cuja função é promover a conciliação dos interesses que interagem na sociedade segundo a lógica do mercado. O poder é descentralizado e administrado por outras instituições ou grupos.

Para Dahl (1997), essa multiplicidade de centros de poder complementa a existência das minorias concorrentes. Em outras palavras, a sociedade da democracia pluralista tem diversos centros de poder, mas nenhum deles é totalmente soberano. É exatamente nesse aspecto da existência de diversos grupos em disputa na arena política da democracia poliárquica que Bobbio (1997) enxerga o deslocamento do sistema em sentido oposto aos regimes absolutistas e rumo a uma democracia mais evoluída.

Para Bobbio, a existência de uma pluralidade de oligarquias concorrendo entre si, contrabalanceando os poderes individuais e resguardando em certa monta a diversidade de opiniões (ainda que reguladas por minorias dominantes, ainda que plurais), faz com que o poder não esteja tão centralizado nem tão cristalizado ao ponto em que a voz das massas seja completamente esquecida.

Há, sim, certo afastamento dos tomadores de decisão em relação às massas, mas ao menos o contato entre diversos grupos faz com que haja maior debate e menor risco de ascensão de uma monocracia. Nesse aspecto, Bobbio aproxima-se em parte da visão da Dahl, ainda que em Bobbio a figura da participação das massas esteja muito mais presente do que na visão pluralista de Dahl que, em verdade, desgosta da participação ampla, ainda que a reconheça em algum grau.

Entretanto, caberia ainda nesse aspecto o questionamento sobre a mediação equilibrada dos embates entre os distintos grupos, que por sua vez têm distintas capacidades, na disputa pela determinação dos rumos da sociedade. No entanto, a disputa se dá pela determinação de quem dita, majoritariamente, as tais “regras do jogo democrático” nas quais Bobbio imputa posição central em qualquer democracia.

Havendo disparidade natural de poder entre grupos com capacidades distintas, havendo neutralidade e intencional enfraquecimento do Estado enquanto mediador, e havendo a obediência das massas frente às regras do jogo democrático uma vez estabelecidas pelo embate entre grupos dominantes – mantém-se na prática uma frágil sensação de participação efetiva, quando em realidade há uma dominação de minorias – poliarquia – mesmo que não mais de uma única minoria, tal qual no Elitismo.

Tendo isso em vista, passemos aqui a discutir a possibilidade, intensidade e entusiasmo da participação. Efetivamente, a Democracia Pluralista não se preocupa com a apatia das massas sobre a arena política: para os pluralistas, o desinteresse do homem comum é até saudável para o sistema democrático, já que apenas aqueles que estejam engajados e puderem se sentir integrados em alguma classe ou causa estariam de fato representados e preparados para participar dos embates políticos.

Inclusive, há a tentativa de se explicar o porquê do desinteresse, identificando sua origem na falta de concretude para o homem médio daquilo que é discutido em âmbito externo à sua vida cotidiana. Conforme Sartori (1994), a desilusão das massas com a democracia surge de sua idealização nunca alcançada. Assim, o problema real das democracias seria manter a verticalidade numa estrutura de autoridade e

liderança. Em decorrência disso, o cidadão médio não se interessa pela política porque não a sente como uma experiência pessoal e que, portanto, não é real.

Ao mesmo tempo em que pode ajudar a explicar parte do distanciamento e desinteresse, tal compreensão justifica a exclusão e a falta de incentivo para a maior participação daqueles indivíduos despolitizados. Compreender a causa do desinteresse é um passo importante; do ponto de vista da participação, o crucial é utilizar tal hipótese para pelo menos viabilizar a ampliação do interesse e da oportunidade real de participação. Dessa forma, ressignificando aqueles momentos para as massas e dando-lhes vontade de ser parte do todo.

Enfim, essa falta de interesse dos defensores pluralistas na participação das massas (há em realidade o receio desse grau de participação) evita que se desenvolva uma forma de incentivar e qualificar as massas para a participação. Tal problemática só vai encontrar enfrentamento por meio da Teoria Participativa da Democracia, ressonando a visão de Bobbio de que participação se aprende participando efetivamente – o que é discutido adiante, quando abordarmos o referido autor em maior profundidade.

Na prática, o que se tem é um verdadeiro não incentivo à participação das massas não politizadas, por conta da falta de esforço em incluí-las. A concepção de que as massas não politizadas não seriam proveitosas ao processo coletivo de tomada de decisão é contraditória; uma vez que mesmo que não estejam imersos no contexto político, tais indivíduos têm desejos, vontades, necessidades, sofrem os efeitos das decisões da sociedade tal qual aqueles poucos politizados que tomam as decisões. Ainda que não se considere que estejam aptos a manifestar claramente opiniões adequadas, são essas massas não politizadas destinatárias dos resultados das decisões. Portanto, nos parece incoerente desejar que não participem de tais decisões, que suas vozes não sejam valoradas.

Os pluralistas não se distanciam tanto de seus antecessores elitistas nesse ponto. Compartilham com a concepção que o homem médio está incapacitado de participar das decisões da coletividade; repudiando então o sufrágio universal, ainda que dos elitistas se distanciem quanto à centralização do poder na arena estatal – uma vez que não há uma só elite no controle e sim várias em disputa.

Para Dahl, grupos de baixas condições socioeconômicas apresentam menor índice de atividade política e também relevam com maior frequência as personalidades “autoritárias”. Portanto, na medida em que o aumento da atividade

política traz esse grupo à arena política, o consenso a respeito das normas poderia declinar, declinando, por conseguinte, a poliarquia. Um aumento da taxa de participação, portanto, poderia representar um perigo para a estabilidade do sistema democrático (PATEMAN, 1992, p.20).

Muitas das críticas à Democracia das Elites podem ser reafirmadas para a Teoria Pluralista: o afastamento das massas dos centros de decisão persiste, assim como persiste a pouca clareza da escolha das lideranças – mesmo que, aqui, os grupos sejam diversos e cada qual mantenha suas próprias lideranças. A existência de muitos centros de poder, dificilmente, garante que o governo possa ouvir a todos igualmente. A única garantia que isso traz é a possibilidade do governo em ouvir diversas lideranças, de interesses distintos, ainda que tais lideranças não representem, absolutamente, a totalidade das opiniões da sociedade.

Há aqui também a falta de garantias de que os grupos detentores de poder de representação, uma vez formados, continuem a defender a causa que originalmente lhes concedeu poder: o risco de se autonomizarem é presente e apenas reforçado pelo desinteresse crescente dos representados e que deles não participam ativamente (HELD, 1984).

Pior do que isso, com a ascensão ao poder (ainda que legitimados pelas massas), os grupos dominantes irão disputar pela construção ou modificação das “regras do jogo”, das instituições que ancoram a sociedade. Ao fazê-lo, é natural que transmitam sua visão e interesse às novas regras, e igualmente natural é que essas mesmas regras tendam a representar, em algum grau, mecanismos de perpetuação dos grupos no poder e condução da opinião das massas para assegurar tal continuidade.

O próprio Dahl (apud HELD, 1987, p.176-177), ainda que indiretamente, acaba por nos dar margem a essa conclusão, ao defender que a política democrática está apoiada em um consenso sobre valores que estipula os parâmetros da vida política. Dentre eles se incluem o consenso sobre as regras de procedimentos; o consenso sobre o leque de opções políticas; o consenso sobre o âmbito legítimo da atividade política.

Ao trazer à tona a figura da construção de CONSENSO, há a necessidade de se fazer a interpretação do que é ocultado por essa construção: as vozes dissidentes, o próprio DISSENSO. Se, no dito popular, consideramos que “toda unanimidade é burra”, ao menos é necessário supor que a construção de consenso e seu

estabelecimento como legitimizador de rumos sociais é, no mínimo, uma questão polêmica e que pode causar exclusões de massas não representadas.

Por fim, convém seguir o que já fizemos no primeiro modelo democrático e resguardar esse momento para sumarizar as características desse segundo modelo: a Democracia Pluralista é o sistema político das sociedades industriais modernas, uma teoria representativa da sociedade democrática capitalista (HELD, 1997; CARNOY, 1986).

É um sistema com descentralização dos recursos do poder e pelo qual as decisões essenciais são tomadas, em teoria, a partir de uma livre negociação entre pluralidades de grupos autônomos e concorrentes, ainda que ligados entre si por um acordo básico sobre as regras do jogo social e político. Desse modo, como na Democracia Elitista, com desgosto pela necessidade da participação de todos os indivíduos da massa governada, já que a ampla participação de indivíduos menos capacitados tenderiam a levar o regime em direção ao totalitarismo.

Há no discurso da Democracia Pluralista o desejo de ser um instrumento de escolha de lideranças e de controle de suas ações e decisões. Dessa forma, constituindo uma contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais (DAHL, 1997, p.25). Assim, a deliberação dos cidadãos sobre assuntos públicos é substituída, no âmbito do Estado, pela negociação entre grupos e pela competição livre entre atores coletivos, que não são iguais devido a uma distribuição desigual dos recursos regulados pelos imperativos do mercado – cuja concorrência não é perfeita.

### **2.3 A Democracia Participativa**

Nosso terceiro modelo é a Democracia Participativa. Este e os próximos modelos que serão aqui descritos, situam-se já bastante distantes do ideal liberal, por contemplarem e estarem imersos numa lógica de participação das massas nas decisões.

Para os participacionistas, a participação das massas é importante para as decisões da coletividade, posto que as elites ou mesmo os grupos dominantes refletem em muitos interesses econômicos típicos da sociedade capitalista, com os desbalanços que isso traz consigo, especialmente para os homens médios. Há forte oposição à prática das outras teorias quanto à participação aberta apenas para a

escolha de lideranças, uma vez que isso não somente restringe o poder de decisão das massas, como também tende a lhes tornar cada vez mais desinteressadas e não fluentes em participação.

Dessa forma, aí está fortemente presente a característica que mais descola a Democracia Participativa dos modelos anteriormente descritos. Diferente dos Elitistas e dos Pluralistas, a premissa da Democracia Participativa é a inserção, em maior ou menor grau, de elementos da democracia direta num sistema em que já há a escolha de lideranças para representar os interesses da coletividade, no que concordam seus principais teóricos – Poulantzas, Pateman e MacPherson.

Não se trata, como se poderia enganosamente supor, de substituir os sistemas anteriores de participação formal apenas na escolha de lideranças, por um novo modelo absolutamente direto de democracia, em que todas as decisões seriam objetivamente tomadas conforme a opinião computada das massas. Não há essa intenção ingênua e inatingível nesse modelo.

Pelo contrário, há de se considerar, como faz Poulantzas (1980), que uma eventual implementação de mecanismos de democracia direta ou de autogoverno, isoladamente, sem a coexistência com outros mecanismos mais ligados à democracia representativa, como a escolha de lideranças, tenderiam a deixar um vácuo de poder que poderia ser preenchido pela burocracia. Porém, não mais pelo absolutismo tirano, como diziam os modelos anteriores – ainda que a “conquista” burocrática não traga menos danos às possibilidades participacionistas das massas.

Em realidade, a grande transformação da Democracia Participativa não está no rompimento brusco e absoluto com os mecanismos representativos dos modelos anteriores. Trata-se de multiplicar as instâncias de poder na sociedade civil, atingindo tanto a democracia fabril, como os movimentos sociais (POULANTZAS, 1980). Como esclarece Held (1987), Poulantzas propõe a democratização do Estado tornando o parlamento, as burocracias estatais e os partidos políticos mais abertos e responsáveis; ao mesmo tempo, a democratização da sociedade, através de lutas que, em nível local, incorporem as reivindicações populares.

Também Macpherson (apud HELD. 1987, p. 232) mantém sintonia com tal postura, ainda que haja nesse autor um maior apreço para as práticas diretas de democracia. Prossegue-se entendendo que a sociedade, em seu grau de complexidade atual, não poderia lançar-se às tentações democráticas diretas sem incorrer em caos ou estagnação. Contudo, entende-se que é a partir da gradual

penetração de alguns elementos dessa democracia mais direta em âmbitos menores, locais, da sociedade, da vida pessoal e profissional das massas que faz com que a Democracia se torne, de fato, participativa.

A possibilidade de instaurar uma democracia participativa residiria, portanto, no fortalecimento da democracia direta a partir das bases, tais como locais de trabalho e comunidades, com a conseqüente democratização dos partidos políticos e da estrutura parlamentar. Ou seja, nos moldes da democracia participativa proposta por Macpherson, a estruturação governamental se iniciaria pelas unidades de bairro, ascenderia para um órgão nacional; no entanto, sem suplantando os mecanismos de democracia participativa em todos os níveis políticos e sociais (PATEMAN, apud HELD, 1987, p. 147).

Os participacionistas buscam multiplicar as práticas democráticas, institucionalizando-as dentro de uma maior diversidade de relações sociais, dentro de novos âmbitos e contextos: instituições educativas e culturais, serviços de saúde, agências de bem-estar e serviços sociais, centros de pesquisa científica, meios de comunicação, entidades desportivas, organizações religiosas, instituições de caridade. Em síntese, dentro da ampla gama de associações voluntárias existentes nas sociedades atuais (VITULLO, 1999, p. 17).

Apenas pela participação a nível local, no trabalho e em associações locais é que o indivíduo poderia “aprender democracia”. A democracia participativa torna-se um sistema autossustentado pelo impacto educativo do processo participativo. Soma-se a isso seu efeito integrativo e auxiliar na aceitação de decisões coletivas (PATEMAN, 1992).

A participação das massas apenas na seleção de líderes (como nos modelos democráticos anteriores) aliena ciclicamente as próprias massas e lhes deseduca da responsabilidade e reflexividade da vida social. As teorias anteriores, assim, são em essência teorias alienantes das massas, ainda que se considerem democráticas. Somente se o indivíduo tiver a oportunidade de participar de modo direto no processo de decisão e na escolha de representantes é que ele pode esperar ter controle sobre sua vida ou sobre o desenvolvimento do ambiente em que ele vive.

Sendo assim, é apenas pela participação no nível local, no trabalho e em associações locais, que o indivíduo poderia “aprender democracia”. A democracia participativa torna-se um sistema autossustentado pelo impacto educativo (principal função) do processo participativo. Soma-se a isso seu efeito integrativo e de auxiliar

na aceitação de decisões coletivas (PATEMAN, 1992). É o *learn by doing*, o aprendizado pela prática, é também, a ampliação da responsabilidade individual pela integração no planejamento do coletivo. Desse modo, transforma-se o significado do verbo “participar” para as massas.

Portanto, é no contexto de uma sociedade participativa que se modifica o significado do voto para o indivíduo; pois, além de se tornar mais determinado, este passa a dispor de maiores oportunidades para se educar como cidadão. Níveis educacionais mais altos, portanto, favorecem a experiência de participação.

Em contrapartida, quando marginalizadas ou mal representadas, as pessoas encontrarão poucas razões para participar do processo de tomada de decisões. O tipo de participação que limita os direitos à autodeterminação apenas para a esfera do governo reduz a democracia ao voto ocasional e periódico. Portanto, pouco contribuindo para a melhoria da qualidade de vida de muitas pessoas (PATEMAN, apud HELD, 1987, p. 233).

Em síntese, de modo a delimitar esse modelo democrático, a Democracia Participativa não se contenta com o simples fato do comparecimento às urnas a cada dois, três ou quatro anos, como a única e quase exclusiva atividade que cabe ao cidadão comum em uma democracia. Os participacionistas ambicionam atividades mais comprometidas, aspiram a estabelecer a democracia direta em diversas esferas e atividades, especialmente as locais, com intenção de aprendizagem democrática e desenvolvimento de interesse pela participação.

Além disso, procuram maximizar as oportunidades de todos os cidadãos intervirem, eles mesmos, na adoção das decisões que afetam suas vidas, em todas as discussões e deliberações que levem à formulação e instituição de tais decisões (VITULLO, 1999, p. 11). Esse último ponto, na realidade, afasta a Democracia Participativa dos modelos anteriores, nos quais a definição das regras do jogo era totalmente centrada em um pequeno núcleo de poder.

## **2.4 A Democracia Deliberativa**

O quarto modelo é a Democracia Deliberativa, sendo relevante pelo fato de trazer para o debate o papel do Estado e das instituições no regime democrático e, principalmente, a questão da comunicação entre indivíduos e entre Estado e Sociedade. Sendo assim, é especialmente relevante já que este trabalho trata de E-

Democracia, o que pressupõe uma análise de como é feito o diálogo entre os atores em questão. Adotaremos aqui principalmente a visão habermasiana da Democracia Deliberativa, dialogando com as considerações de Cohen e Bohman sobre suas configurações.

A Democracia Deliberativa adota uma postura crítica em relação à concepção da democracia como simples método para a agregação de preferências individuais. Em seu lugar, propõe uma sistemática que induz que as preferências sejam construídas e eventualmente modificadas pelos cidadãos, por meio de debates travados na esfera pública, em comunicação com o Estado para sua positivação. O elemento principal que surge como inovação nessa definição é a posição mais propositiva do cidadão, em oposição às posições mais opinativas, em maior ou menor grau dos modelos democráticos anteriores.

Em tese, sob a democracia deliberativa, amplia-se a possibilidade de ação do cidadão, possibilitando o espaço para influir não somente no momento do sufrágio universal, mas também na construção de propostas de políticas públicas e rumos administrativos que respondam às demandas surgidas em sua atuação enquanto pessoa, trabalhador, integrante de sua família, comunidade, enquanto eleitor, ou consumidor.

Assim, a pessoa, tendo conhecimento da substância social de seu papel na organização da sociedade, deve atuar não somente como contribuinte – eleitor – mas com uma presença ativa e solidária nos destinos de sua comunidade. Afinal, as decisões políticas devem ser tomadas por aqueles que estão submetidos a elas, por meio de debates públicos entre cidadãos livres e iguais (COHEN, 2007; TENORIO, 1998).

Operacionalmente, a Democracia Deliberativa não se opõe aos procedimentos próprios da organização do poder na sociedade – regra de maioria, eleições periódicas e divisão de poderes. Considerando tais ferramentas necessárias, o que ela pressupõe é a necessidade de que o processo de decisão do governo seja informado por meio da deliberação de indivíduos racionais, organizados em fóruns amplos de debate e negociação.

Assim, a legitimação do processo democrático deriva dos procedimentos e pressupostos comunicativos da formação democrática da vontade e da opinião que, por sua vez, funcionam como canais para a racionalização discursiva das decisões do governo e da administração (HABERMAS, 1995; FARIA, 2000).

À primeira vista, o que é proposto traz sentimentos contrapostos: por um lado, o maior protagonismo das massas nos rumos dos governos e o incentivo ao diálogo são ganhos importantes para a democracia; por outro lado, tal interação, em teoria, poderia causar lentidão ou mesmo estagnação dos processos decisórios – inviabilizando tal sistema no longo prazo; dado que boa parte das decisões do Estado demanda agilidade, como questões de segurança e oportunidades de investimento. Como solucionar, então, essa aparente inaplicabilidade do modelo democrático deliberativo?

O próprio Habermas (1995) oferece uma primeira imagem da dinâmica: a relação entre os atores é similar àquela do tipo centro-periferia: no centro estão a administração pública, o judiciário e a formação democrática da opinião e da vontade, consistindo o núcleo do sistema político; por sua vez, na periferia encontra-se a esfera pública, composta por associações formadoras de opinião, especializadas em temas e em exercer influência pública – grupos de interesse, sindicatos, associações culturais, igrejas, etc.

Em movimento, tal sistema depende que as decisões tomadas no nível do sistema político sejam fundamentadas e justificadas por uma esfera pública ativa e pujante. Para tanto, o sistema político deve estar ligado às redes periféricas da esfera pública por meio de um fluxo de comunicação que parte de redes informais dessa esfera, se institucionaliza por meio dos corpos parlamentares e atinge o sistema político, influenciando nas decisões tomadas.

Aqui cabe discutirmos – brevemente – o elemento essencial surgido da lógica habermasiana: a esfera pública. A esfera pública é o espaço no qual os problemas que afetam o conjunto da sociedade, desvelados via sociedade civil, composta por associações, organizações e movimentos alinhados com as demandas sociais das esferas da vida privada são absorvidos, discutidos e tematizados.

É “[...] uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de decisão e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos” (HABERMAS, 1995), capaz de captar e sistematizar os problemas que atingem a sociedade, sendo uma arena institucional onde a deliberação racional ocorre, mediante discussões e decisões livres.

Como instância intermediadora, a esfera pública capta os impulsos gerados na vida cotidiana e os transmite para os colegiados competentes, que articulam

institucionalmente o processo de formação da vontade política, construindo, assim, decisões legítimas. O papel da esfera pública como sistematizadora e publicizadora das vontades e opiniões das massas é fundamental para a deliberação, posto que a fonte da legitimidade política não pode ser a vontade dos cidadãos individuais, mas o resultado do processo comunicativo de formação da opinião e da vontade coletiva (HABERMAS, 1995).

Assim, se faz necessário que os cidadãos ofereçam argumentos racionais para o restante da sociedade civil, de modo que suas manifestações ganhem sentido e força. Por meio desse processo, mediado pela esfera pública, é que se constrói a ponte entre o mundo da vida e o sistema político. Dessa forma, permitindo que o que é originado no primeiro chegue até as instâncias de tomada de decisão instituídas pela ordem democrática do segundo.

Entretanto, a questão que aqui se apresenta é de fundamental relevância: havendo a necessidade de que os cidadãos ofereçam argumentos racionais, consistentes, que tenham clareza sobre suas demandas, como resolver a problemática do desnível de condições (estruturais, comunicativas, intelectuais) entre os diferentes indivíduos?

Parece razoável que indivíduos com distintas condições de vida e formação manifestem-se de diferentes formas e que, quanto menor o grau de instrução ou classe social, menores as possibilidades de alguém se fazer compreender e ser ouvido pela esfera pública. Haveria, portanto, um filtro antes sequer da demanda chegar ao sistema político, potencialmente reduzindo ainda mais a capacidade participativa de determinadas camadas da sociedade e tornando a democracia menos forte – na visão de Barber.

O próprio Habermas estabelece que a comunicação precisa ser ideal para que o sistema funcione conforme a teoria prescreve. Para tanto, há a percepção da necessidade de adoção de três regras de ouro: 1) a possibilidade de apresentar qualquer contribuição relacionada ao tema em questão; 2) a consideração apenas dos argumentos racionais; 3) a busca pelo consenso.

As três regras, ainda que busquem manter o nível ideal de comunicação, aprofundam o problema acima mencionado. Tomemos a primeira regra por análise: de modo pragmático, é possível supor que o grau de compreensão de cada indivíduo seja distinto dos demais. Desse modo, tal grau de compreensão tende a ser menor,

quanto menores forem suas condições econômicas, sociais, emocionais, dentre outras.

Dessa forma, dois problemas se apresentariam: 1) a capacidade de compreensão dos indivíduos poderia ser inferior ao necessário para que devidamente entendessem a ação que deles é requerida em tal momento, sendo também uma barreira quando da necessidade de formulação de uma ideia clara e que seja informada perfeitamente à esfera pública para avaliação; 2) considerando que o grau de compreensão é desigual entre os sujeitos, considerando que há uma tendência provável de discriminação intelectual com relação a ideias menos elaboradas ou defeituosamente comunicadas, é razoável supor que ideias advindas de um grupo mais privilegiado estruturalmente tendam a ser melhor consideradas do que as ideias advindas das camadas mais baixas, caso não estejam devidamente aparelhadas ou auxiliadas para efetivar tal comunicação.

Quanto à segunda regra, ao menos um grande problema se apresenta também na prática: além da já mencionada tendência de menor consideração de ideias menos articuladas, há o problema de que, se vão ser considerados apenas os argumentos racionais, quem irá definir o ponto de corte entre racionalidade e irracionalidade?

Ora, se a sociedade civil tende a ser composta por múltiplos perfis individuais, desde o empresário bem letrado e urbano, até o homem do campo, de parca educação formal e vivência rural; qual organismo será responsável pela filtragem das demandas e a hierarquização das mesmas, sem que no exercício dessas tarefas acabe, por si mesmo, discriminando e abafando vozes? Novamente haveria a tendência de que a filtragem fosse realizada pelo grupo de indivíduos com melhores condições estruturais, o que, efetivamente, tornaria a privilegiar a menor participação. Isso nos leva à terceira regra.

A busca pelo consenso talvez seja a questão mais problemática dentre as regras de Habermas e aquela que mais ressalte as exclusões, ao invés das inclusões. O consenso pressupõe mais do que a busca pela maioria: pressupõe o convencimento total dos participantes de que uma decisão é a melhor para dado momento e dada problemática. É improvável que haja possibilidade de convencimento genuíno de todos os membros de um grupo, ainda mais considerando que falamos aqui da Sociedade Civil, um grupo que se complexifica e amplia seu tamanho a cada dia.

Mesmo considerando pequenas organizações, a unanimidade do consenso é improvável. Assim sendo, o “consenso” acaba sendo atingido pela definição de um

rumo e o abafamento, forçoso ou discreto, das vozes que pregam pelos demais rumos. Com isso, novamente, há o provável problema de que os indivíduos melhor articulados e/ou estruturalmente melhor aparelhados venham a definir o que é certo e o que é errado – tomando suas opiniões por consenso e desacreditando nas demais, gerando exclusão.

Haveria ainda, a necessidade da garantia e aperfeiçoamento do diálogo entre o sistema político formal (legislativos, executivo e judiciário) com a esfera pública, bem como o fato de que, aparentemente, à esfera pública caberia, primariamente, apenas criticar ou discutir ações e decisões que já se encontrassem em curso na esfera política. Essas considerações motivaram boa parte das críticas ao modelo habermasiano de deliberacionismo, mas para nossas finalidades neste trabalho, de prioritariamente ter interesse nas características marcantes em termos de participação democrática popular, torna-se pouco relevante aprofundar a discussão neste momento.

Sendo assim, caracterizamos o modelo democrático deliberacionista pela existência de uma esfera pública, que atua no sentido de selecionar, articular e transmitir as percepções populares, de maneira ordenada, ao poder público. Dessa forma, mantendo um diálogo constante e um papel relevante na construção e no aperfeiçoamento de políticas públicas, que sejam de interesse das massas.

Não é apenas uma democracia que zele pela participação esporádica, e menos ainda restrita ao momento de votação. Entretanto, no deliberacionismo, a participação é constante por meio do diálogo nos diferentes âmbitos da vida dos sujeitos, desde o nível da vida até o próprio nível político.

Além disso, cabe ressaltar que esse é um modelo marcado pela valorização e pelo debate sobre a comunicação pública, que deve ser ampla, constante e construtiva dos rumos da sociedade. Portanto, é de fato imprescindível para as futuras análises deste trabalho e o motivo principal da presença desse modelo democrático nesta seleção.

## **2.5 A Democracia Radical**

Nosso último modelo democrático selecionado para a finalidade deste trabalho – a Democracia Radical – foi escolhido por destacar duas posturas sensivelmente distintas dos demais modelos: a preocupação com o dissenso durante os embates políticos; e, muito em decorrência disso, a posição mais proativa e vigorosa dos

cidadãos. De certa forma, uma posição apaixonada no sentido de aflorar também dos desejos e sentimentos – sendo sua posição fortemente influenciada.

A construção dessa concepção de democracia parte de uma provocação de sua criadora, Chantal Mouffe: o que é uma “sociedade democrática”? É uma sociedade pacificada e harmoniosa onde as divergências básicas foram superadas e onde se estabeleceu um consenso imposto a partir de uma interpretação única dos valores comuns? Ou é uma sociedade com uma esfera pública vibrante onde muitas visões conflitantes podem se expressar e onde há uma possibilidade de escolha entre projetos alternativos legítimos? (MOUFFE, 2003). Refletir sobre essa questão e as duas respostas surgidas é, essencialmente, enxergar os dois extremos de nosso *continuum* de modelos neste trabalho.

A primeira resposta dada (ser a democracia um regime de pacificação pelo consenso) é condizente com alguns dos ditos dos autores anteriormente abordados aqui. Ao estabelecer uma figura de “esfera pública” na qual o poder e o antagonismo teriam sido eliminados e onde um consenso racional teria sido realizado, os modelos liberais de política democrática negam uma dimensão de embates legítimos e seu papel crucial na formação das identidades coletivas. O próprio Bobbio, ainda que não seja esse o centro de seu argumento nem pareça ser sua intenção, trata por vezes da democracia como um regime em que há a possibilidade de pacificação pela vitória da maioria.

A associação das concepções de pacificação e triunfo da maioria, por si, traz questionamentos sobre o que resta às minorias derrotadas, e como a sociedade lida com essas oposições e as contribuições que delas certamente surgem. Efetivamente, colocar fim à deliberação sempre é resultado de uma decisão que exclui outras possibilidades, abafa outras vozes (MOUFFE, 2005).

Além disso, há também a inevitável constatação de que, especialmente nos regimes liberais (mas não somente nesses), os argumentos vencedores nos embates políticos, mesmo que tenha sido oportunizado o espaço de opinião e manifestação de vontade para as massas, são construídos respeitando os desejos daqueles atores (individuais ou coletivos) que possuam maior capacidade de articulação, ou detenção de capitais. Dessa forma, ainda que a manifestação da maioria legitime a visão vitoriosa, ainda assim ela é, em algum grau, a visão de uma minoria específica – uma ou mais elites – “carimbada” pela maioria.

Mouffe parte da segunda possibilidade, segundo a qual o dissenso, o contraditório (no sentido jurídico da palavra, de argumentos em respeitosa oposição) são fundamentais para que a participação social na democracia se opere verdadeiramente. Assim, torna-se ingênuo supor que a sociedade democrática seja concebida como uma sociedade que teria realizado o sonho de uma perfeita harmonia ou transparência.

Gostaria de argumentar em favor desta segunda visão porque estou convencida que, ao contrário do que hoje é comumente tido como certo, é um equívoco acreditar que uma “boa sociedade” é aquela na qual os antagonismos foram erradicados e onde o modelo adversarial de política se tornou obsoleto (MOUFFE, 2003, p.1).

Na realidade, a característica democrática poderia apenas ser concretizada pelo fato de que nenhum ator social deveria atribuir-se a posição de representante incontestado do todo e assim alegar ter o domínio sobre este.

Em essência, o que está em jogo, portanto, é como a democracia deve enxergar o poder e as relações que dele emanam, e não a eliminação da noção de poder da vida social democrática. A especificidade da democracia moderna repousa no reconhecimento e legitimação do conflito e na recusa em suprimi-lo pela imposição de uma ordem autoritária.

A própria forma como um sujeito enxerga o outro está em jogo a partir dessa nova concepção. É natural que aquele que está em nossa oposição seja visto como inimigo, o antagonista em relação àquilo que defendemos em dada circunstância. A figura do antagonista é vista como alguém a ser superado e, mais do que isso, não raramente alguém que precisa ser destruído, ter sua influência suprimida do mundo – político, em nosso caso.

A proposição neste modelo democrático vai além: ainda que não se exclua a possibilidade do outro ser o inimigo a ser destruído em algum momento. Contudo, enquanto estiverem os atores no embate político, enquanto houver o respeito mútuo e dentro das “regras do jogo” político; a figura do opositor é mais a de um adversário, com quem temos alguma base em comum, em virtude de termos uma adesão compartilhada aos princípios ético-políticos da democracia – liberdade e igualdade.

Sai então de cena o antagonista e entra no tablado social o *agonista*, alguém que está conosco em uma relação de oposição no conflito, mas que, mesmo admitindo que não existe uma solução racional para o seu conflito, reconhece a legitimidade de seus oponentes (MOUFFE, 2005).

Tendo isso em vista, e considerando que o embate político e social na esfera pública não envolve (e nem deveria), na prática, massas frias e roubadas de desejos e sentimentos, cabe discutir a abordagem que a Democracia Radical faz sobre o acolhimento das paixões no campo democrático.

Contrariamente ao modelo democrático deliberativo – para nos mantermos na “vizinhança” dos modelos aqui posicionados –, cujo objetivo da política democrática é eliminar as paixões e relegá-las à esfera privada para tornar possível o consenso racional, na Democracia Radical – a qual Mouffe também denomina “pluralismo agonístico”, em relação ao que acabamos de discutir sobre a coexistência de opositores com respeito mútuo – a confrontação agonística é sua condição de existência, reconhecendo e, de certa forma, incentivando as paixões nas manifestações públicas de opinião.

Isso porque as paixões e manifestações emotivas são parte do que é o sujeito, parte de sua forma de enxergar e significar o mundo e as situações nas quais se vê imerso. Retirar e desconsiderar esse componente ardente dos posicionamentos das massas é amansar-lhes e tentar-lhes incutir – forçosamente – o próprio consenso que a Democracia Radical condena. O apaziguamento das paixões em prol da passividade e do consenso é um passo em direção à menor consideração dos interesses plurais envolvidos na democracia; portanto, deve ser evitado conforme essa visão.

A especificidade da democracia moderna repousa no reconhecimento e na legitimação do conflito e na recusa em suprimi-lo pela imposição de uma ordem autoritária. Uma democracia pluralista necessita oportunizar o dissenso e o surgimento de instituições por meio das quais ele possa se manifestar. Sua sobrevivência depende das identidades coletivas formadas em torno de posições claramente diferenciadas, assim como da possibilidade de escolha entre alternativas reais.

Tratar sobre a valorização das paixões na arena política nos permite ligar o debate com o último dos elementos que aqui nos dedicamos a discutir a respeito desse modelo democrático: a possibilidade de manifestação proativa dos cidadãos e a construção da cidadania como um instrumento de permitir que opiniões diferentes, apaixonadas, únicas convivam – ordenada e inclusivamente – em uma arena política que, mesmo que resultem na decisão pela maioria, ainda consideram e valorizam o agonismo, o dissenso, como peças que construíram a decisão final daquele debate.

O conceito de cidadania radical é o elemento que responde à pergunta que surge quando refletimos sobre como vozes tão distintas, com interesses não raramente opostos, podem conviver ordenadamente – não pacificamente, como erroneamente se poderia supor – na esfera pública de decisões políticas.

Por meio do conceito de cidadania radical, não somente há a possibilidade de abrigo da diversidade, da diferença, em um mesmo espaço de relacionamento e deliberação, mas também há a salvaguarda e o incentivo para que o sujeito peculiar, apaixonado, proativo, possa encontrar outros sujeitos com posição similar, e com eles compor um lado na relação multilateral dos debates públicos, sem que, com isso, haja desrespeito ou perseguição ao “outro”.

Efetivamente, essa noção de cidadania

[...] é uma identidade política comum de pessoas, que podem estar empenhadas em muitos empreendimentos com finalidades diferentes e com diversas concepções de bem, mas que, na procura da sua satisfação e na execução das suas ações, aceitam submeter-se às regras prescritas pela *res publica* (...). É um princípio articulador, que afeta as diferentes posições de sujeito do agente social (...) ao mesmo tempo que permite uma pluralidade de compromissos e o respeito à liberdade individual (MOUFFE, 1996, p. 21).

A criação de identidades políticas de cidadãos democráticos radicais parte – assim – da identificação coletiva entre as demandas democráticas, materializada, por exemplo, em movimentos de mulheres, trabalhadores, negros, homossexuais, ambientalistas e toda uma sorte de outros "novos movimentos sociais". Por meio da cidadania radical, há a construção de um nexos coletivo, uma cadeia de equivalência entre suas demandas, com o intuito de articulá-las por meio do princípio da equivalência democrática, dando, assim, mais poder e visibilidade para o embate político; sem, no entanto, desrespeitar as regras do jogo ou o “outro”.

Como se pode perceber, o elemento comum entre todos os modelos, a existência do que Bobbio chama de “regras do jogo” da democracia, está presente e amplamente valorizado. Não se trata, na Democracia Radical, de agir drasticamente e enfraquecer o sistema: pelo contrário, trata-se de aperfeiçoar o sistema para que as vozes sejam respeitadas, ouvidas e admiradas por suas singularidades, paixões, oposições e que, assim, suas contribuições possam ser sentidas mesmo quando derrotadas na tomada de decisão.

Enfim, para sumarizar, a Democracia Radical, viabilizada e vivenciada por meio da cidadania radical, pretende conciliar a dimensão do conflito e do antagonismo da

política, aceitando as consequências do inevitável dissenso e luta pela hegemonia valendo-se das instituições sociais, com vistas a restabelecer o espaço do político e efetivar o acesso à justiça do excluído social, cultural e economicamente, que se vê distanciado da participação efetiva da tomada de decisões. Há o respeito ao “outro”; a preservação e valorização das paixões – por não ser o sujeito um invólucro frio e vazio de emoções ao manifestar suas posições –; a preservação da proatividade na arena política.

### **3 As Tecnologias de Informação e Comunicação e o Governo Eletrônico**

Agora que já estabelecemos os modelos de democracia que servirão de base para o estudo do caso, é – igualmente – fundamental compreender de que forma a(s) democracia(s) acima discutida(s) relaciona(m)-se e faz(em) uso das novas tecnologias de comunicação para se fortalecerem enquanto sistemas políticos.

A estratégia aqui é – primeiro – abordar o impacto das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) na sociedade e, principalmente, nas rotinas do Estado, de modo a explicitar o argumento da necessidade estatal de apropriar-se do campo digital e por meio dele aprimorar sua atuação. Em seguida, a discussão avança sobre o conceito de Governo Eletrônico (e-Gov), enquanto forma de atuação do Estado no campo digital; são abordados seus fundamentos, seus desdobramentos e suas implicações para os cidadãos e para o próprio Estado.

Na sequência, a discussão deixa o e-Gov e passa a abordar a Democracia Digital, tratando desde o porquê da escolha desse termo para identificar o conceito, até as etapas evolutivas possíveis das ações democráticas digitais e de que forma isso impacta no aprimoramento da Democracia como sistema político. Por fim, como consequência do debate, discute-se a relação entre a exclusão social e a exclusão digital, e o impacto na Democracia Digital.

Começamos aqui com o impacto que o advento das TICs causou sobre as dinâmicas entre Estado e Sociedade Civil. A Internet modificou por completo os processos de geração, transmissão e circulação de informação, saberes, bens e serviços. Surgida no meio militar da segunda metade do século XX, difundida para a Sociedade Civil na década de 1990, estabeleceu-se como um padrão de comunicação no Brasil a partir dos anos 2000.

No novo espaço virtual criado, nasceram novas formas de relações sociais, econômicas, culturais, comunicacionais e políticas, por conta de três características básicas do novo canal, que Lemos e Lévy (2010) denominaram três princípios básicos da cibercultura: a liberação da emissão, a conexão generalizada e a reconfiguração social, cultural e política.

É fundamental compreender o que representam essas promessas a serem cumpridas pela ascensão das novas tecnologias comunicacionais, para avaliar a concretização de seus potenciais. O princípio da “liberação do polo da emissão” reflete

a promessa da emergência de novas vozes, a partir da comunicação em larga escala via Internet.

É de fato inegável a ampliação do potencial de manifestação, tanto quanto à possibilidade em si quanto ao alcance de tais manifestações. Nesse sentido, a promessa é cumprida, mas não sem trazer consigo novos desafios. Tais desafios, talvez, sejam facilmente identificados quando refletimos sobre as novas exigências – infraestruturais, pessoais, intelectuais... – para que a manifestação seja realmente possível e, mais do que isso, aceita e inteligível. O campo virtual não difere dramaticamente dos campos tradicionais de relação entre os indivíduos: mais do que poder comunicar-se, é necessário saber como comunicar-se, sob pena de tornar ineficaz qualquer manifestação.

O segundo princípio – o da “conexão generalizada” – traz a promessa de que tudo o que é produzido será acessível e disponibilizado, também fazendo uso do amplo alcance da rede. Novamente, temos os dois lados da moeda: por um lado, há uma ampliação de fato das possibilidades de disponibilização e acesso ao conteúdo produzido decorrente da ampla conectividade viabilizada entre os atores; por outro lado, as capacidades dos atores interferem e ajudam na determinação de seu alcance na ampla conectividade, tanto para acessar conteúdos quanto para disponibilizá-los.

Finalmente, o terceiro princípio é o da “reconfiguração”. Aqui temos a promessa de que as relações interpessoais e interinstitucionais se transformam a partir da emergência das TICs. Lemos e Lévy (2010, p. 46) destacam que, mais do que a remediação de um meio, este princípio tem como essência a “transformação de estruturas sociais, instituições e práticas comunicacionais”.

De certa forma, é possível afirmar que esta promessa se confirma, ainda que não de maneira absoluta e não para todos os atores. Novamente, a diferença de capacidades e estruturas disponíveis para cada ator — especialmente no que tange à baixa condição das classes menos favorecidas – faz com que o impacto social seja mais transformador para uns do que para outros.

Por exemplo, jovens de classes sociais elevadas mantêm formas de relacionamento utilizando a Internet já há algum tempo: comunidades em redes sociais, grupos de interesse baseados na Internet, relacionamentos interpessoais virtuais, “guildas” em jogos online, dentre outros. Para jovens de classes baixas, essas novas possibilidades são mais restritas; certamente, aquelas que surgiram são mais recentes, tais como a emergência dos grupos de *Whatsapp* no Brasil.

O potencial e as promessas das TICs acabaram por obrigar o Estado a repensar suas dinâmicas, considerando esse novo campo de interações. A Internet, a mais representativa das TICs, pode potencializar a democratização dos processos políticos-sociais, possibilitando maior transparência informacional dos governos.

Espera-se maior conscientização da população quanto à sua responsabilidade na administração dos serviços públicos devido à disponibilização de maior quantidade de informações governamentais e políticas – colocando sob escrutínio público temas que são de preocupação geral – fomento à interatividade e debate público, produção de conhecimento e difusão de informações de maneira pulverizada, dentre outros (ANDRADE E SOBREIRA, 2008; BIMBER, 1998; GIMMLER, 2001; RONCA E COSTA, 2002).

Ainda, a difusão crescente de dispositivos móveis amplia o acesso dos cidadãos ao campo virtual; em decorrência, a necessidade e o interesse do Estado de articular esse meio. A difusão dos dispositivos que permitem acesso é fundamental à difusão da própria esfera digital, uma vez que são, ao mesmo tempo, repositórios públicos de informação, que podem ser potencialmente acessados por qualquer cidadão, rompendo os constrangimentos de tempo e lugar, e canais para a oferta de serviços públicos, que viabilizam a comunicação dialógica ou discursiva e até mesmo consultas, sondagens e eleições on-line (SILVA, 2009).

Assim, é fundamental que avancemos para a discussão da manifestação estatal na Internet, o Governo Eletrônico, para na sequência podermos avaliar o papel do próprio Estado na constituição do campo virtual de sua atuação e de participação da Sociedade Civil em suas dinâmicas.

### **3.1 O Governo Eletrônico**

Começamos essa sessão esclarecendo a razão da escolha do termo Governo Eletrônico para denominar o conceito aqui abordado. A escolha do referido termo, em detrimento de sua alternativa mais comum (“Governo Digital”), deu-se por avaliarmos que Governo Eletrônico é o termo mais utilizado, ao menos na língua portuguesa. Uma busca pelo mecanismo de busca digital Google ([www.google.com.br](http://www.google.com.br)), no Brasil, indica a ocorrência de ao menos 287 mil resultados para o termo. Para a busca por Governo Digital, os resultados são menos numerosos, por volta de 145 mil. A abreviação e-Gov, já estabelecida em todo o mundo, também será utilizada nesse trabalho.

Isso posto, avancemos para a efetiva discussão do conceito. As concepções sobre Governo Eletrônico (e-Gov) são plurais, com algumas características comuns. Nas linhas que seguem, o objetivo é observar alguns dos conceitos existentes, compreendendo suas peculiaridades, além dos elementos coincidentes. São recorrentes as preocupações com o incremento da eficiência do Governo, da qualidade dos serviços oferecidos aos cidadãos e, igualmente, com a ampliação da participação popular nos processos democráticos (GRÖNLUND, 2002).

Da perspectiva de Pinho (2008), o conceito de Governo Eletrônico pode ser considerado a partir de duas visões, uma restrita e outra ampliada. A restrita entende governo eletrônico como conjunto de mecanismos digitais que fornecem serviços e informações do governo para a sociedade. A ampliada expressa uma expectativa de governo eletrônico voltado para o reforço da capacidade de participação e de ação da sociedade para além da mera sujeição ao poder do governo.

Em um conceito restrito, o Governo Eletrônico remete a um conjunto de estratégias de uso dos recursos das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), com o intuito de modernizar a máquina administrativa e atender às necessidades do cidadão (MOURA, 2004). Além dos serviços oferecidos, há a busca pelo uso da Internet para a ampliação da transparência da gestão pública, aumento da eficácia e da eficiência da gestão, melhoria da qualidade dos serviços, transparência e ampliação das possibilidades de fiscalização das ações e dos serviços em planejamento, em andamento e já executados pelas instituições públicas (SANTOS, 2003; TEIXEIRA, 2004; HEEKS, 2001).

A visão restrita coloca no centro do e-Gov a busca por modernização da máquina administrativa e o foco na eficiência com atenção às necessidades do cidadão. A inclusão da Eficiência como princípio constitucional da Administração Pública brasileira é uma manifestação desta visão restrita. Há, aqui, uma perspectiva incremental da inovação, que pode ser de interesse de Estado e cidadãos, mas não transforma efetivamente o relacionamento entre ambos, de maneira a modificar qualitativamente a forma com que lidam um com o outro.

Há, entretanto, uma possibilidade mais ampla de entender o Governo Eletrônico, considerando a posição do cidadão como proativa e influente. Uma gestão efetivamente social e seus reflexos nas políticas de Governo Eletrônico – então – concretizar-se-ia quando os governos institucionalizassem modos de construir políticas públicas que não vissem ao cidadão da perspectiva gerencialista, como

consumidor e cliente. Trata-se de uma postura do Estado que percebe o cidadão como agente ativo no processo, desde a etapa de identificação de demandas e elaboração de políticas, incluindo sua relação com o meio virtual e também se valendo deste (TENÓRIO, 1998; GRÖNLUND, 2002; LEMOS E ROCHA, 2007).

Seguindo esta tendência, a Organização das Nações Unidas (ONU) endossa a perspectiva mais abrangente e inclusiva do conceito. Em seu relatório mais recente sobre o tema, datado de 2014, a ONU defende que o Governo Eletrônico e a inovação aplicada podem exercer oportunidades significativas para a transformação da administração pública em um conjunto de práticas voltadas para o desenvolvimento sustentável.

O relatório traz o conceito convencional restrito de *e-Gov*, qual seja “o uso de TICs aplicadas para prover informação e serviços às pessoas”; entretanto, expande-o a partir daí, pensando-o como uma forma de otimizar e aproximar fluxos de trabalho, amplificar canais de comunicação e empoderar as pessoas em suas interações com o governo. São inclusive citadas algumas ferramentas já identificadas pela pesquisa, como o uso de aplicativos móveis, serviços na nuvem, interação por redes sociais, utilização de *big data*, possibilidade de acesso de informações e serviços em portais *online*, dentre outros.

Enfim, qualquer que seja a perspectiva sobre o conceito – mais restrita ou mais ampla – é possível decompor sua concepção em três componentes básicos, de forma a melhor compreendê-lo e praticá-lo (FERGUSON, 2002; SANCHEZ, 2003; JARDIM, 2004):

- Prestação eletrônica de serviços (e-administração): são aqueles elementos que trabalham – por meio eletrônico – no sentido da busca de maior eficácia, eficiência e qualidade nos serviços do governo e das instituições públicas. É marcante, na concepção restrita de *e-Gov*, cuja busca pela eficiência e eficácia é o centro das ações;
- Democracia eletrônica (e-democracia): de caráter mais inclusivo em relação ao cidadão, são aqueles elementos que trabalham na busca de transparência da gestão pública e participação dos cidadãos nas decisões governamentais por meios eletrônicos. Marcantes na perspectiva mais ampla do conceito de *e-Gov* tem, como exemplo, as ferramentas de acesso aos processos legislativos,

comunicação eletrônica com representantes eleitos, votação eletrônica, diálogo propositivo com os gabinetes públicos, etc;

- Governança eletrônica (e-governança): dimensão de elementos mais técnicos e operacionais, que incorporam as TICs para dar suporte aos gestores públicos de diferentes escalões na tomada de decisões, na elaboração e implementação de políticas públicas, entre outros, visando dinamizar a ação governamental. Tendem a aparecer em todas as perspectivas – amplas ou restritas – por serem acessórios do sistema.

Entretanto, os programas de governo eletrônico não costumam nascer incorporando todas essas perspectivas. Há a tendência de que, mesmo os conceitos mais amplos, sejam aplicados – gradualmente –, até para o desenvolvimento da habitualização dos agentes estatais e públicos, em utilizar tais sistemas. Chahin (2004, p.16) sugere uma trilha evolutiva básica, criada pela organização “Unidade de Missão Inovação e Conhecimento – Umic”, de origem portuguesa, para que seja possível avaliar o grau de maturidade do conceito aplicado de e-Gov:

- Primeiro Estágio – Presença na Internet/Informação: estágio em que o governo se coloca na Internet, usualmente em sites com oferta de informações básicas ao público: seus projetos, estrutura, ações, atrativos de seus territórios, entre outros. As informações sofrem poucas alterações ao longo do tempo, e as pessoas que visitam o site não veem motivos para voltar a visitá-lo;
- Segundo Estágio – Interação: nessa fase, há a disponibilização de algum canal de comunicação on-line com o governo, tais como formulários e contato via correio eletrônico, por exemplo;
- Terceiro Estágio – Transação / Interação bidirecional: nessa etapa, o usuário – autonomamente – pode realizar uma operação completa, como serviços interativos e compras eletrônicas;
- Quarto Estágio – Transformação: nessa fase, os serviços disponibilizados estão integrados, e a identidade da entidade pública que presta o serviço se

torna irrelevante para o usuário, dado que a informação se encontra organizada de acordo com as necessidades do cidadão;

- Quinto Estágio – Participação: estágio que não consta da prescrição original. Foi proposto – posteriormente – por Jardim (2004), constituindo-se na fase na qual se estabeleceriam os mecanismos de articulação entre cidadãos e o governo, e a participação política a partir dos meios eletrônicos estaria generalizada, o que pode ser identificado com a noção de cidadania eletrônica e muito se aproxima da definição de democracia participativa.

Em uma visão bastante similar à anterior, mas que tem um foco maior nas etapas interativas entre Estado e Sociedade, também Becker (2001) descreve ao menos quatro estágios pelos quais entende evoluir os esforços de e-Gov: a ciberpolítica tradicional, o fortalecimento do sistema já estabelecido, a mudança do sistema representativo para empoderar os cidadãos e a mudança da democracia participativa para um Estado Democrático Participativo. Nessa perspectiva, é possível avaliar o grau de maturidade de uma política de Governo Eletrônico a partir da seguinte gradação, conforme Becker (2001):

- Ciberpolítica Tradicional: a etapa geralmente inclui o surgimento e a manutenção de uma miríade de portais e sistemas informáticos gerenciados pelo Estado, em todos os seus âmbitos – municipais, estaduais ou federais. Não raramente, os portais não apresentam uma “via de duas mãos” aos cidadãos, servindo apenas como formas de acesso a um pequeno número de serviços ou informações. Muitas vezes, a criação de tais instrumentos virtuais serve mais para o Estado do que a impressão de estar atualizado com as novas tecnologias, sem um pensamento inclusivo e participativo de fato. Para o autor, a grande maioria das iniciativas de e-gov encontra-se nesse estágio;
- Fortalecimento do sistema já estabelecido: presentes nessa etapa estão os mesmos recursos já apresentados na fase anterior, porém amadurecidos e com alcance maior de público. Os portais podem trazer grandes quantidades de informação, ampliando as possibilidades de ciência dos cidadãos sobre sua administração. Alertas sobre situações relevantes também podem estar presentes

nesses sistemas eletrônicos. As ferramentas, nessa etapa, também podem oferecer sistemas de comunicação entre cidadãos e governo e mesmo entre cidadãos e outros cidadãos e/ou grupos políticos. Essas ferramentas, oferecendo enormes quantidades de dados, misturam-se com propaganda governamental. O governo também tende a utilizar a mídia de massa para influenciar a opinião pública com sua visão. Fora do escopo direto do governo, as alternativas de comunicação privadas (chats, redes sociais e similares) permitem que cidadãos se organizem rapidamente em grupos de interesse, ganhando força nos embates com outros atores e com o governo. Ainda que de maneira incipiente, essas movimentações fazem com que a ciberpolítica amadureça e – com o tempo – possibilite a evolução do relacionamento entre Sociedade e Estado, ao menos na esfera virtual;

- Mudança do sistema representativo para empoderar os cidadãos: com a combinação de novas TICs, novas possibilidades de deliberação face a face – relações virtuais e físicas – e promessas de que os representantes escolhidos atendam às expectativas de seus representados, o sistema político evolui para uma dinâmica em que a ligação entre os cidadãos e o Estado é forte; os cidadãos têm reais poderes de influência no sistema representativo. Não existem grandes mudanças estruturais formais; na prática, o Estado ouve mais os cidadãos para a construção de leis e decisões de investimento;
- Mudança da democracia participativa para um Estado Democrático Participativo: a grande mudança dessa etapa em relação à anterior é a possibilidade conquistada pelos cidadãos de decidir – diretamente – sobre leis que os atinjam. Isso se opera por meio de TICs, dando-lhes a possibilidade de atuar em uma teledemocracia, recuperando a lógica da democracia clássica, em que cidadãos se reuniam em praça pública para escolher os rumos das ações do Estado. Planejamentos estatais, leis, agendas de desenvolvimento e questões polêmicas passam a ser debatidas diretamente pelos cidadãos, juntamente com representações governamentais cabíveis. Na democracia digital, há um impulso na direção da ampliação dos mecanismos de viabilização de formas de participação mais diretas, mais aproximadas da democracia clássica (COLEMAN E GOTZE, 2002), incorporando princípios de engajamento comunitário e de

participação no processo de governo (BLOMER E JAY, 2004). Em teoria, há uma tendência de transferência de poder dos políticos profissionais para os cidadãos. (KING, 2006).

Via de regra, seja qual for a classificação adotada, é marcante a percepção dos autores de que o amadurecimento e a melhoria de uma política pública de Governo Eletrônico se dá pela maior oferta de serviços e lógicas participativas e empoderadoras dos cidadãos, frente aos Estados dos quais fazem parte.

Na base das escalas, estão aqueles elementos que permitem – operacionalmente – a melhoria dos processos estatais e o acesso para a população de serviços que lhes interessa; no outro extremo, nas etapas mais avançadas, encontram-se aqueles elementos que direcionam o sistema para uma integração dialogada com o público-alvo, dando-lhes posição ativa no processo decisório político e superando a participação apenas pela votação em momentos de escolha de lideranças.

De modo a sumarizar todas essas possibilidades, propomos uma pequena retomada daquilo que foi atribuído ao conceito de *e-Gov*. Primeiramente, a inovação e aplicação de TICs permite que os administradores públicos possam atingir maior eficiência, oferecer melhores serviços e responder às demandas de transparência e responsabilidade por seus atos.

Também pode auxiliá-los a fomentar práticas – ecologicamente – mais inteligentes – pela eliminação de papel nos processos, por exemplo – fomentar a inclusão de grupos desfavorecidos – abrindo canais para que sejam ouvidos – ou mesmo estimular o crescimento econômico – com ferramentas de desenvolvimento de atores locais e/ou promoção de economias locais em maior escala.

Pode, também, constituir-se como propulsor efetivo para o desenvolvimento de plataformas de compartilhamento de conhecimentos, desenvolvimento de habilidades para seus servidores e cidadãos – como as plataformas de ensino a distância –, oferta de soluções para processos (como a distribuição de softwares públicos, algo que é feito pelo Brasil), dentre outras possibilidades (UNITED NATIONS E-GOVERNMENT SURVEY, 2014).

### **3.2 A Democracia Digital**

O conceito de Democracia Digital é uma das novas possibilidades criadas a partir da penetração do Estado no campo das relações virtuais, a partir das TICs. A internet, ao menos em sua essência, trouxe consigo a promessa e os desejos dos usuários de ser um ambiente democrático, resguardadas as devidas limitações que serão a seguir identificadas.

Nela – em tese – os indivíduos têm a possibilidade de produzir seu próprio conteúdo, em seu próprio domínio, blog, perfil de rede social ou outro espaço disponibilizado, contribuindo, ou optando por não contribuir, conforme sua vontade e acesso em debates online (KING, 2006). Diane disso torna-se evidente que haja grandes expectativas quanto à sua força transformadora nos sistemas políticos de hoje.

As expectativas quanto ao potencial uso da Internet para fazer “evoluir” o sistema político aumentam se considerarmos que, em geral, há uma desilusão dos cidadãos com seus governantes; com isso, uma redução da participação política de caráter voluntário. A participação menor dos eleitores nos processos eleitorais intensifica a expectativa e as promessas do uso das TICs em políticas de Governo Eletrônico, de que essas novas ferramentas possam ser o motor de transformação da estrutura e de promoção de inclusão política. (GUSTAFSSON, 2003).

A esperança não é infundada ou ingênua. Baseia-se na ideia de que a participação e os processos democráticos têm como elemento fundamental a comunicação entre os indivíduos, a necessidade de colocá-los numa mesma arena para debater os rumos de suas vidas.

Assim, instrumentos que permitam mais facilidade e amplitude nas comunicações – como as TICs – despertam projeções de que mais pessoas, dos mais diversos perfis e localizações, passem a interagir entre si e com o Estado. Mas serão essas promessas atingíveis ou automaticamente realizáveis, sem quaisquer outras precauções? Na busca dessa resposta, passamos a explorar as variações do conceito de Democracia Digital para – posteriormente – confrontá-lo com suas limitações e obstáculos; por fim, lançar mão dele para abordar o objeto de estudo.

Assim como fizemos com o conceito de Governo Eletrônico, justificamos aqui a escolha do termo Democracia Digital. Esse termo foi escolhido – também – pela maior utilização em língua portuguesa, com maior apontamento de ocorrências pela ferramenta de busca Google (99.600); comparado a Democracia Eletrônica, que apareceu em 9.620 ocorrências. Também tal qual o caso do Governo Eletrônico, a

abreviatura mundialmente aceita – *e-Democracy*, ou e-Democracia, na tradução literal – é utilizada nesse trabalho.

Em linhas gerais, podemos compreender a Democracia Digital como a busca e prática de conceitos e projetos democráticos de qualquer natureza, por meio de meios digitais, mesmo que em conexão com manifestações fora desses meios. Nessa visão (GOMES, 2007; HACKER E VAN DIJK, 2001), a Democracia Digital materializa-se apenas como uma digitalização dos processos democráticos; por essa lógica, toda vez que concluirmos que um estado é democrático – seja qual for sua orientação quanto ao modelo de democracia, e que este estado atue no campo virtual em relação a seus cidadãos – estaríamos diante de uma política pública de Democracia Digital.

Em suma: num estado democrático, todas as instâncias processuais, de justiça e de governo são democráticas, de tal modo que os dispositivos digitais conduziram imediatamente à Democracia Digital.

Não nos parece – certamente – que tal visão possa prosperar. Como já discutimos ao tratar Governo Eletrônico, os estados, democráticos, ou não, podem buscar o uso das TICs sem que, com isso, estejam implementando formas de interação com seus cidadãos, ao menos numa lógica de duas vias, onde há reciprocidade comunicativa.

Mesmo um estado democrático, especialmente um que esteja mais inclinado a uma Democracia menos participativa e mais liberal, pode lançar mão de instrumentos na Internet que apenas busquem a ampliação da eficiência e melhoria de seus processos, ou o maior alcance da publicidade de seus atos com a finalidade de legitimá-los perante o público.

Quaisquer manifestações virtuais do estado poderiam ser vistas – certamente – como manifestações de uma política de Governo Eletrônico; entretanto, seria questionável entendê-las como práticas de Democracia Digital. Como resolver tal equação? Como melhor compreender a relação entre Democracia Digital e Governo Eletrônico? Entendemos que precisamos – gradualmente – ampliar as variáveis que compõem o conceito de Democracia Digital, diferenciando-o daquele mais amplo – Governo Eletrônico –, naquilo que lhe é peculiar e relevante.

Começamos a acrescentar substância ao conceito de Democracia Digital trazendo à tona a necessidade de que, mais do que meramente ser uma ação do Estado em meios virtuais, a Democracia Digital precisaria ser constituída por ações

estatais voltadas para a promoção de um ambiente participativo, ou que visam recuperar ou corrigir o déficit democrático de uma dada sociedade (GOMES, 2007).

Tais objetivos seriam atingidos pela inclusão de ações que envolvam um conjunto de processos e estruturas de comunicação eletrônica que sirvam de interface entre os eleitores e os eleitos, de modo a corrigir – inclusive – o desinteresse e o afastamento entre Sociedade e Estado (KING, 2006; GRAFT E SVENSSON, 2006). Isso poderia se dar pela redução do custo e do tempo necessários para interação com os cidadãos, além de garantir maior conveniência (facilidade) para esses contatos (WATSON E MUNDY, 2001).

Tal entendimento define um papel novo para o uso das TICs: fazer com que as tecnologias facilitem a comunicação com os cidadãos; mais do que mera comunicação informativa, que as TICs permitam o diálogo propriamente, reduzindo o distanciamento que – porventura – tenha surgido entre Estado e a Sociedade Civil; distanciamento real ou aparente, que gera o desinteresse do cidadão. Já não temos apenas a inclinação para o campo virtual da parte dos Estados – o que caracterizava uma política de Governo Eletrônico superficial – temos agora um novo elemento a considerar: a facilitação do diálogo e aproximação entre as partes.

Mas, a mera aproximação e o diálogo ainda não garantiriam a efetiva participação no sentido de que ela fosse significativa; haveria – à primeira vista – apenas a garantia de que as vozes seriam proferidas sem qualquer confirmação de que seriam de fato ouvidas e consideradas. Nesse sentido, é relevante acrescentar a dimensão do uso das TICs em uma política de Democracia Digital, para a otimização da comunicação nas arenas políticas e alteração de aspectos da tomada de decisão política, com o objetivo de reforçar a efetividade e eficiência da democracia.

Nessa lógica, estariam envolvidos governos, organizações internacionais, representantes eleitos, órgãos de mídia, partidos políticos, ONGs, grupos lobbistas e de interesse, e grupos de cidadãos, em processos políticos no âmbito de suas comunidades, estados, países ou mesmo em âmbito global (KING, 2006). Tal união possibilitaria – efetivamente – ampliar a participação na tomada de decisões; eventualmente, abandonar o sistema representativo vigente, em que há pouca participação dos cidadãos, e migrar para um sistema que permita maior engajamento direto dos cidadãos nos rumos políticos de seu espaço de vida (MAHRER E KRIMMER, 2005; KAKABADSE, KAKABADSE E KOUZMIN, 2003, TSAGAROUSIANOU, 1999).

Já se têm duas novas dimensões para consideração da manifestação da Democracia Eletrônica: a ampliação do diálogo e participação; a efetiva capacidade para que a participação seja efetiva e real. Em ambos os casos, não só a figura do Estado, como executor da política e ordenador do campo virtual, desponta como imprescindível, como o outro polo da relação – o Cidadão – torna-se igualmente destacado.

Conclui-se que, para haver Democracia Digital, é central considerar o papel do Cidadão que dela usufrui. Efetivamente, a democracia (e sua vertente digital) depende da participação de cidadãos bem informados, condição essa que lhes permite compreender as ações e motivações do Estado, possibilitando efetivamente cobrar os representantes eleitos por suas ações, superando inclusive longas distâncias e períodos de tempo, pelas características do meio virtual (WATSON E MUNDY, 2001; BECKER, 2001; TSAGAROUSIANOU, 1999).

Torna-se efetiva a Democracia – a Digital, especialmente – quando viabiliza um contínuo e duradouro fluxo de informação entre cidadãos e governo, com uma autêntica participação no processo político. Sem a figura do cidadão capaz de participar, não há democracia.

Essa linha de raciocínio é fortalecida se combinada com a ideia de Graft e Svensson (2006), pela qual as novas tecnologias são importantes para a informação dos cidadãos. Pela internet, eles podem ter acesso aos dados do governo e a outras fontes relevantes de informações. Os cidadãos têm a possibilidade de aprender sobre programas governamentais, legislação e andamento de processos jurídicos que lhes caibam. Assim, tornam-se mais bem informados, qualificando a própria democracia, agora aprimorada pelo canal informacional eletrônico.

Mais do que isso, numa benéfica bola de neve, a colaboração e participação por meio de TICs poderia gerar outro reflexo positivo, já discutido anteriormente nesse trabalho: ao sentirem-se partícipes das decisões e partes da construção de políticas do Estado, os cidadãos tendem a sentir-se mais satisfeitos, comprometidos e interessados. No processo de participação, os cidadãos acabam mais bem informados – conhecedores do processo político e mais qualificados para novas interações – num legítimo *learn by doing* democrático do qual Bobbio poderia orgulhar-se. (KAKABADSE, KAKABADSE E KOUZMIN, 2003; BOBBIO, 1997).

Acrescentadas essas camadas ao conceito de e-Democracia, é plausível imaginar que, ao debruçarmos nossa atenção sobre o que hoje se pratica no mundo,

encontraremos políticas públicas de Governo Eletrônico com manifestações e-Democráticas em diversos estágios de maturidade. Toma-se por base a presença – em maior ou menor grau – dos novos acréscimos que, nos parágrafos acima, destacamos. Assim, quanto maior e mais intensa for a presença dos elementos recém mencionados, mais madura e pulsante será a e-Democracia.

Independente da forma que a democracia eletrônica assuma, o caminho para sua construção não existe sem riscos e percalços, especialmente para os cidadãos. Como coloca Starr (2010), os ganhos para a democracia (enquanto sistema participativo, pelo advento das TICs) são reais, mas as perdas também o são. À medida que novidades forem sendo propostas e adaptadas, resistências serão sentidas e os impactos das mudanças nem sempre agradarão a todos. Assim, um longo caminho precisa ser trilhado até que um modelo maduro de E-democracia seja posto em vigor.

As colocações acima provocam para a necessidade de, ao analisar o caso que é objeto de estudo deste trabalho, considerar a constituição e dinâmica do campo da Democracia Digital com especial atenção para o papel, posicionamento e forças dos atores em jogo (especialmente Estado e Sociedade Civil). Essa necessidade leva a recorrer ao quadro teórico dos Campos de Ação Estratégicos – SAF (FLIGSTEIN e MCADAM, 2012), de modo a observar as referidas dinâmicas por uma lente adequada.

Ao analisarmos a dinâmica do campo e as capacidades dos atores em disputa na arena política – inevitavelmente – seremos incomodados por dúvidas quanto à igualdade nas condições de acesso aos meios eletrônicos, conhecimentos e habilidades para interagir com as ferramentas e as informações disponibilizadas, a capacidade de mobilização e motivação das TICs quanto à participação democrática e a capacidade das instituições governamentais atuais em se adaptar aos novos tempos são pontos relevantes de reflexão (KING, 2006).

Já em relação ao domínio dos conteúdos necessários que estarão em disputa no campo, habilidades para lidar com obstáculos também se apresentam: os usuais problemas das TICs, especialmente da internet, aparecem também como a abundância de pornografia, a existência de fraudes e falsificações, os roubos de identidade e cartões de crédito, os ataques de vírus e os acessos não autorizados aos sistemas operacionais, bem como campanhas de difamação, as invasões e ameaças criminosas diversas, dentre outras ameaças. Tais componentes negativos precisam

ser levados em conta e contornados para tornar o meio digital um ambiente apropriado para manifestações livres e amplas (KAKABADSE, KAKABADSE E KOUZMIN, 2003; KING, 2006).

Entendemos que é relevante para o desdobramento deste trabalho trazer aqui questionamentos de Taylor (2012) sobre a e-Democracia, problemas que precisam ser sanados antes de considerar que o meio virtual é um território adequado para o desenvolvimento da democracia. Tais questionamentos são aqui trazidos não para receber uma resposta, mas para guiar nosso olho investigativo e analítico sobre o papel e a ação do Estado do RS na construção da política pública investigada neste trabalho.

Os questionamentos mencionados assumem forma com as seguintes perguntas: podemos esperar uma política na qual os cidadãos tenham maior familiaridade e fluência com as ferramentas digitais e as ofertadas pelo governo do que têm hoje? Podemos acreditar que os governos irão solucionar os riscos e os desafios da criação de identidades digitais seguras, de modo que um número cada vez maior de processos e serviços virtuais possam ser oferecidos? Podemos esperar uma política democrática largamente vivida por milhões de cidadãos, através de redes sociais e outros canais digitais? Podemos esperar de nossos governos participações consistentes e verdadeiramente abertas nessas redes? Podemos esperar que nossos governos se movimentem cada vez mais para a transparência total – para a liberdade de informações – buscando atingir um verdadeiro governo aberto – *open government*?

As questões não são exclusivas às limitações dos cidadãos, mas se aplicam também às intenções e limitações dos Estados. As TICs são somente ferramentas; as restrições reais para os usos que lhes podem ser dadas em processos políticos resulta do posicionamento dos Estados – e dos cidadãos – que definem os rumos de sua utilização.

Na prática, não há impedimento efetivo para que um Estado utilize os recursos digitais tanto para fortalecer uma democracia quanto para derrubá-la. A máquina estatal de propaganda, mais forte individualmente do que os cidadãos esparsos, é capaz das duas possibilidades. Portanto, o futuro da e-Democracia depende menos da tecnologia por si só, mas principalmente dos embates políticos em campo e das estruturas de poder constituídas para decidir sobre o uso dessas tecnologias (GUSTAFSSON, 2003).

Consideremos, também, que o Estado e a Sociedade Civil são atores coletivos, compostos por diversos atores individuais em constante disputa para determinar o controle sobre as visões de mundo e sua legitimidade. Assim sendo, o comportamento dos Estados – atores coletivos – reflete o comportamento de seus gestores – atores individuais vitoriosos nos embates por controle político e administrativo. Dessa forma, se pretendemos que políticas públicas de cunho democrático, digital ou não, sejam colocadas em prática, é no convencimento desses atores dominantes que precisamos atuar.

Mahrer e Krimmer (2005) acrescentam uma dimensão extra a essa dinâmica: ainda que representantes políticos estejam colocando em funcionamento práticas de Governo Eletrônico – com foco na eficiência, há um esforço da parte desses mesmos atores para interferir explicita e implicitamente no avanço da Democracia Digital.

Em outras palavras, os atores que deveriam ser responsáveis pela implementação de novas formas de interação do Estado com os cidadãos estão consciente e ativamente se opondo aos mecanismos que permitam mais engajamento civil, por medo de transformações que lhes retirem poder. Leighninger (2011) também endossa tal ideia: para ele, ainda que os gestores públicos reconheçam que as tecnologias criaram novas oportunidades – e dores de cabeça – nos sistemas políticos, eles realmente estão preocupados com as transformações que estão em curso.

Outro aspecto da atuação dos Estados contra a e-Democracia diz respeito aos riscos de que a internet seja utilizada pelos governos – autoritários ou não – como um veículo de propaganda estatal. Com isso, rompendo com o ideal do diálogo participativo e adentrando no perigoso terreno do convencimento das massas (MOZOROV, 2011).

Também há o risco de, em nome da segurança nacional, os governos utilizarem as TICs – especialmente a internet – para invasão de privacidade dos cidadãos. Além de outras violações de liberdades individuais e demais princípios democráticos. O combate ao terrorismo, mesmo em países democráticos, tem flertado fortemente com essa ameaça, ainda mais depois dos atentados de 11 de setembro de 2001; além de outros mais recentes, como os atentados de 2015 na França (TAYLOR, 2012). O polêmico Marco Civil da Internet Brasileira não se furtou ao trazer dispositivos legais que flertam com a invasão da privacidade, reforçando a necessidade do debate.

Entretanto, se considerarmos a lógica dos campos de ação estratégicos, a solução é uma: a contraposição dos atores dominantes por outros atores – desafiantes, que interponham suas contribuições ao jogo político democraticamente. Assim, mesmo que os governos, intencional ou não intencionalmente, se movam apenas lentamente para a instauração de políticas de Democracia Digital, o papel dos cidadãos é exercer a pressão e a ação propositiva; de modo que haja um constrangimento das administrações nacionais em prol da implementação de dispositivos mais inclusivos e participativos em seus sistemas políticos, especialmente em forma digital.

Dessa forma, concluímos pela necessidade de considerar características relevantes da democracia – inclusive a digital – o interesse dos cidadãos sobre o funcionamento do sistema político e a postura participativa ativa que os cidadãos manifestam no processo democrático (WATSON e MUNDY, 2001). Em decorrência disso, também é possível pensar a democracia em sua forma digital – e-Democracia – como potencial fomentadora da ampliação do interesse e da participação pública na política – o *learn-by-doing* da vida cidadã.

Em tese, isso depende de que o cidadão-médio possa se comunicar diretamente com seus representantes eleitos. Além de conseguir se organizar e colaborar; com isso, tendo acesso a um grande volume de informações, por custos mais baixos e, assim, gerando um cidadão bem informado – retroalimentando a democracia (KING, 2006).

Entretanto, a situação é mais complexa, uma vez que envolve a vontade e a capacidade dos cidadãos em participar do processo democrático e, também, do meio de convívio eletrônico. A vontade ou cultura de participação é um requisito anterior à própria capacidade de operar no meio digital. King (2006) alerta que é improvável que o acesso ao meio digital, por si só, seja capaz de ampliar a participação dos cidadãos nos processos políticos. A escolha pela participação é anterior ao acesso ao meio de convívio, sendo uma questão de valores e práticas pessoais e coletivas.

De toda forma, o problema da condição de acesso do cidadão às TICs é fundamental e precisa ser considerado. A internet, hoje, não oferece naturalmente as mesmas condições de participação nas arenas políticas para todos seus usuários. King (2006) traz a consideração da limitação de acesso como barreira à participação. Para a autora, enquanto áreas densamente povoadas migram gradualmente para redes de comunicação de alta velocidade, outras áreas menos populosas

permanecem atrasadas em termos de infraestrutura, prejudicando a possibilidade interativa digital de suas populações.

Mesmo dentro das áreas com boa infraestrutura, há o custo com os equipamentos de informática, os softwares e, também, custo com os conhecimentos necessários para que se possa fazer uso dessas tecnologias. Na realidade, mesmo com a ampliação dos acessos em relação ao seu espectro físico, por exemplo, *lan houses*, computadores públicos, pontos de Wi-Fi livres, a questão da fluência nas novas tecnologias e nas formas de participação no sistema – a alfabetização digital e política – ainda recai como limitador.

Na prática, sem observar tais condições, as TICs restringem o escopo de participantes, criando uma *ciberelite*, ao invés de ampliar a participação da sociedade. Como agravante, ainda é possível pensar que a internet, por sua natureza de acesso remoto, traz consigo o risco do isolamento e individualismo: ideia materializada na imagem clássica do usuário de computador solitário, sentado em frente a um monitor.

Em suma, a emergência das TICs como meios de participação traz consigo o desafio de evitar a segregação dos menos capazes, seja intelectual, seja estrutural ou financeiramente. Starr (2010) reforça o alerta: para ele, quanto mais os governos migram seus canais de comunicação e sistemas para a internet, maior será a exclusão dos indivíduos de menor renda ou educação.

No cenário atual, quando a participação online se eleva, junto com ela se erguem também minorias altamente especializadas, como uma *ciberelite*. A discussão é densa e central neste trabalho, razão pela qual será aprofundada no tópico que segue, refletindo sobre o fenômeno do “digital divide” e na relação entre exclusão social e exclusão digital. De toda forma, o debate até aqui parece reforçar a necessidade do Estado em estruturar o campo virtual para exercício da Democracia, considerando efetivamente a capacidade e o interesse dos cidadãos em participar.

### **3.3 Digital Divide: Exclusão Social e Exclusão Digital**

O debate até aqui passou pelo conceito de democracia, pela construção dos modelos e, também, pela compreensão de como a democracia acaba por ser transposta para os ambientes virtuais, por meio de ações de e-Gov e e-Democracia. Entretanto, ao trilharmos esse caminho, foi recorrente a consideração de que a participação dos cidadãos nas rotinas e nas decisões de seus Estados depende tanto

da abertura e estruturação dos próprios Estados quanto do preparo e condições dos cidadãos.

Considerando-se que a prática da e-Democracia depende fundamentalmente do “e” que a precede, levando em conta o recurso eletrônico e as habilidades e infraestrutura que ele supõe. Dessa forma, chegamos à conclusão que um projeto e-Democrático depende essencialmente da qualificação e estruturação dos cidadãos, do Estado e seus servidores.

Em outras palavras, a inclusão digital depende, em última instância, da inclusão social e tecnológica. Esta questão é indispensável: aqui a discussão ainda não aborda diretamente a realidade e o histórico que envolvem o caso selecionado. Nesta seção nos preocupamos com as linhas gerais que permitirão destrinchar mais profundamente tais dados à medida que surgirem. Portanto, discutiremos aspectos teóricos e possibilidades hipotéticas acerca da relação entre incluir social, tecnológica e digitalmente os indivíduos, e os desdobramentos possíveis numa Democracia Digital.

Inicialmente, retomemos um pouco o destaque para o potencial percebido nas novas tecnologias. A expectativa de que as novas tecnologias – em nosso caso, a internet – possam aprimorar a participação popular não é inédita: ansiedades semelhantes certamente foram verificadas a cada grande descoberta em termos comunicacionais – do telégrafo à televisão a cabo e, agora, à conexão global (DAHLBERG, 2001).

[...] a tecnologia sempre foi, desde o princípio dos tempos, uma ferramenta de interesse humano e objetivo humano, que tende a espelhar a sociedade que a inventou. Nós olhamos para as tecnologias de *network* para resolver problemas que foram criados no mundo real. Embora olhemos (e esperemos) novas e iminentes formas de organização política por meio da nova tecnologia que não estão necessariamente presentes no nosso mundo, isto é um erro (BARBER, 2000, p. 2).

Há certamente um quê de otimismo sempre que o advento inovador tem potencial de ser convertido em instrumentos que interferem em nossa realidade. Ao mesmo tempo, a primeira conclusão que chegamos é que, independente da inovação tecnológica aplicada, a transformação que ela gera depende das possibilidades e interesses de adesão do público-alvo, bem como do escopo de possibilidades que o projeto que a introduz no mundo estabelece ou permite.

Logo, seja a invenção do rádio, ou da televisão, ou do telefone, ou da Internet, ou da ainda hipotética e futurista telepatia; o sucesso ou o fracasso do potencial transformador de uma nova tecnologia de comunicação depende de como ela é inserida no mundo por seu propositor – em geral, o Estado ou o Mercado, e depende de como ela é recebida e internalizada pelos cidadãos.

Não há de se pensar, entretanto, que nada tem a acrescentar a nova tecnologia às possibilidades de aproximação entre cidadão e governo. De fato, é possível que a introdução de uma nova tecnologia provoque, pelo menos, uma flutuação na tranquilidade do campo estável, gerando debate e questionamento sobre o que é melhor ou pior para o futuro daquele campo. Levy (1995, 1999), Negroponte (1995), Rheingold (1996) e Rosnay (1997), cada qual a sua maneira, apontam para aspectos positivos que uma nova tecnologia tende a propiciar.

Em suas concepções, os ganhos da introdução de uma nova tecnologia de comunicação nas dinâmicas do Estado são perceptíveis especialmente no que se refere à melhoria da relação dos indivíduos com a informação e com os emissores das mensagens. Essa nova formatação de relacionamento, mais dialogada e veloz, diferente daquela existente a partir dos meios de comunicação tradicionais moderados e mais suscetíveis ao controle estatal; sendo assim uma relação mais passiva e meramente receptiva – viabiliza uma nova lógica criadora de um novo ambiente político, mais livre e participativo.

De fato, o surgimento, a popularização da Internet e das redes sociais impactaram rapidamente sobre as estruturas sociais existentes – ao menos aquelas que tiveram contato com esse novo espaço de relação, como veremos adiante; incluindo também a relação entre governos, sociedade e seus cidadãos informados e informatizados.

Contudo, isso fica evidente ao se observar o teor das manifestações populares nesses novos espaços, onde ganham uma projeção constantemente contrária em relação ao estado de coisas à primeira vista consideradas corriqueiras pelos governos, quando de sua omissão ao resolvê-las: ineficiências, corrupção, distanciamento em relação à população, foco em objetivos que não são aqueles da população a que servem, agendas paralelas, dentre outros temas polêmicos.

Nesse sentido, não há dificuldade alguma em citar casos concretos que recentemente tenham envolvido a Internet, a Sociedade, o Estado ou o Mercado, sem que seja necessário aprofundarmo-nos em cada um deles – sua mera existência já

valida o argumento. A partir de uma mobilização virtual de contrariedade contra a concessão de financiamento público para a edição de um livro autobiográfico, a cantora Cláudia Leitte forçou-se a abrir mão do benefício<sup>3</sup>. A partir de similar tipo de crítica compartilhada pela população em redes sociais, a Coca-Cola obrigou-se a vir a público para justificar o porquê de sua água mineral conter alto teor de sódio<sup>4</sup>. Além disso, compartilhamentos em massa também obrigaram o governo brasileiro vir a público desmentir boatos sobre o fim do Bolsa-Família<sup>5</sup> e do 13º Salário<sup>6</sup>.

Observando-se cada um desses exemplos, é possível visualizar a Internet – esse novo espaço virtual de relações – como uma grande praça, onde há um grande número de frequentadores, ativos, pensantes, falantes e que apresentam potencial para mobilização, com um controle por enquanto menos severo dos aparatos estatais mantenedores da ordem estabelecida.

Nas praças também circulam boatos, opiniões coletivas, manifestações individuais que ganham ouvintes. Dado a dimensão de nossa atual civilização, a praça, individualmente, perdeu força no convencimento do todo, mas a grande praça virtual – a Internet e suas ferramentas – retoma um pouco da essência original da voz popular daqueles espaços.

Ilustrações a parte, a introdução da internet fomenta e permite a reorganização social. Além de permitir uma revisão do modelo de comunicação de massas, ampliando-se a chance de democratização do acesso à informação; incentivando o surgimento de inteligentes coletivos e de resgate do espírito comunitário.

Haveria uma natural redução de disparidades, com redução do custo da informação e redução da distância, física e relacional entre pessoas; entre pessoas e instituições; entre todos com a informação em geral. Tal redução de distâncias traria consigo a maior participação e engajamento social, gerando um potencial emancipador.

---

<sup>3</sup> <<http://entretenimento.uol.com.br/noticias/redacao/2016/02/18/apos-repercussao-claudia-leitte-desiste-de-publicar-livro-via-lei-rouanet.htm>>.

<sup>4</sup> <<http://www.correiodopovo.com.br/Noticias/531609/Teor-de-sodio-superior-a-200-mgl-deve-constar-na-embalagem-da-agua-mineral->>. e <<http://www.aguamineralcrystal.com.br/pt/viva-melhor/>>>.

<sup>5</sup> <<http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2013/05/19/boato-sobre-fim-do-bolsa-familia-faz-agencias-da-caixa-lotarem-em-12-estados-neste-domingo.htm>>.

<sup>6</sup> <<http://diariogaicho.clicrbs.com.br/rs/dia-a-dia/ajuda/noticia/2016/08/boatos-nas-redes-sociais-falam-sobre-fim-do-13-salario-saiba-o-que-e-verdade-e-o-que-e-mentira-7243391.html>>.

Tais benefícios reforçariam a horizontalidade propiciada pela internet, a não linearidade das informações; dentre outras características que a distinguem dos meios tradicionais de comunicação e que, em tese, reforçam o incentivo a uma maior criticidade e participação (BRAGATTO, 2011).

Ainda que estas colocações mantenham argumentos razoáveis, infelizmente não podem ser consideradas como determinantes, sob pena de pecarmos pela ingenuidade ou cego otimismo. É no combate à cegueira e ao otimismo que levantamos aqui as principais limitações que comprometem e colocam em risco o potencial da e-Democracia. Nesse sentido, ao menos duas barreiras não se encontram superadas: a barreira infraestrutural e a barreira econômico-educacional – não no sentido de educação formal, mas de capacidade adquirida para lidar com informação de maneira crítica e ativa.

Defende-se aqui a ideia de que a não superação dessas duas barreiras tende a gerar maior exclusão da sociedade com relação à participação dos rumos assumidos pelo Estado, posto que haveria a tendência natural de conceder cada vez mais espaço à participação digital; porém, contando com uma parcela reduzida da sociedade – aquela capaz de interagir efetivamente neste ambiente, fato que reduziria a capacidade relativa da sociedade em opinar.

Teme-se que as próprias instituições do Estado, ao conferirem maior importância a estes mecanismos de comunicação, acabem exacerbando esta segregação entre os cidadãos que têm e os que não têm acesso aos meios digitais (MAIA, 2002).

Nesse senso, em vez de ser uma oportunidade, as novas mídias, se não tratadas com o preparo e a educação adequados pelos cidadãos, podem representar um novo conjunto de obstáculos para se aperfeiçoar os regimes democráticos, caso sejam mantidas as mesmas características relativas às formas pela qual se tem acesso aos recursos digitais (WILHELM, 2000). Propomos então a necessidade de abordagem dessas principais barreiras, bem como de outras que surgirem neste debate – tópico que será desenvolvido a seguir.

Iniciamos com a barreira econômico-educacional. Considerar a exclusão digital apenas como uma questão relacionada à posse e ao acesso aos meios de comunicação digital representa uma visão limitada do problema; uma vez que, além dos equipamentos, existem outros condicionantes e outras dificuldades a

caracterizarem o emprego político – no sentido de participação no campo – dos meios digitais.

A compreensão de exclusão digital deve, então, ser ampliada para lidar, também, com desigualdades concernentes à experiência e às habilidades dos usuários (MUHLBERGER, 2004; WILHELM, 2000 e 2002; DIMAGGIO *et al.*, 2001). O envolvimento com os assuntos do Estado que se dão através da Internet demanda, além de informações, de estímulos e de canais para se participar, um conjunto de habilidades e um repertório minimamente adequado para se manejar de forma fluente estas tecnologias (MARQUES, 2008).

É necessário assumir que, isso sendo aplicado em nossa realidade, com o passar do tempo haveria o risco da ampliação da estratificação social – em vez de sua redução pela informática; posto que estratos sociais aliados à técnica e economicamente capacitados – elites, arriscamos dizer – mais capazes de transitar efetivamente no ambiente virtual, seriam privilegiados com maior poder de participação e decisão dos rumos do Estado.

Dessa forma, gerando então ainda mais vantagens e influência para aqueles estratos da sociedade que hoje já são mais privilegiados (BUCHSTEIN, 1997). Efetivamente, tal privilégio viria da maior possibilidade de transposição das fronteiras já mencionadas, resultando num ciclo vicioso de ampliação das distâncias sociais ao invés de sua aproximação.

Os cidadãos que não têm acesso ao ambiente digital serão cada vez mais ignorados politicamente [...] determinadas vozes continuarão a ser abafadas, pondo-se em xeque, assim, o potencial da Internet para aperfeiçoar as práticas democráticas (MARCHE E MCNIVEN, 2003).

Chamada por Wilhelm (2000; 2004) de “digital divide”, a exclusão digital se acentua pela diferenciação provocada por renda, educação, raça, etnia, idade, gênero, localização geográfica e composição familiar, com um segmento considerável da sociedade se colocando em situação de exclusão. Cabe acrescentar que não se trata apenas da possibilidade de acesso – algo que tende a ser ampliado com o avanço tecnológico, mas se trata também da real capacidade dos cidadãos de utilizar efetivamente o novo espaço social.

No plano econômico-sócio-político-cultural, a rede não corrige a desigualdade, apenas a desloca. Aceitando-se tal paradigma, o desenvolvimento local não pode ser pensado como contratendência à

concentração; pelo contrário, ele pode inserir-se numa estratégia de descentralização que agrave as desigualdades. A colossal concentração de riqueza e de renda não deixa margem à dúvida: os grandes grupos econômicos de hoje, com seus megatrilionários, são todos do ramo informacional, se é que ainda se pode falar em ramo industrial/serviços. (OLIVEIRA, 2001, p.17-18).

Também é relevante considerar que mesmo superada a questão técnica, a óbvia barreira infraestrutural estaria ainda imposta, comprometendo a participação. De nada adiantaria o interesse em participar ativamente se o cidadão estiver frente a custos exorbitantes dos equipamentos e da conexão à Internet – ou a limitação de sua banda, de modo a tornar o acesso proibitivo em determinados lugares. Além de localidades onde sequer a conectividade é possível (THOMAS, 2000; CASTELLS, 2001). Portanto, a transposição das duas barreiras, infraestrutural e técnico-econômica, é essencial para a concretização da maior participação através de políticas públicas de Democracia Digital (BUCHSTEIN, 1997).

Nesse ponto, de modo a viabilizar a ampliação do debate acerca do “digital divide”, optamos por abordar outras quatro barreiras do universo virtual em relação à concretização de um ambiente democrático, citadas por Buchstein (1997) e acrescidas àquelas já abordadas, as barreiras infraestruturais e técnico-econômicas. Essas barreiras são a falácia da internet como um espaço livre e desregrado; a panoptificação da internet; o risco do descolamento entre o físico e o virtual; a falta de censura do espaço virtual.

Quanto à falácia da internet como um espaço livre e desregrado, é evidente o vazio que tal afirmação denuncia. A concentração de poder nas mãos de uma elite ainda pode não atingir os mesmos níveis de mídias mais antigas – nas quais a concentração do capital é brutal. Porém é crescente a ascensão de atores que, de certa forma, tornam-se elites também no espaço virtual (BARNET, 1997), mesmo que não baseados apenas no capital econômico, mas também em capital técnico-intelectual.

Por um lado, o movimento de mercantilização do espaço virtual estaria gradualmente transformando o cidadão digital num consumidor digital, irreflexivo, corrompendo o potencial original aos moldes do que ocorreu fora da rede (SALTER, 2004). Por outro lado, com a ascensão de um pequeno grupo detentor de grande capital técnico-intelectual, é igualmente nociva, pois explicita uma segregação interna. Na prática, a discriminação no plano econômico entra no plano da capacidade técnica.

O segundo ponto de Buchstein (1997) refere-se ao que ele chama panoptificação, isto é, a vigilância extremada que o meio digital permite. Ainda que cidadãos com alta perícia, por exemplo, *hackers* – possam manter-se ilesos da invasão de privacidade; a maior parte dos cidadãos virtuais deixa um traço rastreável, que pode ser abusado por indivíduos com vis intenções, ou mesmo por agências do governo e por companhias privadas.

Isso permite que grupos melhor aparelhados monitorem e, potencialmente, controlem um grande número de cidadãos, causando risco de centralização de poderes e manipulação de opiniões (MAIA, 2008, p. 278), como o que é alegadamente praticado em países como a China (SEIFERT e CHUNG, 2009). Não avançaremos aqui por conta de que o Marco Civil da Internet Brasileira, significativo para essa discussão, possui capítulo próprio a seguir neste trabalho.

Um terceiro aspecto apontado por Buchstein (1997) consiste no descolamento entre o físico e o virtual – a desconexão entre as duas camadas de realidade, online e *offline*. Conforme o autor, os novos desejos e as novas necessidades despertados – incentivados ou não – na internet poderiam ser explorados por agentes hábeis. Sendo assim, a permanência online poderia reduzir a mobilização *offline* e a habitação pública. Dessa forma, afastando os cidadãos dos espaços simbólicos relevantes para o bem público e os enfraquecendo.

Os indivíduos virtuais, muitas vezes sem rosto identificado, poderiam demonstrar dissimulação e pouca adesão firme às causas, migrando para o lado vencedor dos debates ao menor sinal de dificuldade e, assim, isolando os indivíduos em vez de aproximá-los; além do enfraquecimento dos grupos sociais, como a famílias, os amigos, etc.

O risco que se correria é a formação de uma democracia de referendo, direta por dispensar intermediários, mas também reduzida quanto às interações. “É, por assim dizer, uma democracia direta de indivíduos isolados e distintos – não de participantes que interagem” (SARTORI, 1994, p. 157).

A falta de censura, quarto ponto de Buchstein (1997), talvez seja o mais controverso dos aspectos destacados. Segundo o autor, a falta de censura permitiria a circulação do discurso do ódio na internet, através dos mecanismos de ocultação de conteúdo e identidades – como a criptografia e o anonimato – que podem ser utilizados por grupos neonazistas ou de outras orientações discriminatórias para espalhar conteúdo nocivo. Agrava-se o problema por conta de que a censura de tais

temas, mesmo que nocivos, ainda assim constituiria censura; no entanto, essa é uma postura reprovável por grande parte dos cidadãos.

Uma vez abordados estes obstáculos, pensamos ser prudente ainda acrescentar outros dois, derivados deles, mas que igualmente podem ter influência sensível nas dinâmicas democráticas digitais: a fragmentação da esfera pública e o excesso de informação política.

Quanto ao primeiro aspecto, há no meio virtual o risco de que os cidadãos decidam se juntar a indivíduos de pensamento similar – *like-minded* – especialmente se dentre eles houver algum ou alguns que se destaquem por capacidades ou condições singulares, como maior domínio técnico, por exemplo. Isso tenderia a reduzir o contraditório entre os cidadãos e, assim, empobrecer os debates e as ações resultantes. Tal comportamento é muito frequente nas listas de discussão e comunidades virtuais.

Ainda, há a possibilidade de que, com o anonimato, haja o aumento das fraudes e a redução da identificação de autoria de ações questionáveis. Dessa forma, as comunidades virtuais seriam mais instáveis e menos responsabilizáveis em comparação às suas contrapartes não virtuais. (BUCHSTEIN, 1997; DIMAGGIO *et al.*, 2001; POLAT, 2005; WILHELM, 2000). Dessa forma, prejudicando a construção de soluções coletivamente pensadas e não meramente impostas ou convencidas.

Já quanto ao segundo ponto, dada a sobrecarga informacional, há o risco de que a imensidão do ambiente virtual e a quantidade potencialmente extensa de informação disponível – o *Big Data*, sem a condição ou capacidade de mineração de dados necessária, poderia impossibilitar os usuários de distinguir as informações relevantes das errôneas, distorcidas e falsas (GOMES, 2005b).

Uma informação não é sinônimo de conhecimento (SARTORI, 1994), estando mais relacionada à competência e ao controle cognitivo. O aumento de informação além da capacidade de assimilação poderia prejudicar a capacidade de julgamento dos cidadãos (POLAT, 2005), fazendo surgir inclusive intermediários da informação (WOLTON, 2003).

Estes intermediários – *gatekeepers* – atuam no sentido de selecionar conteúdo relevante, de modo a informar aos demais cidadãos apenas aquilo que lhes é “relevante”, ou considerado como tal (SAMPAIO, 2010). Contudo, tal situação traz consigo uma série de riscos, dentre os quais o mais evidente é a própria existência de um intermediário cujas origens e motivações nem sempre são claras; o que colocaria

a seleção de informações “relevantes” concentrada na mão de agentes específicos, sem garantia de idoneidade ou capacidade de captação de todas as informações pertinentes.

Tendo isso em vista, e já discutidos os obstáculos principais à implementação de uma Democracia Digital, é possível concluir que a mera expansão de políticas públicas inspiradas no Governo Eletrônico pouco ou nada contribui para a ampliação da democracia. Pelo contrário, um aumento das ofertas de serviços e informações no meio virtual por parte do governo traria consigo o risco de ampliar a exclusão social, de modo que uma parcela mais estrita da sociedade teria ciência sobre determinados assuntos. A solução passa, assim, pela inclusão digital, que, necessariamente, passa pela inclusão social.

Da parte do Estado, repensar os canais de comunicação e a participação pressupõe a necessidade de promoção de políticas públicas a fim de que ações promovam a inclusão social e a equiparação de oportunidades a todos os cidadãos, de modo a contornar as barreiras debatidas. Há a necessária promoção de melhor condição de empregabilidade, educação e cultura, acesso à infraestrutura e capacidade de consumo.

Dessa forma, são garantidas condições mínimas para que os indivíduos cresçam enquanto cidadãos para, então, estarem em reais condições de exercer sua cidadania no novo meio digital. “É necessário que o governo se mobilize e, além de disponibilizar as tecnologias, eduque, incentivando assim os cidadãos a utilizarem-nas para benefícios próprios e de sua nação” (ALMEIDA e PAULA, 2005, p.60).

[...] os projetos de inclusão digital devem ser induzidos pelo governo e estar sustentados em três pilares: (a) técnico – destinado a desenvolver a destreza no uso do computador, dos principais aplicativos e no acesso à internet; (b) cognitivo – objetiva a autonomia e independência do usuário na utilização mais sofisticada das tecnologias, visando ao estímulo dos capitais cultural, social e intelectual pela prática social transformadora e consciente; (c) econômico – voltado para capacidade financeira de adquirir e manter o computador, bem como custear o acesso à internet e a aplicativos básicos (AMORIM, 2012, p.81).

De toda forma, o papel do Estado na estruturação de uma Democracia Digital é reforçado e tem potencial para mudar parte da dinâmica em vigência, desde que haja a percepção de que para desenvolver o digital é necessário desenvolver todo o resto.

## **4 Inclusões e Exclusões: o estado da Internet mundial e no Brasil**

Quando levantamos a hipótese de que a expansão da democracia para o meio digital cria o risco de, paradoxalmente, reduzir sua força democrática, trazemos para este trabalho a necessidade de explicitar fatos que fundamentem tal afirmação. Não mantemos a ilusão da inclusividade natural da Internet, pelo contrário, ela é um espaço que demanda habilidades específicas e disponibilidade de elementos também materiais, de forma que, como veremos, é imprescindível que a problemática da exclusão digital seja discutida.

Não se trata, de toda forma, de pensar exclusivamente como uma obrigação do Estado o papel de agente de inclusão, ou como único promotor de participação dos cidadãos por meio digital. A democracia – ou as democracias, em suas variações como as abordamos – particularmente no modelo mais radical que aqui consideraremos – faz com que o Estado tenha sim um papel importante na estruturação da rede digital enquanto espaço de interação e participação.

No entanto, e isso é importante ser frisado – outros atores, especialmente aqueles internos da Sociedade Civil, enquanto ator coletivo que é – como os movimentos sociais, sindicatos e demais entes representativos – tem também seu papel a desempenhar e sua contribuição no fomento e desenvolvimento da participação digital.

Porém, e por isso focamos no papel do Estado, é de nossa compreensão que o grande leviatã estatal tem uma capacidade de estruturação, uma força e porte necessários para que os grandes planejamentos de constituição e ordenamento do campo democrático digital sejam realizados. Igualmente, o Estado tem a imponência e força no campo que são necessários para, seguindo os princípios republicanos e democráticos, representar o próprio povo na busca de seu espaço – algo que fica ainda mais reforçado frente aos desafios e embates juntos ao Mercado, aos agentes financeiros, os interesses corporativos, enfim, aos demais atores em disputa.

Isso posto e considerando que é essencial para toda essa discussão o conhecimento sobre qual o atual estado da Internet no mundo e no Brasil, essa seção irá dedicar-se a revelar fatos e números da penetração da rede, bem como tratará sobre as inclusões e as exclusões da Internet no Brasil e no mundo. Por essa razão, entendemos complementar o argumento da seção anterior, dando-lhe solidez para, na sequência, abordarmos o caso de estudo escolhido.

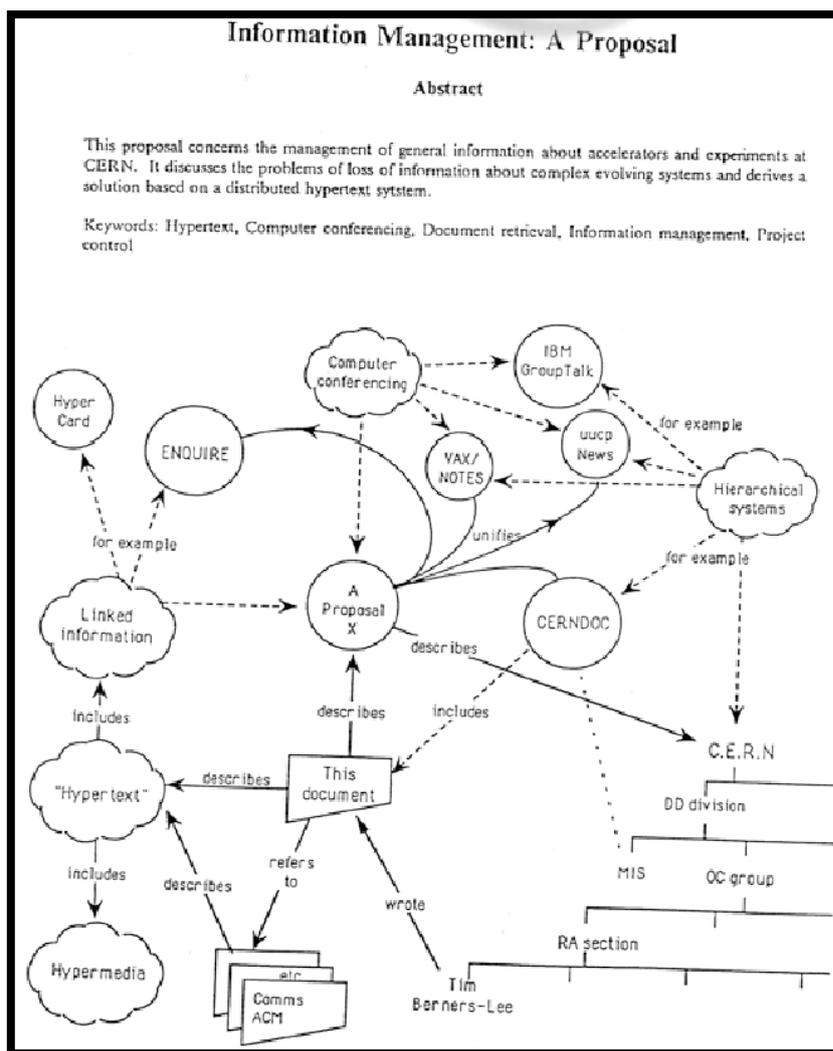
Como já foi mencionado, a Internet, enquanto a TIC com maior destaque e potencial de interação de que dispomos em larga escala atualmente, trouxe consigo expectativas de transformação social, não sem razão. O potencial de mudança nos meios, formas e costumes de comunicação estava no cerne do nascimento de seu formato moderno.

Se, de certa forma, as primeiras experiências de uma rede de computadores tinham suas origens em meios militares durante a Guerra Fria; seu rosto mais próximo do atual – a World Wide Web – nasceu com a proposta de criar um meio de informação e diálogo entre uma comunidade específica: a de pesquisa.

A imagem a seguir mostra o projeto original do pesquisador Tim Berners-Lee – considerado o pai da moderna Internet – do Instituto de Pesquisa CERN, deixando claro o objetivo central de ter na nova tecnologia um canal de comunicação para que o compartilhamento de informações, o debate sobre os conhecimentos e interesses dos envolvidos pudessem multiplicar resultados. Assim, potencializar-se a partir do envolvimento de mais pessoas no fluxo informacional.

A proposta elaborada em 1989 e apreciada em 1990, envolvendo inicialmente um campo bem delimitado – abriu as portas para as ferramentas de comunicação em massa que temos hoje, com potencial de superar os muros dos quartéis e laboratórios e adentrar nos governos, nas empresas e na totalidade da Sociedade Civil. O potencial, certamente, é extraordinário; qual é, entretanto, a atual manifestação desse potencial e o quão “inclusivo” o potencial se revelou, na prática?

Figura 1 – Proposição original da World Wide Web



Fonte: CERN, 1989.

O retrato da extensão da Internet na vida moderna, no Brasil e no mundo, é aqui revelado por uma série de balanços e estudos sobre acessos à rede. Optamos por diversificar as fontes de dados, de modo que ideologias ou discursos implícitos em cada um dos relatórios tenham menor chance de interferir na fotografia que aqui pretendemos apresentar. O uso de dados coletados tanto por organismos governamentais quanto por organizações não governamentais reflete a tentativa de diluir eventuais distorções.

Com relação aos dados mundiais, foram utilizados os seguintes documentos de pesquisa:

- United Nations e-Government Survey – diversos anos, mais recente 2016 – ONU;
- The State of BroadBand – diversos anos, mais recente 2015 – UNESCO;

- World Wide Web Foundation Annual Report – diversos anos, mais recente 2014;
- Internet Society Global Internet Report (2015) – Internet Society;
- Freedom on the Net (2015) – Freedom House;
- A4AI Relatório de Acessibilidade – diversos anos, mais recente 2015-2016 – Alliance for Affordable Internet;
- Relatório Eight Steps to an Open Internet – European Digital Rights;
- Base de Dados da UNPACS – United Nations Public Administration Country Studies.

Já para os dados sobre o Brasil, além das informações disponíveis do país nas fontes citadas acima, também foram consultados os relatórios disponibilizados pelo Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI), bem como relatórios do Projeto Democracia Digital, da FGV/SP. O uso prioritário do relatório do CGI se justifica porque o Comitê é formado por representantes do setor governamental, empresarial, terceiro setor, comunidade científica e tecnológica; além de haver vaga no conselho para indivíduos considerados de notório saber sobre Internet. Dessa forma, os relatórios do CGI já são fruto de construção coletiva e refletem uma pluralidade de opiniões.

#### **4.1 Um retrato da Internet no mundo**

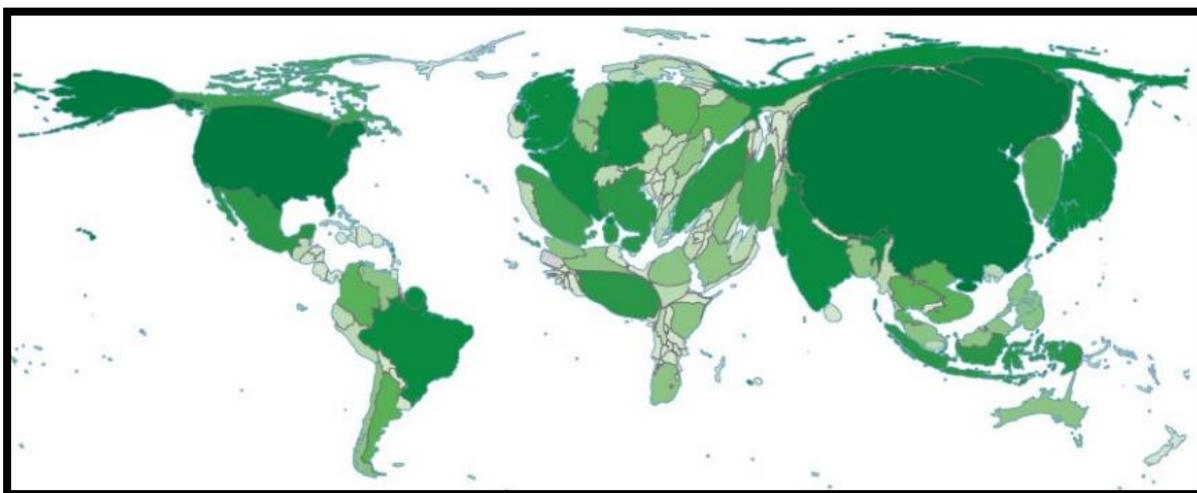
Diariamente, a Internet mundial vê trafegar em sua rede aproximadamente 207 bilhões de e-mails; 4,2 milhões de buscas são realizadas no Google; 152 milhões de chamadas são feitas via Skype; 2,3 bilhões de Gigabytes de conteúdo são acessados; 8,8 bilhões de vídeos do YouTube são vistos; 803 milhões de postagens são realizadas no Twitter; 186 milhões de fotos são colocadas no Instagram; 36 milhões de compras são realizadas apenas no portal da Amazon (WORLD BANK, 2016).

Todos esses fluxos, obviamente, dependem da infraestrutura e das pessoas envolvidas. Conforme dados da ONU, em maio de 2015 o número total de usuários de Internet no mundo era de pouco mais de 3 bilhões de usuários. Contudo, mesmo com tamanho avanço, considerando que a população mundial ultrapassa os 7 bilhões de pessoas, ainda restam mais de 4 bilhões de habitantes sem acesso ativo à rede, excluídos, assim, das dinâmicas ali transcorridas.

Essa diferença e suas consequências serão uma das bases do nosso argumento, sendo aprofundadas nas páginas seguintes. No entanto, é importante

desde já perceber que o acesso não é extensivo ainda a todos os indivíduos no mundo, e tampouco é diretamente proporcional à população de cada país. Fatores econômicos, políticos, sociais e de outras naturezas distorcem o mapa mundial da Internet, o que fica evidenciado na figura abaixo.

**Figura 2: Mapa mundial com base nos usuários de Internet.**



Fonte: Banco Mundial.

Observando o mapa, percebemos a distorção que os acessos causariam na representatividade global das nações. Ainda que nas Américas a situação não seja tão dramática, é no contraste entre os acessos da Europa e da Ásia com aqueles da Oceania e, principalmente, da África, que a diferença da força representativa no campo digital se explicita. Quais as razões para essas disparidades? Antes de responder, vale a pena acrescentar algumas informações complementares a esse panorama.

Em termos de percentual de cidadãos nacionais que têm acesso à Internet, a Europa – com maior predominância em países mais ao norte do continente – tem 11 países, nas 11 primeiras posições. O país com maior percentual de cidadãos que acessa a Internet é a Islândia (98,2%); sendo seguida por Noruega (96,3%), Dinamarca (96%), Andorra (95,9%), Liechtenstein (95,2%), Luxemburgo (94,7%), Holanda (93,2%), Suécia (92,5%), Mônaco (92,4%), Finlândia (92,4%) e Reino Unido (91,6%). Apenas na 12ª posição é que um país de fora do continente Europeu – o Catar, na Ásia/Oriente Médio – figura na lista. Outros países relevantes, como Japão (14º), Estados Unidos da América (16º), Canadá (17º), Alemanha (19º) e França (25º) despontam nas primeiras posições.

O Brasil ocupa apenas a 68<sup>o</sup> posição, com 57,6% de sua população com algum tipo de acesso à Internet, situação similar à da Venezuela, que ocupa a 69<sup>a</sup> posição, mas atrás de seus vizinhos de continente Chile (40, 72,4%), Argentina (55<sup>o</sup>, 64,7%) e Uruguai (62<sup>o</sup>, 61,5%).

Ainda que consideremos que países de pequena população e/ou território tenham maior facilidade para dar acesso amplo à rede, a posição brasileira é desconfortável em relação a outras nações com condição territorial e populacional similar. Não são, portanto, apenas tamanho da população ou do território os elementos decisivos para a inclusão da população.

Se considerarmos o percentual de residências que tem acesso à Internet, a posição brasileira também não é destacada, ainda que relativamente melhor do que a anteriormente apresentada. Nessa nova variável, o Brasil ocupa a 32<sup>a</sup> posição, com 48% das residências possuindo acesso à Internet, também atrás de Chile, Argentina e Uruguai.

Portanto, menos da metade das casas no Brasil possui acesso à rede, o que nos permite concluir que, a princípio, a maioria dos domicílios teria dificuldade em participar do campo democrático digital; fato que certamente se perceberá mais grave quando, adiante neste trabalho, for revelada a estratificação dos acessos brasileiros por idade, condição econômica, intelectual, dentre outros aspectos.

Tabela 1 – Percentual de Cidadãos com Internet, por país – 2014

RANK	ECONOMY	% OF INDIVIDUALS USING INTERNET	RANK	ECONOMY	% OF INDIVIDUALS USING INTERNET
1	Iceland	98.2	37	Lebanon	74.7
2	Norway	96.3	38	Hong Kong, China	74.6
3	Denmark	96.0	39	Malta	73.2
4	Andorra	95.9	40	Chile	72.4
5	Liechtenstein	95.2	41	Lithuania	72.1
6	Luxembourg	94.7	42	Slovenia	71.6
7	Netherlands	93.2	43	Israel	71.5
8	Sweden	92.5	44	Russian Federation	70.5
9	Monaco	92.4	45	Oman	70.2
10	Finland	92.4	46	Macao, China	69.8
11	United Kingdom	91.6	47	Cyprus	69.3
12	Qatar	91.5	48	Brunei Darussalam	68.8
13	Bahrain	91.0	49	Croatia	68.6
14	Japan	90.6	50	TFYR Macedonia	68.1
15	United Arab Emirates	90.4	51	Malaysia	67.5
16	United States	87.4	52	Poland	66.6
17	Canada	87.1	53	St. Kitts and Nevis	65.4
18	Switzerland	87.0	54	Trinidad & Tobago	65.1
19	Germany	86.2	55	Argentina	64.7
20	New Zealand	85.5	56	Portugal	64.6
21	Belgium	85.0	57	Antigua & Barbuda	64.0
22	Australia	84.6	58	Saudi Arabia	63.7
23	Korea (Rep.)	84.3	59	Greece	63.2
24	Estonia	84.2	60	Dominica	62.9
25	France	83.8	61	Italy	62.0
26	Singapore	82.0	62	Uruguay	61.5
27	Austria	81.0	63	Azerbaijan	61.0
28	Slovakia	80.0	64	Montenegro	61.0
29	Czech Republic	79.7	65	Bosnia and Herzegovina	60.8
30	Ireland	79.7	66	Albania	60.1
31	Kuwait	78.7	67	Belarus	59.0
32	Bahamas	76.9	68	Brazil	57.6
33	Barbados	76.7	69	Venezuela	57.0
34	Spain	76.2	70	Morocco	56.8
35	Hungary	76.1			
36	Latvia	75.8			

Fonte: Organização das Nações Unidas.

**Tabela 2: Percentual de residências com Internet entre países em desenvolvimento – 2014**

RANK	ECONOMY	% OF HOUSEHOLDS WITH INTERNET	RANK	ECONOMY	% OF HOUSEHOLDS WITH INTERNET
1	Korea (Rep.)	98.5	24	Costa Rica	55.1
2	Qatar	98.0	25	Seychelles	55.0
3	Saudi Arabia	94.0	26	Azerbaijan	54.6
4	United Arab Emirates	90.1	27	Chile	53.9
5	Singapore	88.0	28	Antigua & Barbuda	52.0
6	Oman	86.2	29	Argentina	52.0
7	Macao, China	84.3	30	Morocco	50.4
8	Hong Kong, China	82.4	31	Trinidad & Tobago	50.0
9	Bahrain	81.0	32	Brazil	48.0
10	Brunei Darussalam	79.2	33	Mauritius	47.5
11	Kuwait	75.4	34	China	47.4
12	Israel	71.5	35	Armenia	46.6
13	Barbados	70.5	36	Iran (I.R.)	44.7
14	Cyprus	68.6	37	Maldives	44.5
15	Lebanon	68.4	38	Panama	41.6
16	Malaysia	65.5	39	Georgia	41.0
17	St. Kitts and Nevis	62.8	40	Syria	40.9
18	Turkey	60.2	41	St. Lucia	38.9
19	Jordan	60.0	42	Colombia	38.0
20	Kazakhstan	58.8	43	South Africa	37.3
21	St. Vincent & the Grenadines	58.5	44	Dominica	37.0
22	Uruguay	57.4	45	Egypt	36.8
23	Belarus	57.1	46	Tonga	35.7

Fonte: Organização das Nações Unidas.

Por fim, cabe considerar o avanço das redes móveis para esse quadro. Os dispositivos móveis são naturalmente mais acessíveis para a maior parte da população mundial, seja por seu custo geralmente inferior aos computadores de mesa, seja pela mobilidade que oferecem, ou por terem seus aplicativos desenvolvidos com uma consideração maior à usabilidade e facilidade para acesso aos novos usuários – em comparação à complexidade maior dos computadores de mesa.

Dessa forma, os dispositivos móveis são uma grande esperança no avanço da penetração da Internet nas populações ainda não atingidas. Atualmente, o número de assinantes individuais de telefonia móvel oscila por volta de 28% da população mundial. A cobertura de redes móveis atinge 94% dos territórios, ainda que a cobertura da tecnologia 3G – com melhor velocidade, mesmo que não seja a tecnologia mais atual, representa apenas 48% da cobertura (GLOBAL INTERNET REPORT, 2015).

Um fator relevante para mensurar o potencial dessas redes móveis para a participação digital no Brasil diz respeito a ser nesse recorte de usuários aquele no qual o Brasil está melhor colocado em relação aos demais países. Considerando o

número de assinaturas de telefonia móvel para cada 100 habitantes, o Brasil ocupa a 27ª posição, com 78,1 assinaturas a cada 100 habitantes. Estamos à frente de nossos vizinhos: Uruguai – 46º, 59,8 assinaturas a cada 100 habitantes; Argentina – 56º, 53,6 assinaturas a cada 100 habitantes; Chile – 60º, 50,5 assinaturas a cada 100 habitantes; Venezuela – 73º, 43,9 assinaturas a cada 100 habitantes; e Paraguai – 159º, 4,2 assinaturas por habitante.

O Brasil está em melhor situação do que países tecnológica e economicamente mais ricos, como Itália, Alemanha, Suíça, Holanda e Espanha, apenas para citar alguns; ainda que os países escandinavos, o Reino Unido e os EUA estejam à nossa frente. De toda forma, essa posição relevante do Brasil revela que há um aparente potencial de inclusão digital a partir da rede móvel, aproveitando uma cultura que está internalizada no brasileiro de utilização desse canal de comunicação.

**Tabela 3: Percentual de assinaturas de Internet móvel, por 100 habitantes - 2014**

RANK	ECONOMY	MOBILE BROADBAND SUBSCRIPTIONS PER 100 CAPITA	RANK	ECONOMY	MOBILE BROADBAND SUBSCRIPTIONS PER 100 CAPITA
1	Macao, China	322.2	25	Libya	80.6
2	Singapore	156.1	26	Thailand	79.9
3	Kuwait	139.8	27	Brazil	78.1
4	Finland	138.5	28	Spain	77.1
5	Bahrain	126.2	29	Switzerland	76.6
6	Japan	121.4	30	Oman	73.7
7	Estonia	117.0	31	Latvia	71.7
8	Sweden	116.3	32	Suriname	71.6
9	Denmark	115.8	33	Italy	70.9
10	United Arab Emirates	114.0	34	Netherlands	69.1
11	Australia	112.2	35	Croatia	68.5
12	Luxembourg	111.3	36	Kyrgyzstan	68.5
13	Korea (Rep.)	108.6	37	Austria	67.2
14	Barbados	106.8	38	Bulgaria	66.4
15	Qatar	106.3	39	France	66.2
16	Hong Kong, China	104.5	40	Russian Federation	65.9
17	Saudi Arabia	99.0	41	Germany	63.6
18	United Kingdom	98.7	42	Monaco	63.2
19	United States	97.9	43	Czech Republic	62.8
20	Norway	93.0	44	Poland	62.3
21	New Zealand	92.7	45	Serbia	61.1
22	Costa Rica	86.9	46	Uruguay	59.8
23	Iceland	85.3	47	Canada	59.8
24	Ireland	81.0	48	Kazakhstan	59.8

Fonte: Organização das Nações Unidas.

## 4.2 Retratos da Exclusão Digital na Internet Mundial

Com base nesses primeiros dados, já é possível notar que, de fato, a Internet ainda é um privilégio de minoritária parcela da população mundial. Sendo essa parcela distribuída em proporções diversas entre os países. De modo a compreender mais a fundo essa distribuição dos acessos, avançamos para níveis mais específicos nos dados disponíveis de acesso mundial. O interesse é verificar se, além da distribuição geográfica desigual, outros fatores distorcem desigualmente os níveis de acesso à Internet – o que, efetivamente, afeta a possibilidade de participação digital.

Na prática, por volta de 43% da população mundial tem acesso à Internet (ONU, 2015). Portanto, 57% estão excluídos, por uma diversidade de razões, de gozar de qualquer possibilidade de participação digital. “Os pobres são os mais excluídos dos benefícios das TICs” (ONU, 2015 p. 22). Nos apontamentos abaixo, outras dimensões das condições de acesso podem ser visualizadas:

- 3,2 bilhões de pessoas têm acesso à Internet no mundo, de um total de 7,4 bilhões de habitantes. Portanto, 4,2 bilhões de pessoas estão alheios ao mundo virtual;
- dos 3,2 bilhões de pessoas com acesso à Internet no mundo, apenas 1,1 bilhão têm esse acesso por meio de redes de alta velocidade. A implicação do uso da Internet em redes de baixa velocidade pela maioria da população se deve ao fato de que a capacidade de geração e o acesso aos conteúdos mais elaborados, tais como vídeos, cursos, livros e outros materiais mais densos, é restrita e desigual com relação aos 1,1 bilhões com acesso veloz. Dessa forma, mesmo dentre aqueles que podem acessar a rede, existe ao menos uma camada de desigualdade infraestrutural que lhes divide;
- dentre os indivíduos sem acesso, a maioria esmagadora está na Índia, país em que 1,06 bilhões de pessoas não tem condição de utilizar a rede – de uma população total de aproximadamente 1,34 bilhões de pessoas;

- a China é o segundo país com mais excluídos digitais, 755 milhões de pessoas – dentre uma população total que se aproxima dos 1,4 bilhões. A Indonésia é a terceira colocada, com 213 milhões de excluídos;
- países africanos e/ou limítrofes da África, no Oriente Médio, dominam boa parte das posições seguintes: Paquistão, Bangladesh, Nigéria, Etiópia, Congo, Irã, Tanzânia, Egito e Turquia figuram entre alguns dos maiores contingentes populacionais digitalmente excluídos;
- o Brasil ocupa um sétimo desonroso lugar entre os países com mais população fora da Internet – 98 milhões de pessoas – sendo o primeiro país fora da África ou Ásia a aparecer na lista.

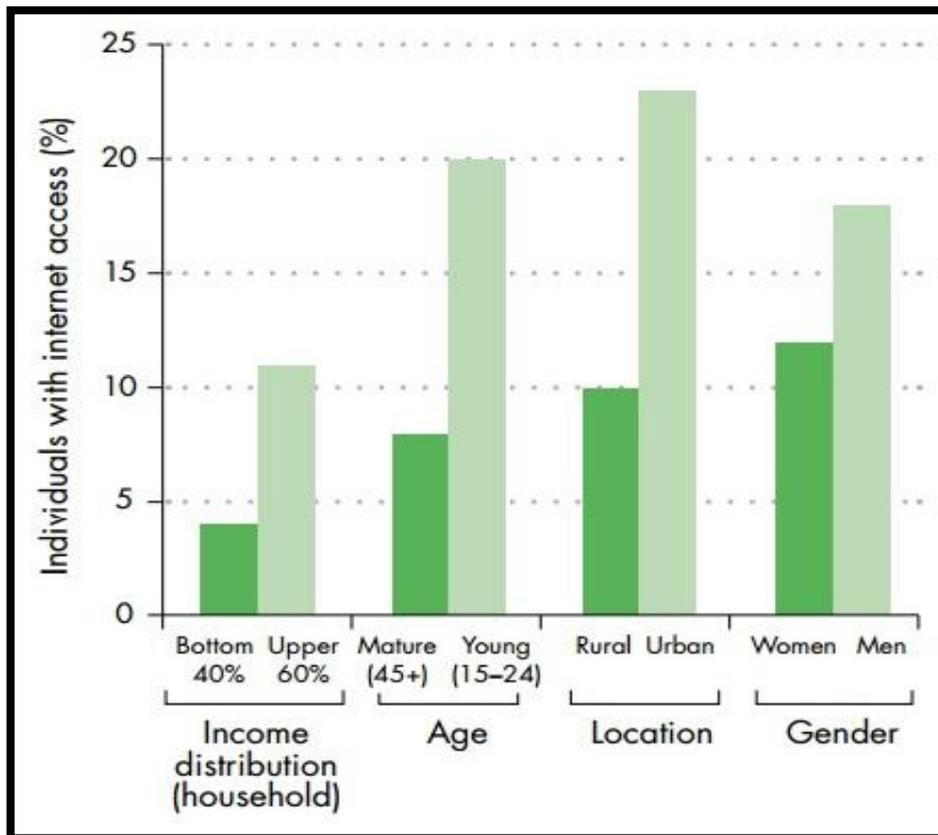
Com base nessas observações, é possível identificar dentre os primeiros colocados algumas características recorrentes. Sendo assim, a maior parte são países com grandes contingentes de população em precárias condições econômicas, desdobrando tal carência em baixas condições educacionais, de alimentação e outros elementos básicos da vida. A maior parte deles está geograficamente posicionado na África ou Ásia.

Além disso, em diversos dos países, há a existência atual ou recente de alguma ocorrência conflituosa – Índia, com a agressividade cultural das castas e a rivalidade militar com o vizinho Paquistão. Paquistão, com a instabilidade com a Índia e o envolvimento com a Guerra do Afeganistão; Nigéria, com o conflito envolvendo o Boko Haram e as condições nefastas que anteriormente já se apresentavam à população; etc.

A recorrência de exclusão digital na África pode ainda ser mais bem analisada com um recorte mais específico na população conectada. Ao observarmos o gráfico abaixo, percebemos que indivíduos com maior capacidade financeira apresentam possibilidades de conexão bem superiores aos indivíduos mais pobres.

Da mesma forma, indivíduos mais jovens – entre 15 e 24 anos – têm maiores probabilidades de conexão do que aqueles indivíduos maiores de 45 anos. Os moradores de zonas urbanas também têm maiores possibilidades de conexão do que moradores rurais; a vantagem também se aplica para os homens, em relação às mulheres.

Gráfico 1 – Digital Divide na África – % de indivíduos com Internet, por faixas (2014)



Fonte: Organização das Nações Unidas.

Ainda que tais privilégios – como veremos posteriormente – se repliquem também no Brasil; é possível dizer que uma mulher africana, de classe pobre, acima dos 45 anos e moradora de zona rural está – definitivamente – em situação bastante difícil se quiser manifestar-se digitalmente – fato que, por si só, compromete qualquer esforço imediato de Democracia Digital.

Aliás, mesmo nos países mais ricos essa diferenciação é possível de ser verificada. Na União Europeia, empresas têm maior recorrência em utilizar a Internet para interagir com os governos do que os cidadãos. Além disso, os cidadãos tendem a utilizar a Internet mais para acessar alguns serviços do que para propriamente interagir com os governos.

Em termos econômicos, os 20% mais ricos na União Europeia têm 45 vezes mais probabilidade de utilizar serviços digitais do que o restante da população. De maneira geral, serviços de e-Governo são mais recorrentemente utilizados por homens que moram nas cidades, têm banda larga e possuem bom grau de escolaridade (WORLD BANK: DIGITAL DIVIDENDS REPORT, 2016).

### 4.2.1 Exclusão por idioma

A diferença de condições de acesso acaba gerando um ciclo vicioso em outras dimensões relacionadas, como a geração de conteúdo online. Por exemplo, existem mais contribuições originadas em Hong Kong do que oriundas de todo o continente africano, que possui mais de 50 vezes a população de Hong Kong.

Mundialmente, 85% dos conteúdos gerados por usuários que é indexado pelo Google têm origem nos EUA, Canadá e Europa. Considerando que apenas são computados os conteúdos indexados pelo Google – um provedor de serviços que está banido de alguns países relevantes, especialmente a China. (WORLD BANK: DIGITAL DIVIDENDS REPORT, 2016).

A consequência disso é que a geração de conteúdo – conhecimento – fica restrita a um grupo pequeno e pouco diverso de indivíduos, que então têm a oportunidade de espalhar suas visões para os demais usuários. A falta de acesso acaba por restringir a falta de produção e veiculação de conteúdo local, o que pode dificultar a ampliação do interesse de acesso para alguns grupos.

Sobre essa geração de conteúdo por um grupo pequeno de indivíduos, isso revela uma outra face da exclusão, uma que não está diretamente ligada a questões econômicas ou estruturais: a questão da barreira do idioma. Estima-se que hoje apenas 5% dos idiomas do mundo estejam presentes nos conteúdos online, algo por volta de 300 línguas.

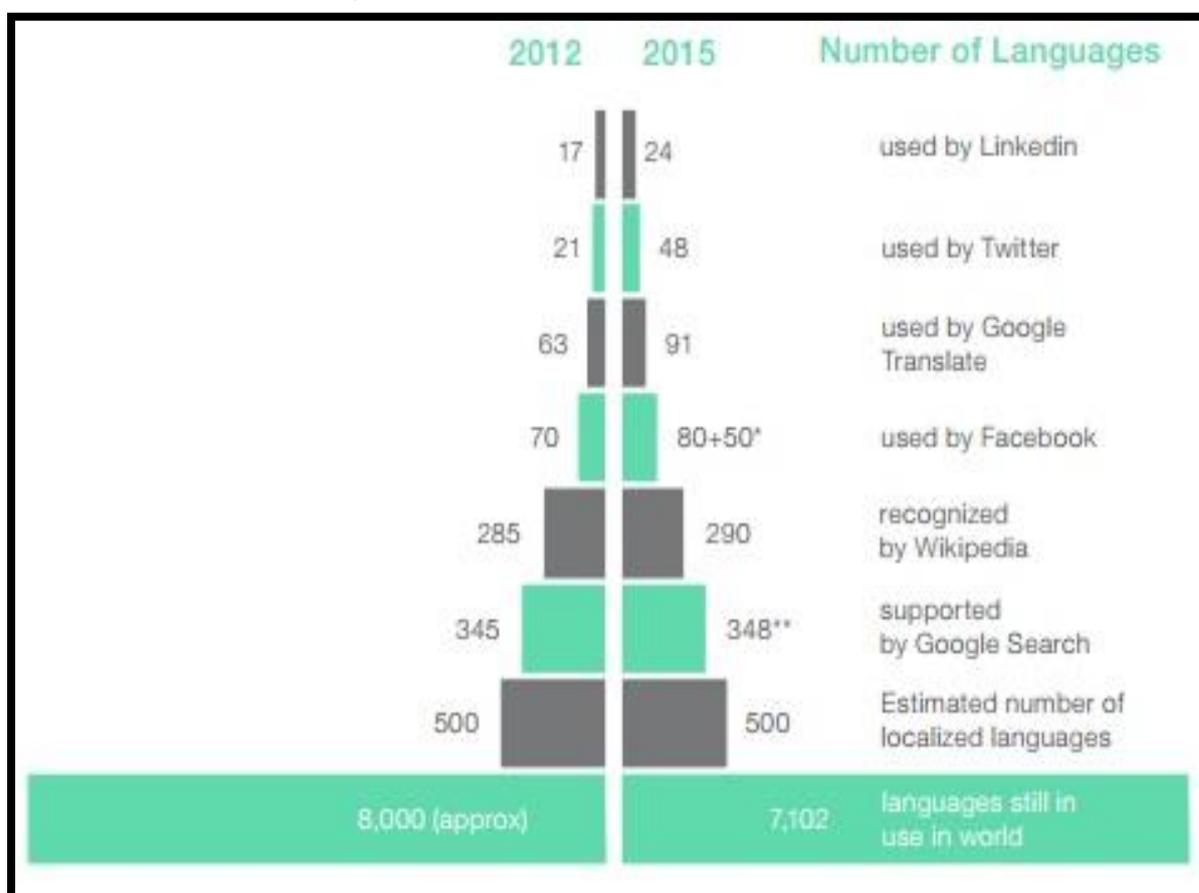
Mais do que a restrição, há a predominância de poucos idiomas dentre os que estão representados: de acordo com pesquisa da consultoria W3Techs, dentre os 10 milhões de *websites* mais populares da rede, 55,2% estão em inglês, com os idiomas russo, alemão, japonês, espanhol e francês sendo utilizados por entre 4 a 5,8% dos *websites*. Idiomas de países altamente populosos, como o hindi da Índia, estão presentes em menos de 0,1% desses *websites* – o que, somado com a já baixa conexão dos indianos, alimenta o ciclo vicioso do país no campo digital.

No mesmo sentido, uma pesquisa conduzida pelo *Facebook*, em 2015, estimou que apenas 53% da população mundial teria hoje acesso ao conteúdo significativo da *Wikipedia* em suas línguas maternas. Na mesma pesquisa, foi estimado que, para que 80% da população tivesse essa mesma condição, ao menos precisaria se gerar

conteúdo relevante na *Wikipedia* em 92 línguas – contra as 52 existentes no tempo da pesquisa.

O gráfico ajuda a compreender essa carência de conteúdo em múltiplos idiomas em outras fontes de informação e socialização online. Há uma suave melhoria em relação à situação no ano de 2012, mas a disponibilidade de suporte em múltiplas línguas ainda é muito baixo. Sendo assim, sem a possibilidade de compreender aquilo que acessam, os usuários não estão com o acesso realmente sendo feito em sua plenitude.

**Gráfico 2 – Presença dos idiomas nacionais na Internet, por tipo de conteúdo**



Fonte: Organização das Nações Unidas.

#### 4.2.2 Exclusão de gênero

É relevante considerar também a diferença de condições de acesso entre sexos. Apenas 41% das mulheres do mundo têm acesso à Internet, o que é especialmente grave tanto relativamente devido à exclusão do gênero quanto em termos absolutos de população mundial online, posto que a maior parte da população

é composta por mulheres. Existem 101,8 homens para cada 100 mulheres no mundo; no Brasil, são 96,7 homens para cada 100 mulheres (ONU, 2015).

Dentre os países em desenvolvimento, a diferença entre mulheres e homens, no que diz respeito ao acesso à Internet, é, em média, de 25% em prol dos homens, chegando a até 50% na África Subsaariana (ITU, 2013).

Em países com renda baixa ou intermediária, as mulheres têm 21% menos chances do que os homens de ter um telefone celular, restringindo assim também o acesso móvel.

#### **4.2.3 Exclusão por divergência de opinião**

Outra dimensão de exclusão digital que gostaríamos de indicar aqui diz respeito aos impedimentos de acesso instituídos voluntariamente, na maior parte das vezes, por grupos dominantes em relação a grupos que se opõem de alguma forma ao seu posicionamento. Essa dimensão é especialmente relevante para o escopo deste trabalho, posto que é nosso interesse compreender o papel dos Estados e, conseqüentemente, dos grupos que os governam – na estruturação ou desestruturação – do campo digital enquanto campo de participação democrática e prestação de serviços governamentais à sociedade.

Para tal observação, levamos em consideração os apontamentos do relatório da ONG Freedom on the Net, que anualmente publica um estudo que avalia, por país, o grau de liberdade de manifestação e acesso à Internet. Dessa forma, gerando um score que divide as nações em países nos quais a Internet é Livre, onde é Parcialmente Livre e onde ela é Não Livre.

A análise da ONG leva em consideração três aspectos:

- a) Obstáculos ao Acesso: mensura a restrição infraestrutural, legal, econômica nos países. Também considera marcos regulatórios, a diversificação da propriedade dos provedores de acesso, e outras formas de restrição ao acesso por parte dos governos;
- b) Limites de Conteúdo: mensura a censura a certos conteúdos e bloqueio de websites e canais de comunicação digital, bem como manipulação de

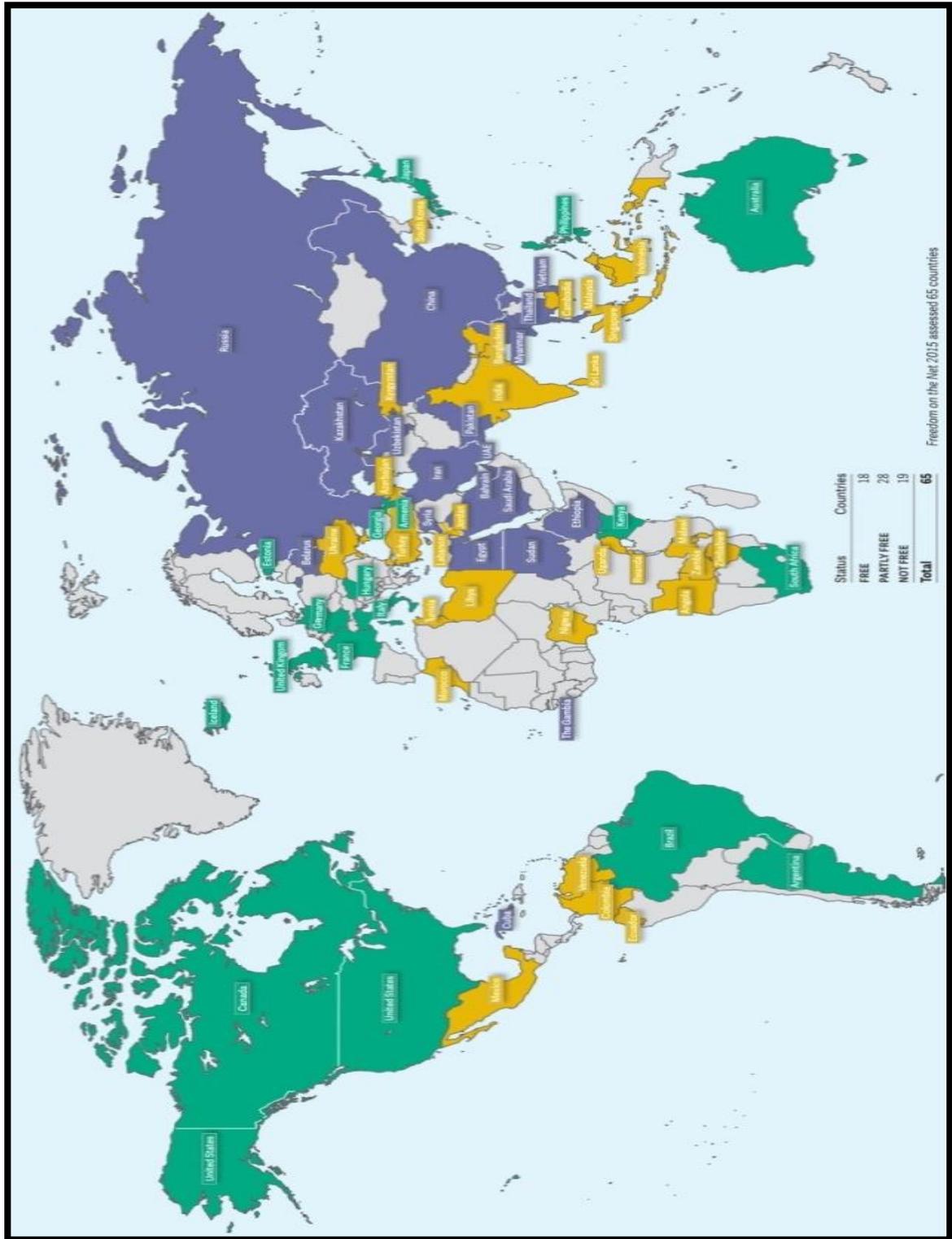
informações e diversidade de propriedade dos meios de comunicação. Também considera o nível de ativismo digital existente no país;

- c) Violações aos Direitos dos Usuários: mensura a invasão de privacidade, vigilância, proteções legais e restrições diversas à atividade online. Avalia também desdobramentos de perseguições online no mundo físico, como prisão e indiciamento de ativistas digitais, agressões sofridas pelos internautas, dentre outras violências decorrentes de manifestações digitais dos usuários.

Com base no relatório mais recente, de 2015, entre 65 países que foram avaliados, 18 deles podem ser considerados como locais onde a Internet é “Livre”. Em 18 países – dentre os quais está presente o Brasil – há um reduzido esforço em impedir a manifestação dos usuários, quaisquer que seja o conteúdo de suas manifestações.

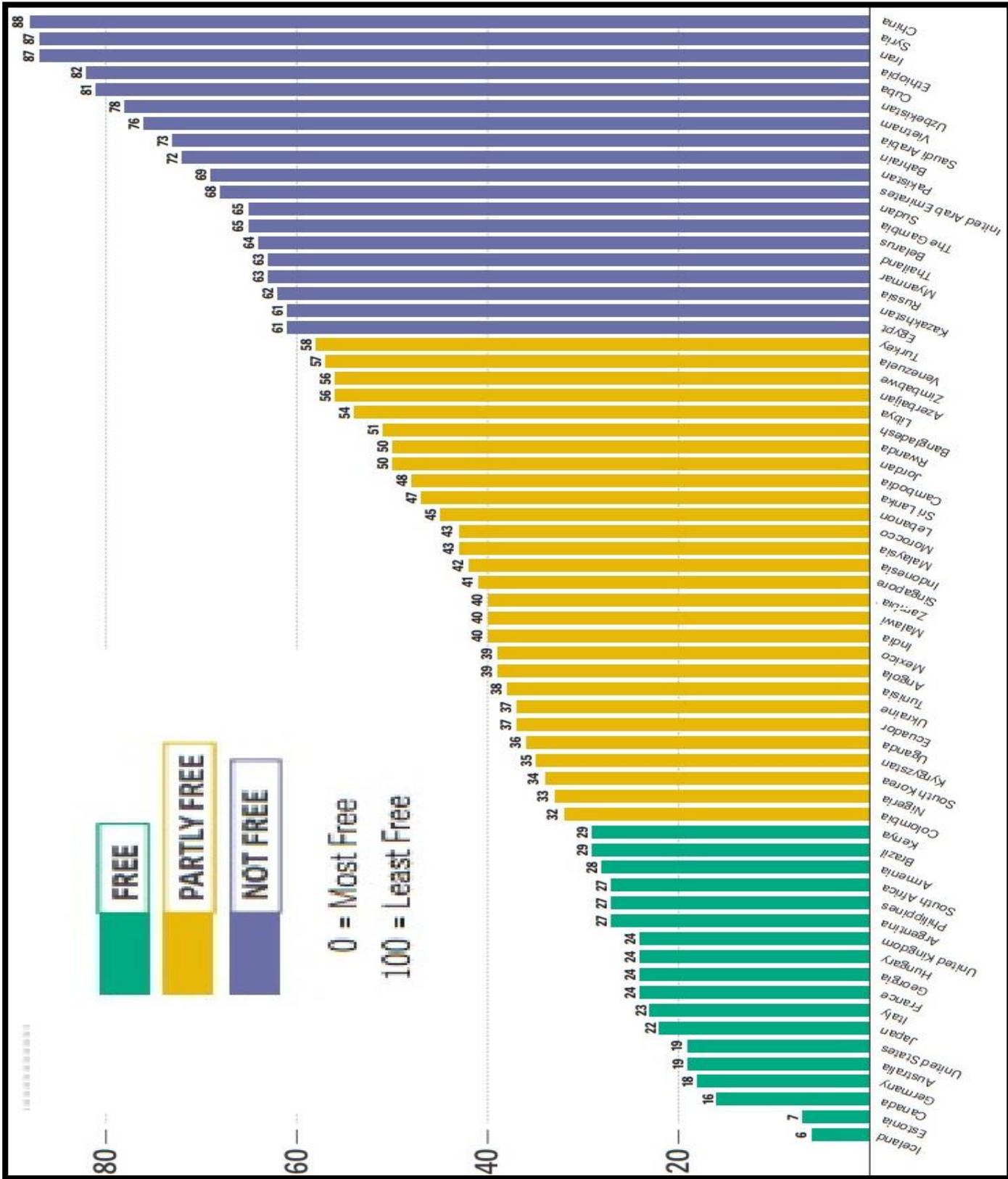
Por outro lado, 28 países – a maior parte da fatia dentre os analisados – foram considerados como possuindo uma Internet “Parcialmente Livre”, enquanto que em 19 países a Internet foi considerada como “Não Livre”. Somando-se essas duas categorias com restrições de acesso, são 47 países com maior ou menor grau de restrição para a Internet, contra apenas 18 deles apresentando uma adequada liberdade de rede.

Figura 3 – Mapa mundial da liberdade de rede 2015



Fonte: Freedom House – Freedom on the Net Report (2015).

Gráfico 3 – Liberdade de rede nos países



Fonte: Freedom House – Freedom on the Net Report (2015).

Com tais informações posicionadas no mapa, há uma perceptível concentração das restrições de acesso na África e na Ásia, com a Ásia tendo especial predomínio da Internet Não Livre. Por outro lado, a América do Norte e a Europa apresentam predomínio da liberdade de rede, com Brasil e Argentina também fazendo parte desse grupo.

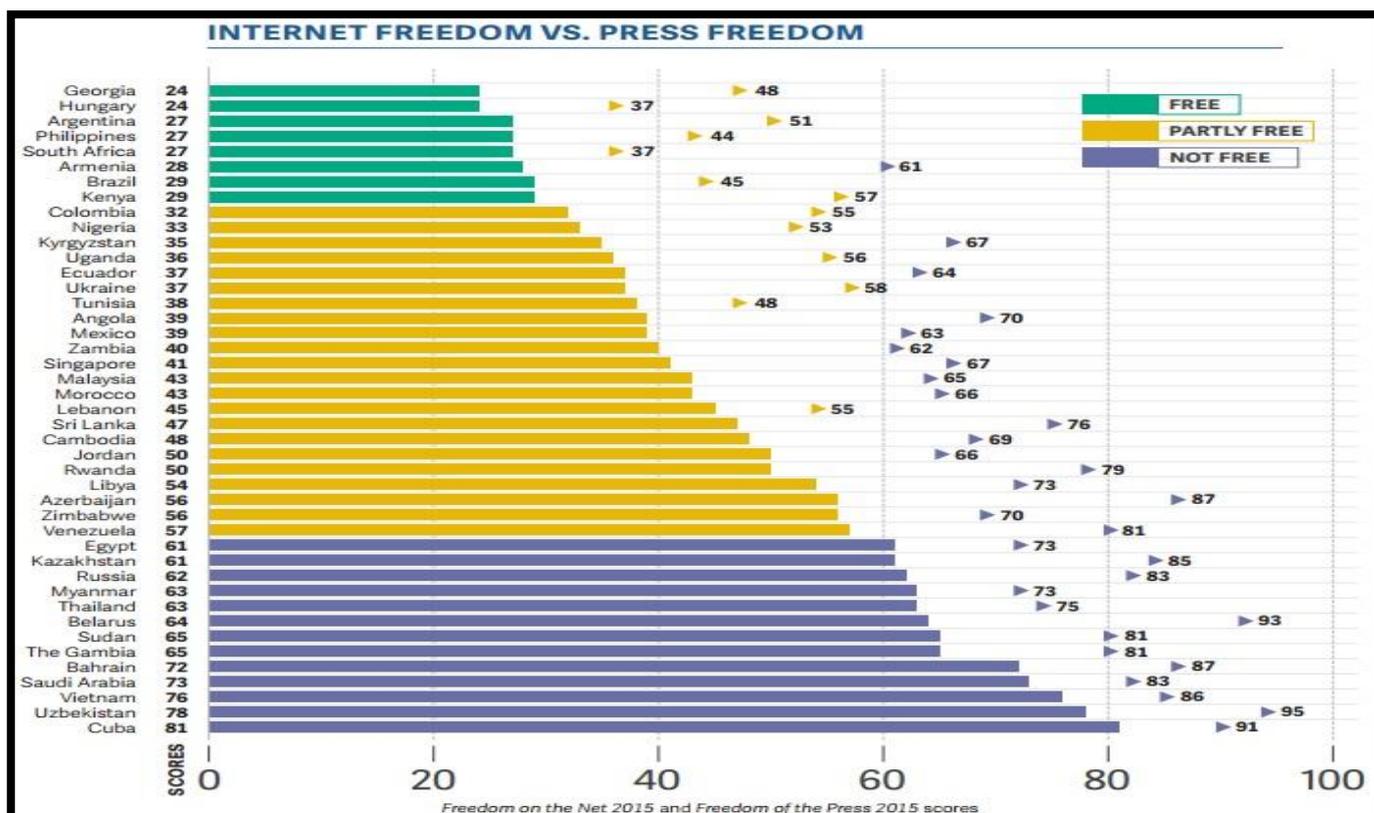
É curioso notar que dentre os países dos BRICS, grupo do qual o Brasil faz parte, apenas Brasil e África do Sul são considerados “livres”. Rússia e China têm a Internet classificada como “Não Livre”, enquanto que a Índia tem a Internet considerada como “Parcialmente Livre”; com o agravante de que China e Índia estão entre os países com mais excluídos digitais do mundo, ranking já mostrado neste trabalho e que também traz a Rússia e o Brasil em lugar de infeliz destaque.

Portanto, há um sério problema de exclusão digital nos BRICS. Mesmo fazendo parte do grupo dos “livres”, Brasil e África do Sul apresentam um coeficiente de liberdade limítrofe, estando há poucos pontos de serem considerados “Parcialmente Livres” – ainda que o Brasil tenha melhorado em um ponto sua classificação com relação ao relatório de 2014.

Com base no apanhado de países, é possível visualizar uma aparente relação entre os países nos quais a Internet foi considerada “Livre” com aqueles países nos quais a democracia ocidental se estabeleceu há mais tempo e está mais internalizada. Nos países com menor grau de liberdade digital, percebe-se o predomínio de países do antigo bloco soviético – nos quais a liberdade de expressão era efetivamente restrita – e países em situação de desordem social ou oriundos de conflitos internos, assim como boa parte da África e do sudeste asiático.

Outra consideração relevante a partir do relatório *Freedom on the Net* (2015) é a possibilidade de mensurar a diferença de potencial de manifestação online com relação ao potencial – e liberdade, especialmente – de manifestação *off line*. O relatório contrapõe o índice de liberdade online com um índice similar de liberdade de imprensa, que avalia restrições, proibições e perseguições à mídia *off line* nos países.

GRÁFICO 4: Liberdade de rede nos países x liberdade de imprensa nos países



Fonte: Freedom House – Freedom on the Net Report (2015).

A partir dessa comparação, é possível identificar variações entre liberdade de manifestação em ambos os campos – online e offline – tornando possível observar que há maior grau de liberdade no campo digital. Dessa forma, tal fato favorece uma perspectiva de democracia digital em relação ao campo físico, seja por desregulação maior do campo digital, seja pela maior chance de anonimato ou por dimensões ainda menores do campo digital em relação ao físico.

Importante destacar que não pode ser ignorada a situação do Brasil no comparativo, tendo sido considerado “Livre” digitalmente – mesmo que numa posição limítrofe, ficando próximo da “fronteira” dos 30 pontos. Porém, “Parcialmente Livre” em termos de mídia impressa, e distante da “fronteira” para a liberdade de manifestação física – os mesmos 30 pontos.

A oportunidade – e, em consequência, o risco – que surge desse comparativo se refere ao esforço dos estados – e aqui pensamos especificamente do Brasil – em “regulamentar” o campo digital, como no caso do Marco Civil da Internet brasileira. O papel dos estados, especialmente do brasileiro, será discutido em profundidade nos capítulos que seguem. No entanto, de imediato, é possível perceber que o papel estatal na regulamentação deve receber especial atenção da sociedade civil, já que

tais regulamentações tanto podem servir para o estrangulamento das opiniões na rede, quanto para civilizá-la.

### **4.3 Os Estados e a Estruturação do Campo Digital**

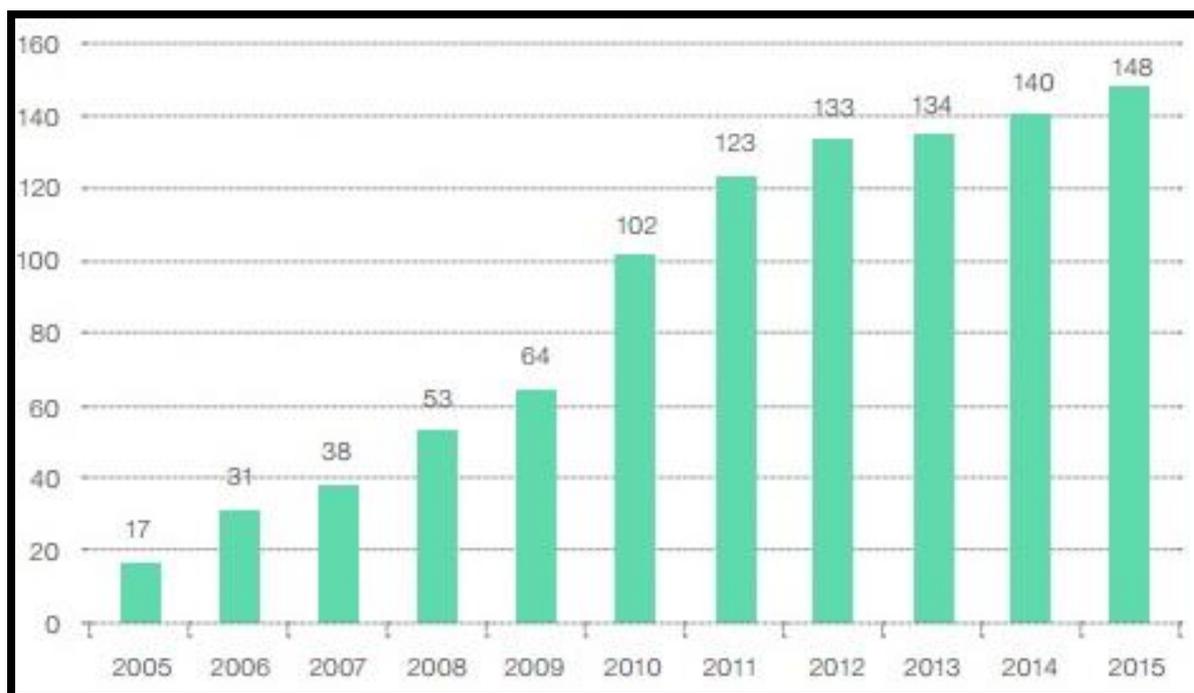
Avançando agora para além da situação existente nos países, temos a intenção de compreender o que está sendo feito pelos entes estatais para estruturar o campo digital; especialmente no que tange às políticas públicas de Governo Eletrônico e, mais especificamente, Democracia Digital.

Os Estados têm demonstrado um interesse crescente em estruturar políticas para os meios digitais em seus territórios, ainda que possamos argumentar que tal atenção começou tardiamente. Em 2005, num levantamento que considerava 196 países, apenas 17 deles mantinham planos nacionais sobre Banda Larga.

A partir desse momento, o avanço foi bastante rápido: cinco anos depois, em 2010, já eram 102 países com planos nacionais e, em 2015, 148 países mantinham políticas para desenvolvimento da Banda Larga em seus territórios. Em suma, 2015 apresentou 72% (143) dos países com planejamento nacional sobre Banda Larga, contra 21% (42 países) sem qualquer plano nacional; 3% (6 países) estavam constituindo um plano, ainda não implementado.

A manutenção de um plano nacional para a Banda Larga é fundamental para o desenvolvimento de uma política de inserção do Estado no meio digital, já que a partir de uma rede de boa qualidade amplia-se a possibilidade de interação do Estado com seus cidadãos. Sem a planificação estatal, reduz-se a chance de que, espontaneamente, a qualidade e a penetração dos serviços de internet de alta velocidade alcance todos os níveis da sociedade civil.

Gráfico5: Número de países com planos nacionais de Banda Larga



Fonte: ITU, 2016

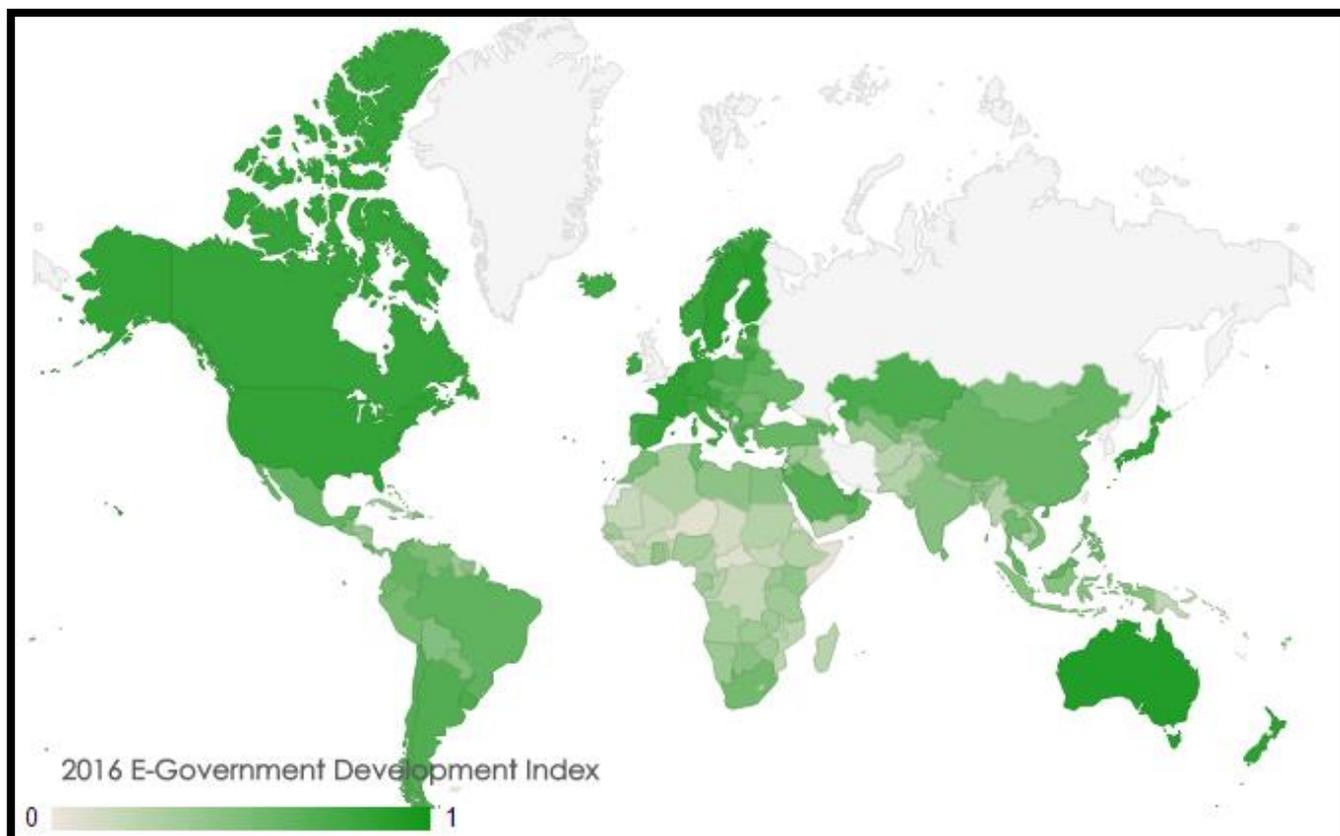
A partir desse primeiro passo que é a constituição de um plano nacional de Banda Larga, o próximo movimento natural dos Estados acaba sendo a constituição de uma política estatal de Governo Eletrônico. Como já discutido anteriormente, há uma gradualidade nas possibilidades de políticas de Governo Eletrônico.

Dessa forma, tem-se desde uma política que privilegia apenas a informação, passando por políticas prestativas de serviços, evoluindo até um patamar em que se pode enxergar uma política de Democracia Digital, com instrumentos de interatividade e participação popular, em diversos níveis estatais.

Considerando o levantamento anual da Organização das Nações Unidas, em sua edição de 2016, é dessa forma que se desenha o mapa mundial das políticas de Governo Eletrônico. No mapa, quanto mais escuro o tom da cor, mais avançado e internalizado é considerada a política de e-Gov. O indicador construído para tal gradação é chamado de EGDI – *E-Government Development Index*, e é constituído de três subindicadores: Índice de Serviços *Online* (OSI), que mede a capacidade e diversidade de prestações dos governos na Internet; Índice de Infraestrutura de Telecomunicações (TII), que mede a capacidade física instalada para a difusão da rede; e Índice de Capital Humano (HCI), que mede a capacidade dos cidadãos locais de utilizar as ferramentas.

Como pode ser notado, tais mensurações vão ao encontro do que já havia sido discutido anteriormente, como dimensões relevantes sobre inclusões e exclusões, sociais e digitais.

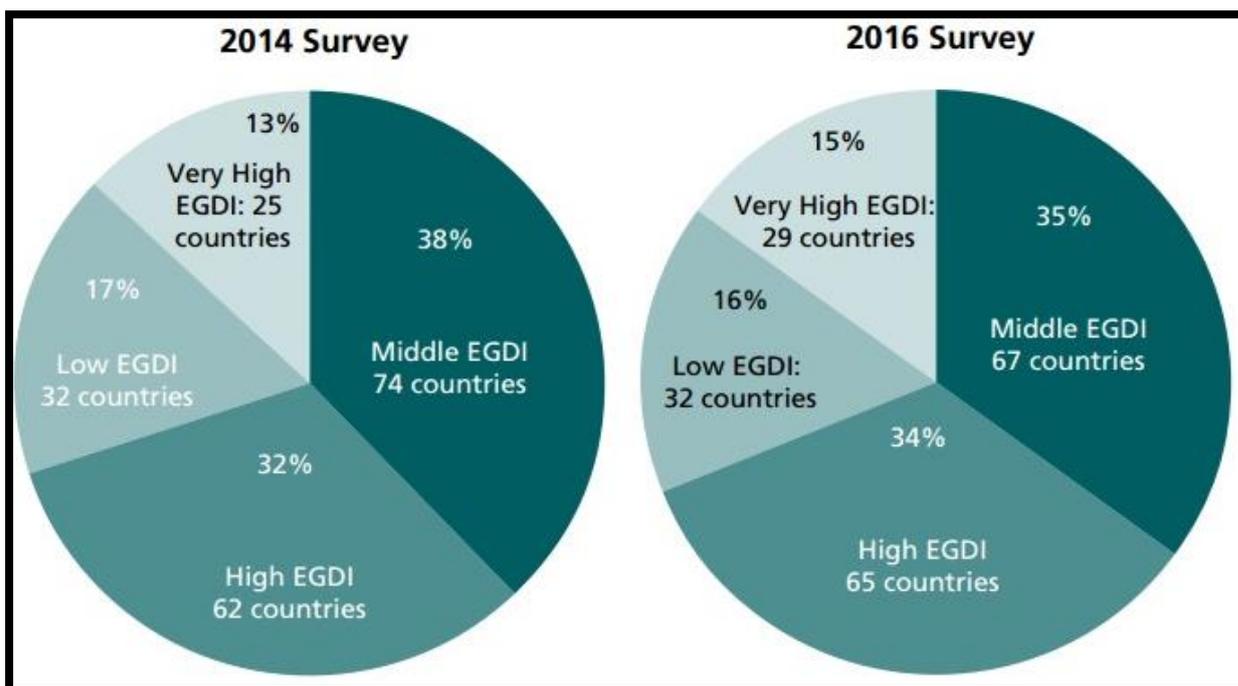
**Figura 4: Mapa de desenvolvimento de Governo Eletrônico 2016**



Fonte: Organização das Nações Unidas.

No levantamento, 15% dos países (29) foram considerados com EGDI muito alto; 34% (65) apresentaram EGDI alto; 35% (67) atingiram nível intermediário; por fim, 16% (32) tiveram níveis muito baixos de desenvolvimento de suas políticas de Governo Eletrônico. De maneira geral, nos últimos dois anos, houve pouca variação nessa classificação; com os países africanos e o sudeste asiático apresentando desenvolvimento inferior, em média, à América do Norte, Europa e mesmo aos países mais desenvolvidos da América do Sul. Dessa forma, há uma sintonia com os dados já mostrados sobre a penetração da Internet no mundo.

**Gráfico 6: Percentual de desenvolvimento de Governo Eletrônico, por grupo de países**



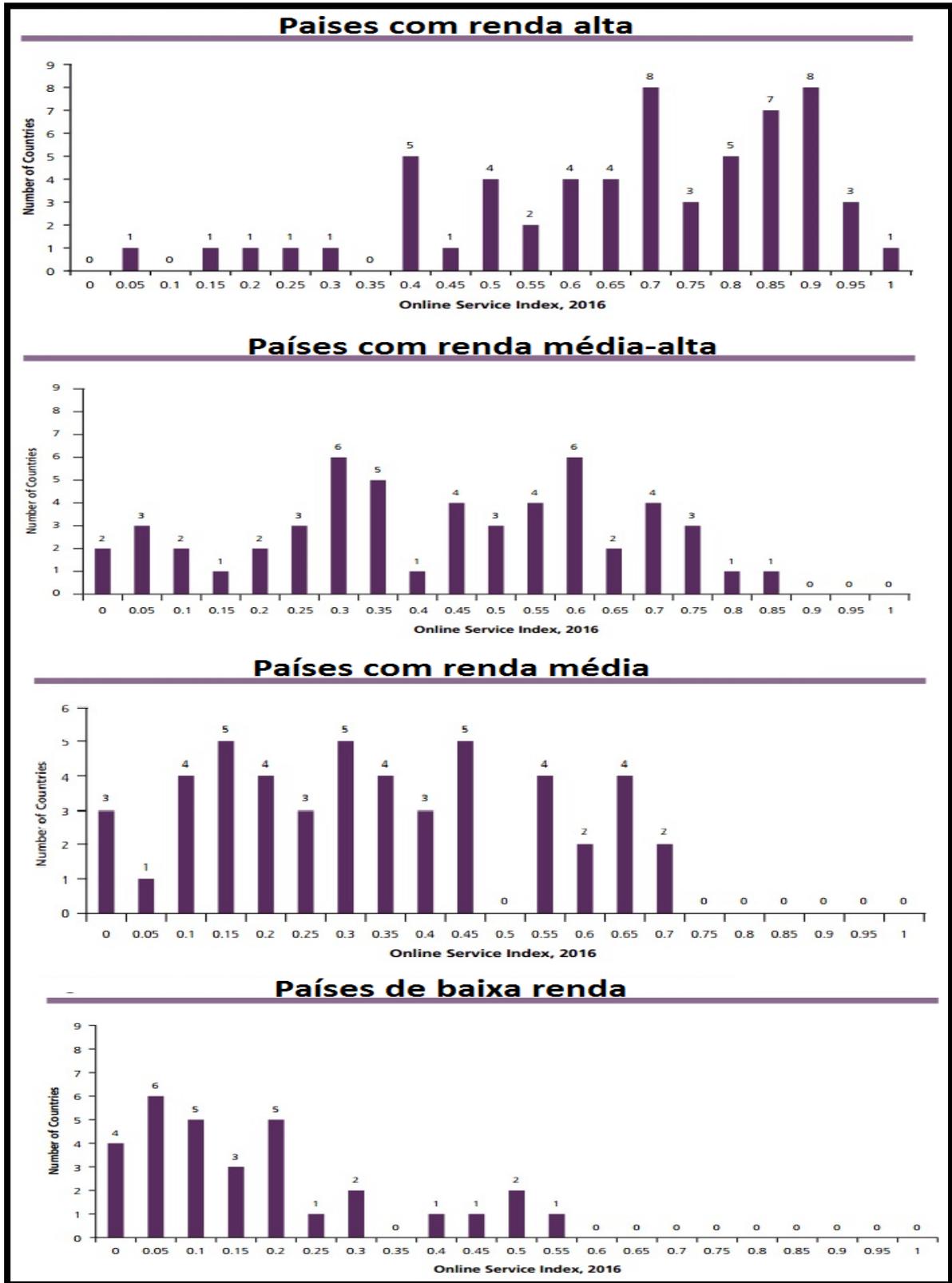
Fonte: Organização das Nações Unidas.

Ainda que já tenhamos indicado uma ligação bastante íntima entre as condições econômicas e a possibilidade de organização e estruturação dos meios digitais nos países, uma análise específica do componente OSI do EGDÍ revela um perfil esclarecedor.

Observando os gráficos abaixo, que mostram a relação entre o nível de serviços online (OSI) oferecidos pelos Estados e a condição econômica desses Estados, é possível perceber que, em média, Estados com maior renda tendem a oferecer serviços online em maior intensidade. Sendo assim, apresentam o pico da curva bem à direita do gráfico; quanto menor o recorte de renda, mais para a esquerda se desloca a maior concentração dos Estados com relação ao nível dos serviços online ofertados.

Estados com menor renda encontram-se, majoritariamente, concentrados à esquerda do gráfico, indicando baixo índice OSI. Assim, é bastante plausível afirmar que há relação intensa entre o poder econômico dos Estados e sua capacidade de organização e oferta de serviços digitais.

Gráfico 7 – Nível de Serviços Online (OSI INDEX), por grupo de países

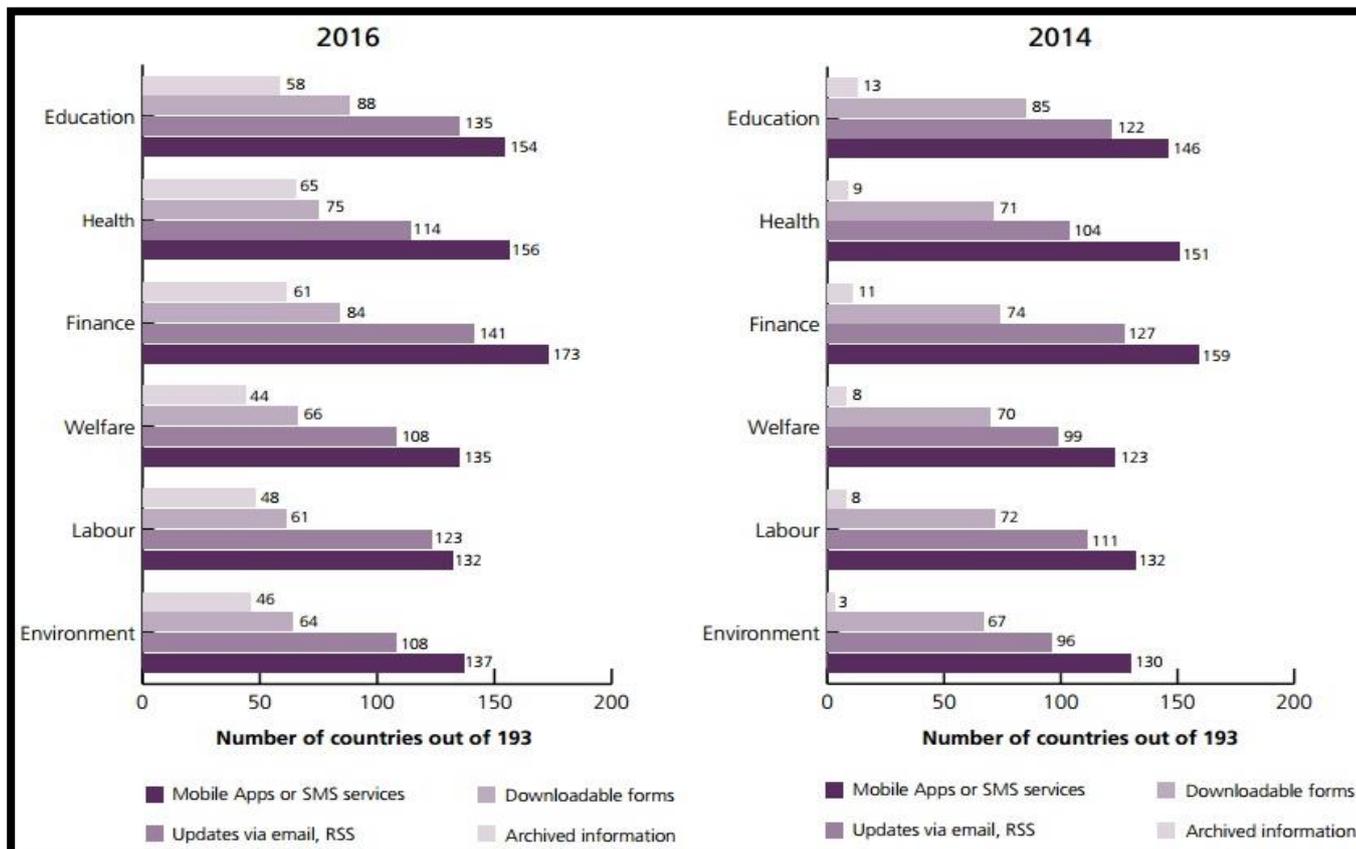


Fonte: Organização das Nações Unidas.

Saindo desse recorte macro, passemos a compreender quais áreas e tipos de serviços estão presentes entre essas ofertas – para, dessa forma, podermos refletir

sobre quais aspectos da vida social o Governo Eletrônico consegue abordar hoje em dia.

**Gráfico 8 – Tipos de serviços online, por número de países**



Fonte: Organização das Nações Unidas.

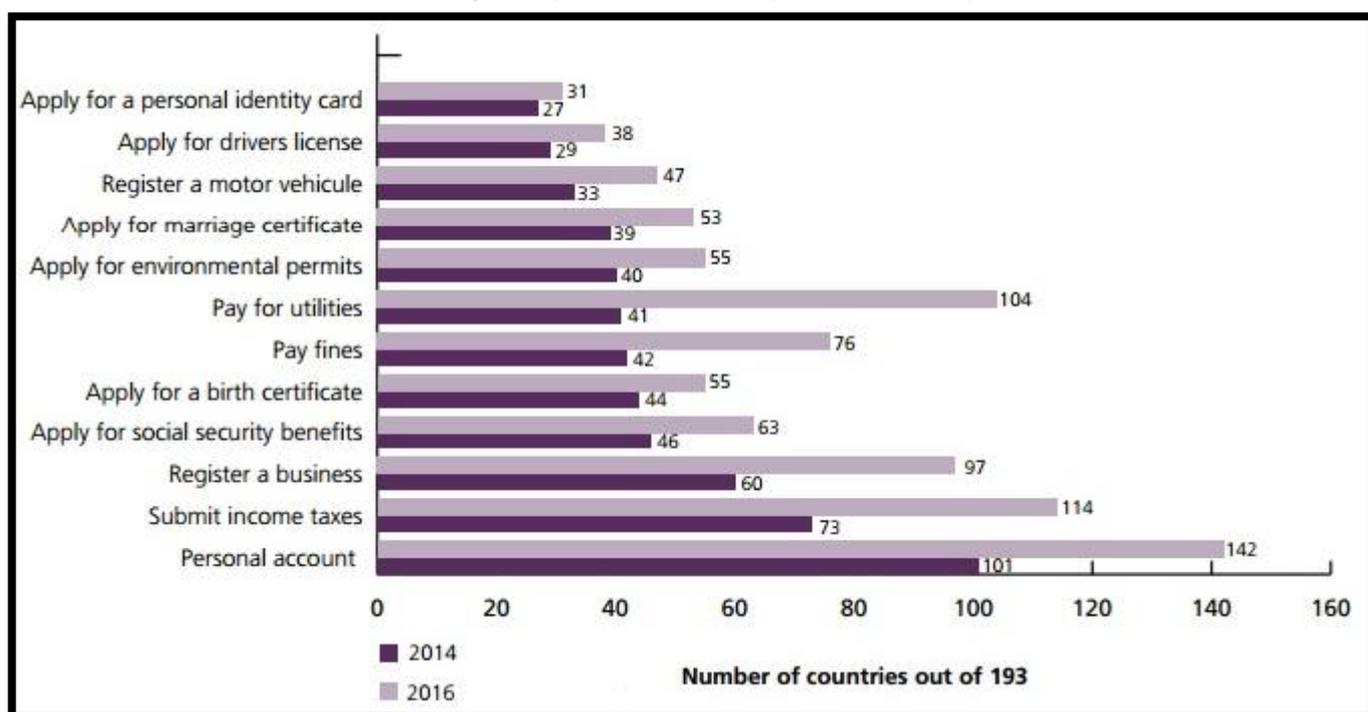
Atualmente, 183 países – 95% do total pesquisado – oferecem na Internet algum tipo de informação sobre áreas consideradas básicas, tais como Educação, Finanças Públicas, Saúde, Meio Ambiente, Previdência Social e Trabalho. Apenas nove países não apresentavam informações sobre tais áreas – considerando-se ainda que, dois anos antes, esse número era de 22 países, uma melhora considerável em curto período.

Num recorte mais específico, saindo das macroáreas e entrando em serviços pontuais, a melhoria nos últimos dois anos também é considerável. Em todos os serviços pesquisados houve uma ampliação do número de países ofertantes; mesmo que em alguns casos os serviços ainda sejam ofertados por um contingente pequeno de países, considerando que o levantamento inclui 193 países no total. Dessa forma, a criação de um perfil pessoal para interagir com o Estado é hoje possível em 142 países; o pagamento de impostos via Internet é possível em 114 países; registrar uma

empresa via Internet é possível em 97 países; pagar taxas de serviço é possível em 104 nações.

Por outro lado, outros serviços de interesse burocrático, como solicitar uma carteira de motorista (38 países), solicitar carteira de identidade (31 países), registrar um veículo (47 países) e fazer registro de casamento (53 países) – apenas para exemplificar algumas prestações – ainda encontram abrigo em um percentual restrito de Estados via Internet.

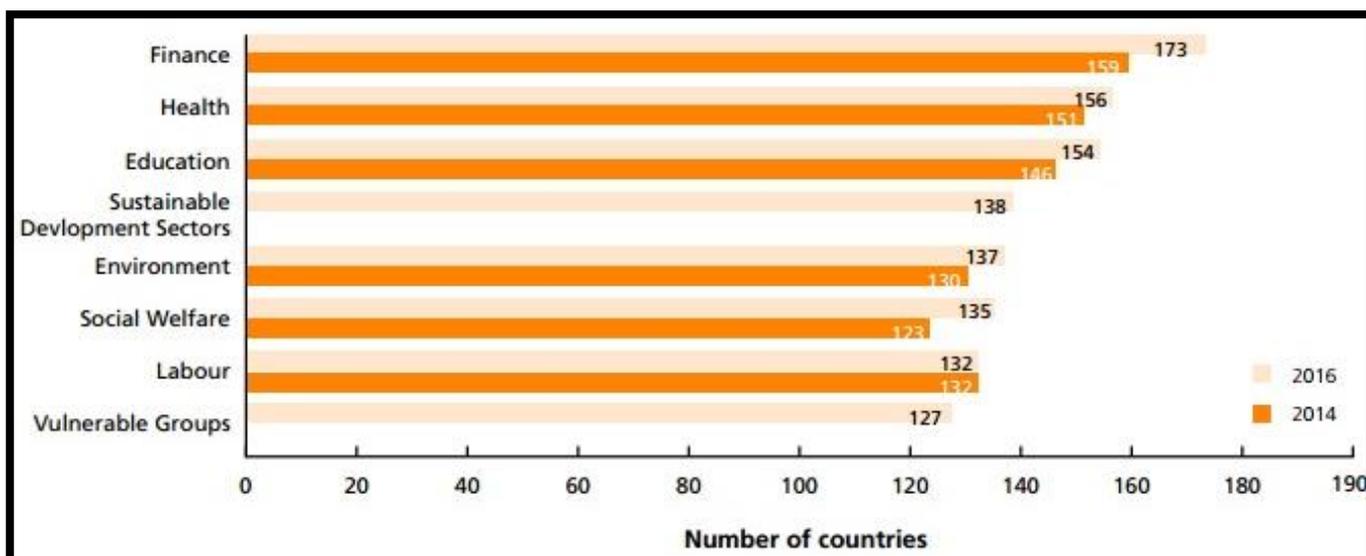
**Gráfico 9 – Serviços específicos online, por número de países ofertantes**



Fonte: Organização das Nações Unidas.

Além disso, cerca de 90 países – incluindo 50 países em desenvolvimento – oferecem hoje uma plataforma integradora de serviços: o chamado One-Stop-Shop, aos moldes do TudoFácil gaúcho e do PoupaTempo paulista, por exemplo. Contudo, 141 países oferecem certificados de segurança digital para o que é compartilhado durante as interações e serviços; sendo que 113 desses países possuem legislação específica protegendo os dados particulares.

**Gráfico 10 – Número de países disponibilizando dados abertos online, por tipo de dados**



Fonte: Organização das Nações Unidas.

Considerando as informações disponíveis – e não mais os serviços ofertados – por meio digital, 128 dentre os 193 países consultados oferecem atualmente dados governamentais abertos para consulta dos cidadãos, o *Open Government Data*. Esse fator é algo considerado fundamental para a transparência, responsabilização dos atores estatais e aparelhamento da futura participação popular qualificada.

Apesar desses 128 países apresentarem dados abertos, apenas 38% dos 193 países pesquisados oferece guias e tutoriais online que ensinem a população a acessar e manipular tais dados. Dessa forma, a informação, mesmo disponível, acaba por ser mais facilmente acessada pelos indivíduos que já têm um grau de conhecimento maior e que, além disso, já teriam mais condições de informar-se sobre as ações dos governos.

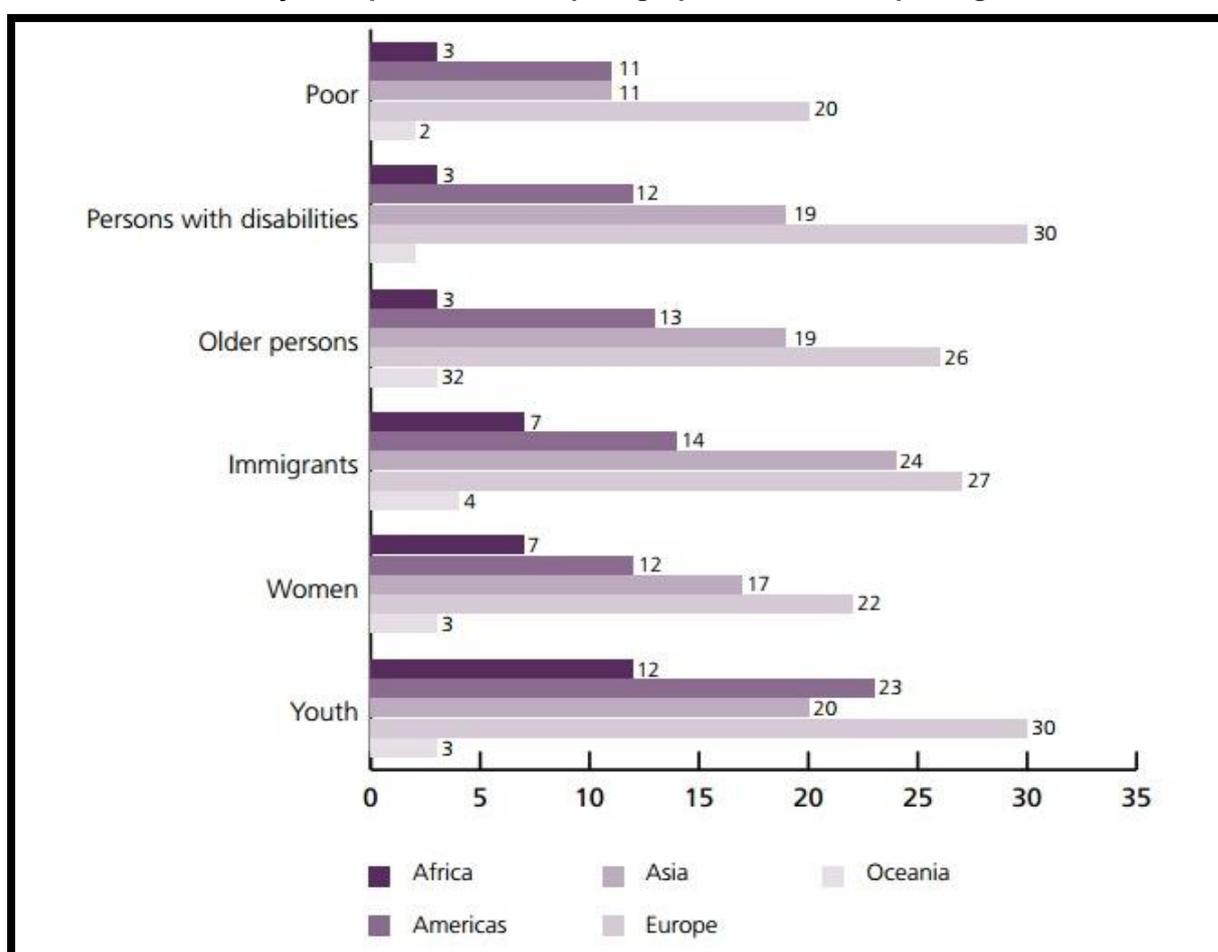
Ademais, apenas 24% dos países oferecem repositórios de metadados – dados brutos e não filtrados – bem como ferramentas para navegação nesses complexos conjuntos de informação. Ainda sobre o acesso à informação, apenas 31% dos países dispõem de formas para que o público solicite dados ainda não disponibilizados, tais como os moldes da nossa Lei de Acesso à Informação.

De volta aos serviços, agora com foco em prestações estatais voltadas aos grupos socialmente vulneráveis, a oferta de tais serviços é bastante reduzida, mesmo considerando regiões mais desenvolvidas do mundo. De toda forma, a África, certamente um dos continentes que mais poderia necessitar de tal tipo de serviço, apresenta os menores índices de oferta: apenas 3 serviços são oferecidos de suporte

à população mais pobre; 3 serviços para pessoas com deficiência; 3 para idosos; 7 para imigrantes; 7 para mulheres; e 12 para a juventude.

Em oposição, a Europa, o continente com a maior oferta desse tipo de serviço online, apresenta 20 serviços online para os pobres; 30 para pessoas com deficiência; 26 para idosos; 27 para imigrantes; 22 para mulheres; e 30 para a juventude. Novamente, a diferença de oferta replica e fortalece a situação inicial de carência nas regiões.

**Gráfico 11 – Serviços disponíveis online para grupos vulneráveis, por região do mundo**

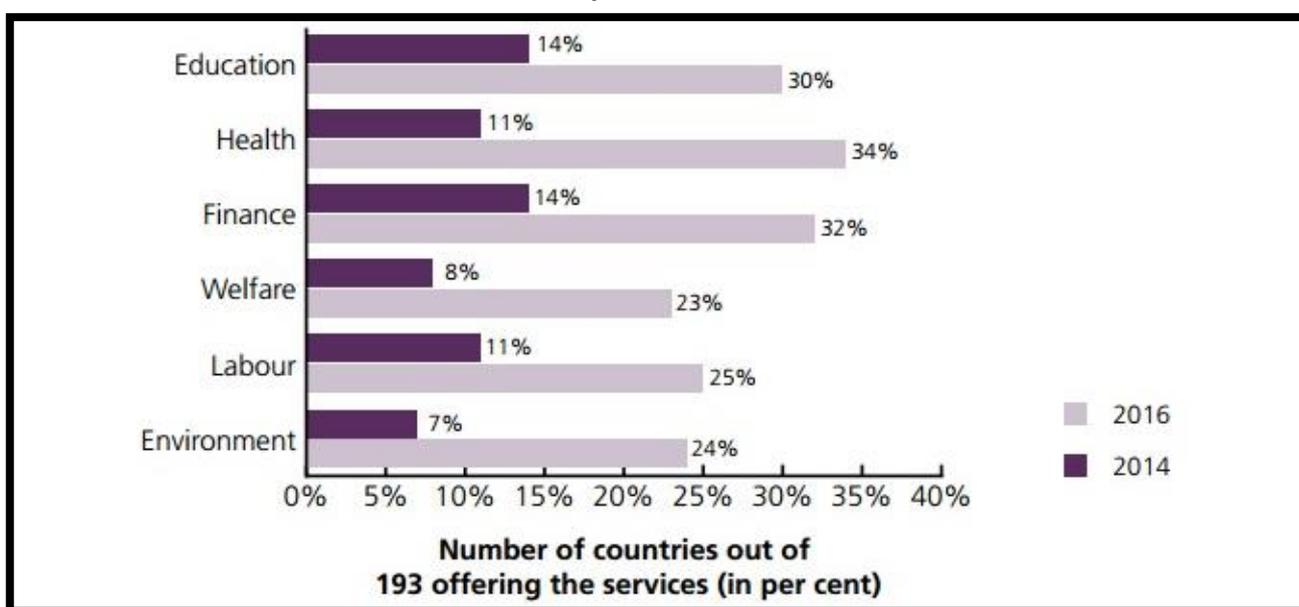


Fonte: Organização das Nações Unidas.

Desse modo, também é relevante considerar a oferta de serviços por meio da rede de telefonia celular, uma vez já detectados que sua cobertura é ampla no mundo – com destaque para o Brasil, inclusive – sendo que maiores parcelas da população conseguem ter acesso a tais dispositivos. Nesse sentido, considerando serviços online acessíveis via aplicativos de *smartphones* e/ou mensagens (torpedos) SMS,

houve um grande avanço desde 2014 até 2016. Os dados mostram que 30% dos países oferecem algum tipo de serviço na área de educação por esses canais, contra 14% em 2014; 34% oferecem serviços na área da saúde, contra 11% em 2014; 32% disponibilizam serviços na área de Finanças, contra 14% em 2014; 23% em Seguridade Social, contra 8% em 2014; 25% disponibilizam serviços na área do Trabalho e Emprego, contra 11% dois anos antes; e 24% oferecem serviços em relação ao Meio Ambiente, contra 7% anteriormente.

**Gráfico 12: Disponibilidade de aplicativos online e via SMS, por setor de serviço e número de países ofertantes**



Fonte: Organização das Nações Unidas.

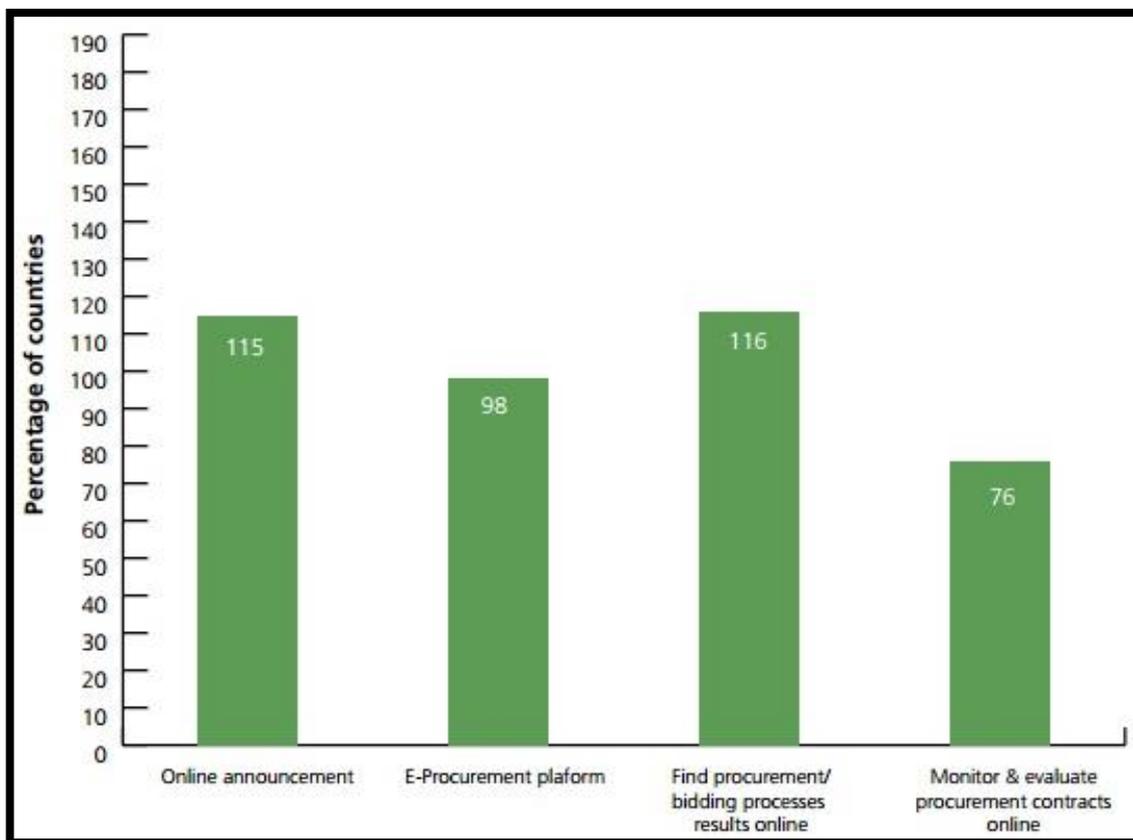
Ainda que tais percentuais sejam bastante discretos, o crescimento em período tão curto – dois anos – demonstra a relevância e foco em desenvolvimento que o canal mobile tem significado, condizendo com o potencial que já detectamos anteriormente.

#### 4.3.1 Outras ferramentas governamentais online

Saindo desses serviços mais essenciais, entrando em serviços e informações online complementares, mais especificamente em 2016; 98 dos 193 países pesquisados disponibilizaram na Internet uma plataforma de “e-procurement” – necessidades de compras e contratações governamentais, ofertadas ao setor privado, contra apenas 63 países em 2014. A publicização dessas tratativas está

disponibilizada em portais governamentais de fácil acesso em 116 países, contra apenas 55 em 2014. Em 76 países, há ferramentas para monitoramento dos contratos públicos em andamento, contra apenas 33 em 2014.

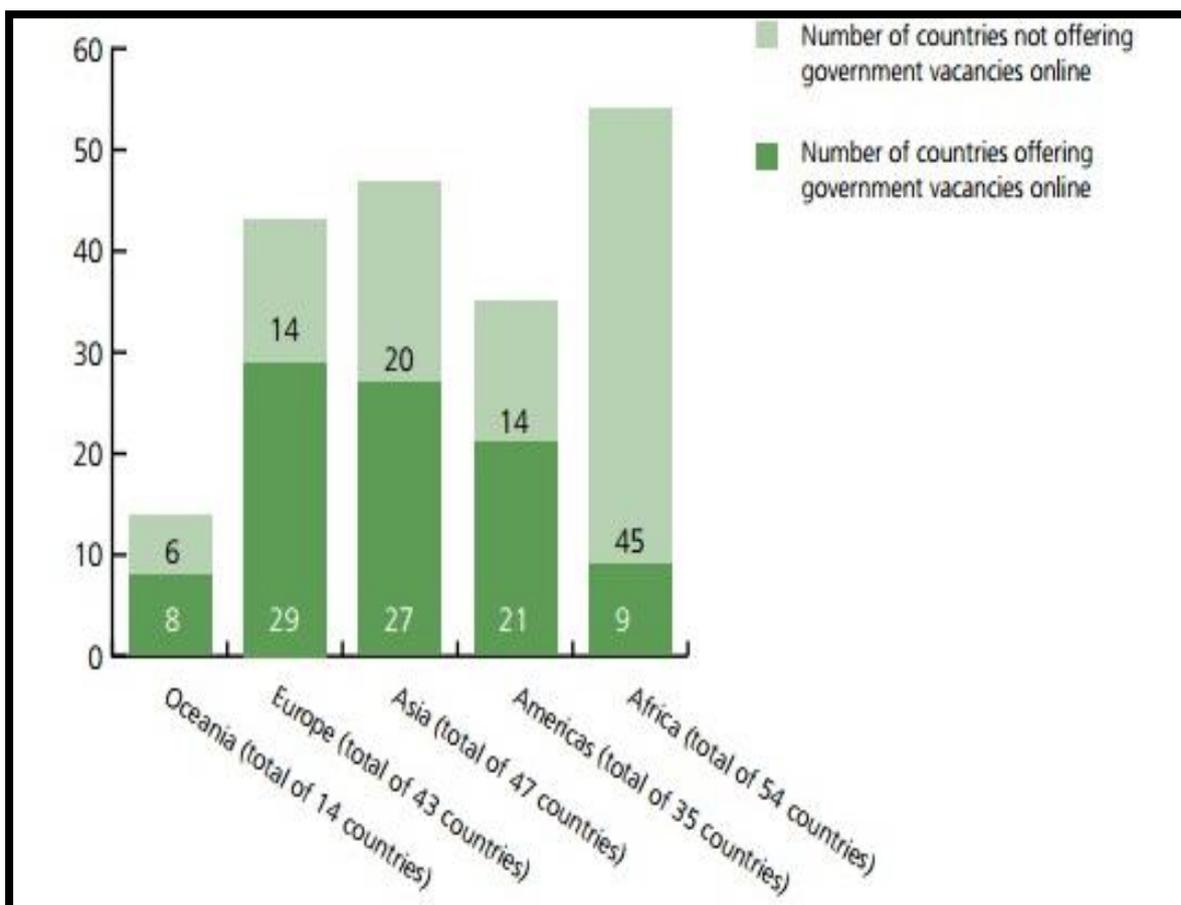
**Gráfico 13 – Número de países ofertando ferramentas para e-procurement (2015)**



Fonte: Organização das Nações Unidas.

Quanto à oferta governamental de vagas de trabalho, 21 países nas Américas disponibilizam cadastro de disponibilidades no serviço público; 29 na Europa; 8 na Oceania; 27 na Ásia; e apenas 9 na África.

Gráfico 14 – Número de países ofertando vagas online (2015)

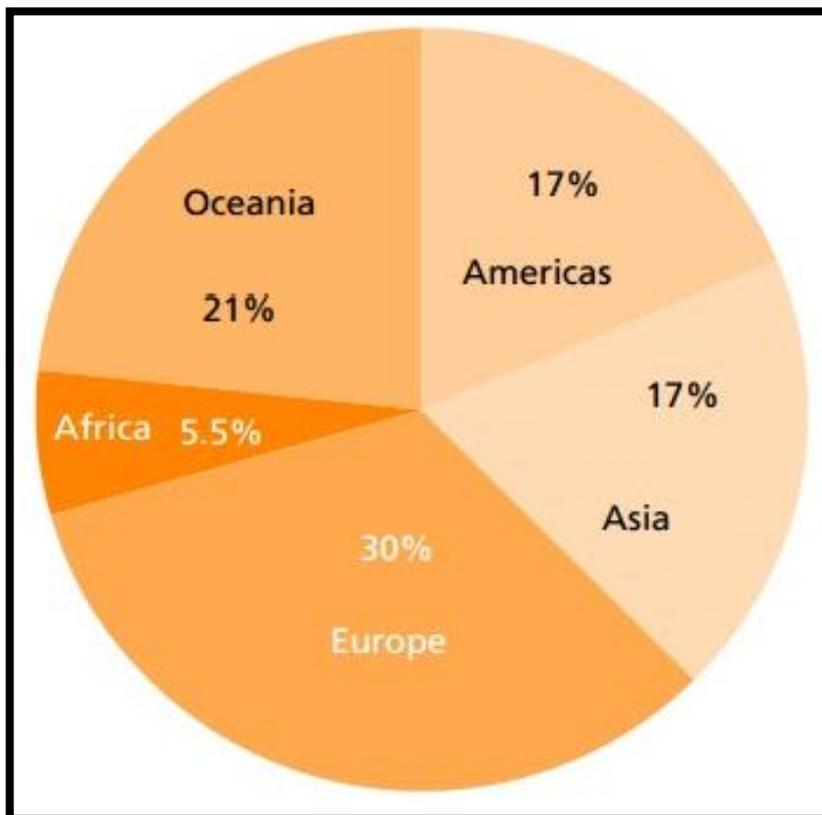


Fonte: Organização das Nações Unidas.

Finalmente, considerando uma modalidade bastante recente de parceria entre sociedade e Estado, temos a integração via *crowdfunding*, que diz respeito ao financiamento coletivo.

Nesse segmento, a Europa destaca-se, com aproximadamente 30% dos países disponibilizando alguma política digital de *crowdfunding*; 21% dos países da Oceania mantêm políticas similares; 17% dos países na Ásia e nas Américas; e apenas 5,5% dos países na África adotam tais políticas.

O Brasil não figura ainda entre os países com tal oferta; no entanto, Argentina, Chile e Uruguai já dispõem desse formato de parceria.

**GRÁFICO 15: Percentual de países ofertando parcerias via *crowdfunding* (2015), por região**

Fonte: Organização das Nações Unidas.

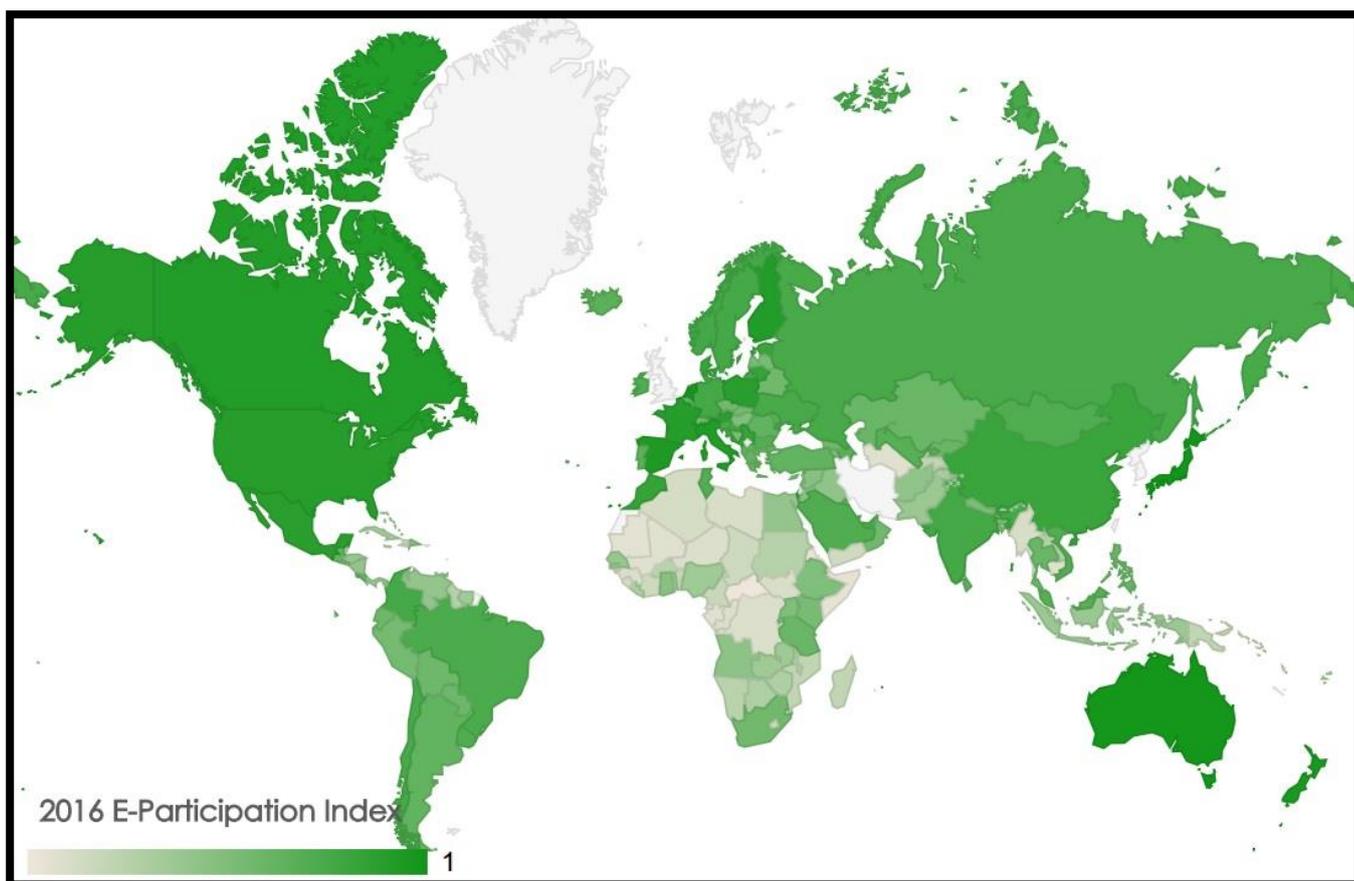
#### 4.4 Políticas de Participação Digital

Adentremos agora um segmento das políticas estatais digitais mais específico, o da Participação Digital – em detrimento do Governo Eletrônico, como vinha sendo demonstrado nas páginas anteriores.

É estimado que por volta de 50% dos países pesquisados oferecem alguma ferramenta de coleta de opinião popular, por meio de Pesquisas de Opinião ou outras consultas pontuais.

De modo a aprofundarmos esse dado tão geral, observemos, assim como fizemos na seção de Governo Eletrônico, o mapa mundial da Participação Digital, com base em trabalho da Organização das Nações Unidas.

Figura 5 – Mapa de desenvolvimento de Participação Digital 2016



Fonte: Organização das Nações Unidas.

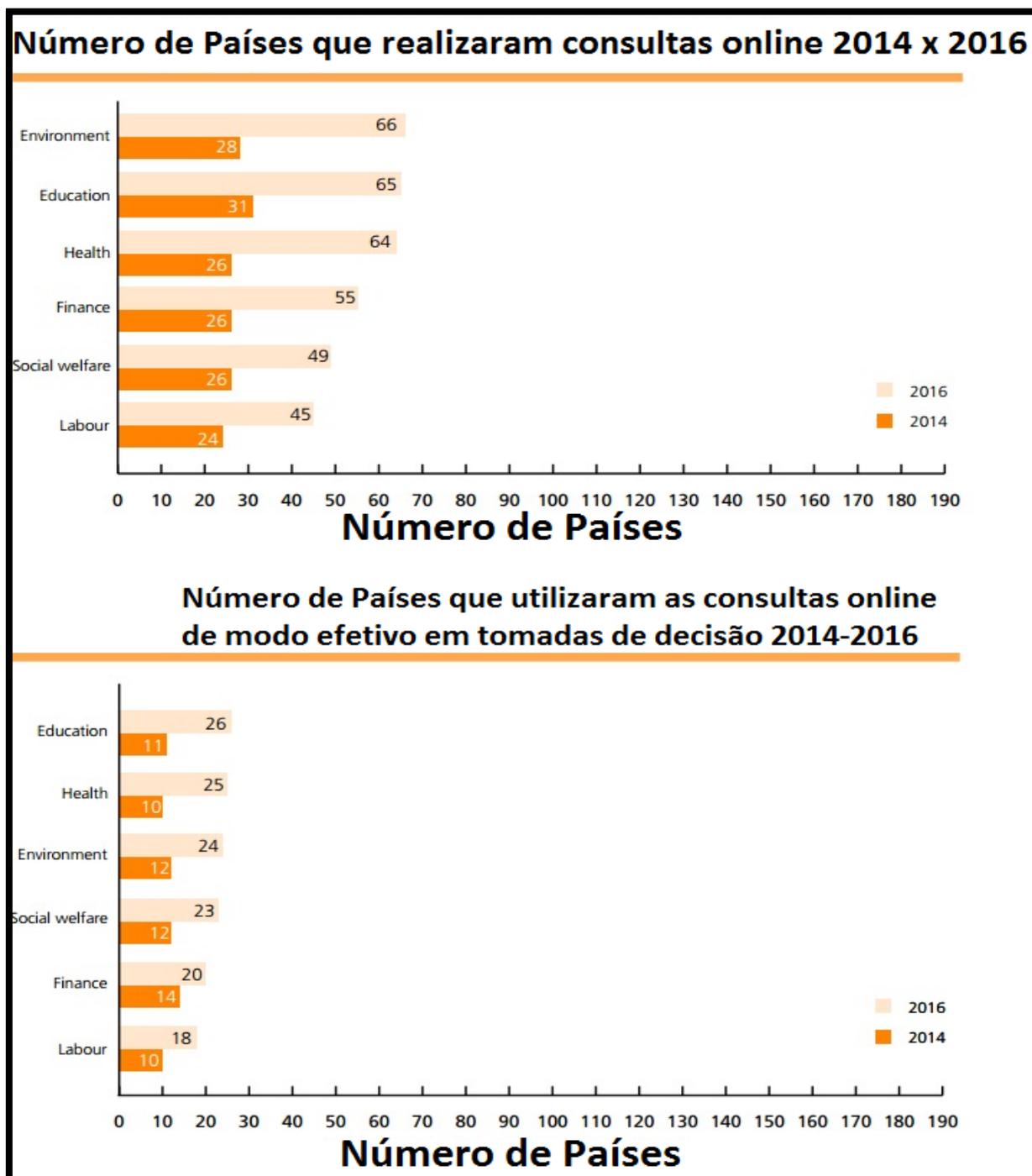
Novamente, assim como nas abordagens anteriores, a África e o sudeste asiático apresentam níveis bastante baixos de intensidade de participação digital nos rumos dos Estados, especialmente quando comparados com áreas mais ricas do globo, como a Europa e a América do Norte. Na América do Sul, é possível perceber que Brasil, Chile e Colômbia apresentam índices sensivelmente maiores que o restante do continente.

A infeliz diferença de condições entre africanos e norte-americanos, por exemplo, não é fortuita: nas regiões mais pobres do mundo, apenas 35% da população é estimada como usuária da Internet, contra 82% da população nos países mais desenvolvidos (UNDESA, 2015, p.16).

Avancemos para conhecer os tipos de participações online que estão sendo utilizadas pelos países. O número de países que ofertou tais possibilidades de participação popular cresceu consideravelmente desde 2014: em assuntos ambientais, hoje são 66 países oferecendo consultas públicas, contra 28 em 2014; em educação, são hoje 65 países, contra 31 em 2014; em saúde, são 64 países, contra

26; em finanças, são 55, contra 26 em 2014; em previdência social, são 49 hoje, contra 26 em 2014; e, especialmente, são 45 países hoje que oferecem consultas populares sobre Trabalho e Emprego, contra 24 em 2014.

**Gráfico 16 – Países que realizaram consultas online e países que utilizaram tais consultas de maneira efetiva 2014 e 2016**



Fonte: Organização das Nações Unidas.

Entretanto, mesmo que sejam feitas consultas, na maior parte das vezes elas ainda não se refletem efetivamente em participação na tomada das decisões. Dos 193 países consultados, apenas 38 (20%) afirmaram que as consultas feitas na Internet foram consideradas na formulação de novas políticas públicas.

Há, assim, muito a aperfeiçoar em termos de efetiva participação popular via Internet, tanto no campo do acesso, quanto no campo da preparação de cidadãos e governos que, à medida que passem a aceitar as posições uns dos outros, possam cocriar soluções para a sociedade.

#### **4.5 A situação da Internet no Brasil**

Conhecer a situação da Internet no Brasil atualmente é fundamental para que possamos compreender a realidade do Rio Grande do Sul, dentro do contexto nacional. Na seção de dados mundiais, verificamos a existência e a importância de políticas nacionais para expansão da Banda Larga, do Governo Eletrônico e da Democracia Digital.

Portanto, é no mínimo razoável mantermos nossa atenção no nível federal brasileiro, antes de avançarmos propriamente sobre a ação regional nesse campo, visto que a análise de qualquer política estadual seria bastante prejudicada sem uma análise prévia das políticas federais, que lhes dão suporte.

Conforme especificado para os dados sobre o Brasil, além das informações a respeito do país disponíveis nas fontes mundiais anteriormente citadas, também foram consultados os relatórios disponibilizados pelo Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI), bem como relatórios do Projeto Democracia Digital, da FGV/SP.

De modo a entendê-los de maneira mais organizada, optamos por separar as informações nos tópicos que seguem: Acesso à internet.

##### **4. 5. 1 Acesso à Internet**

Conforme os dados mais recentes do Governo Federal, metade (50%) dos domicílios brasileiros possui algum tipo de acesso à Internet, totalizando cerca de 32,3 milhões de domicílios.

Desse montante, 67% dispõe de Internet Banda Larga fixa (o que possibilita acesso aos conteúdos mais complexos e multimídia. Aproximadamente 1/3 dos domicílios (33%) também dispõe de Wi-Fi.

**Tabela 4: Domicílios brasileiros com acesso à internet, por região 2015**

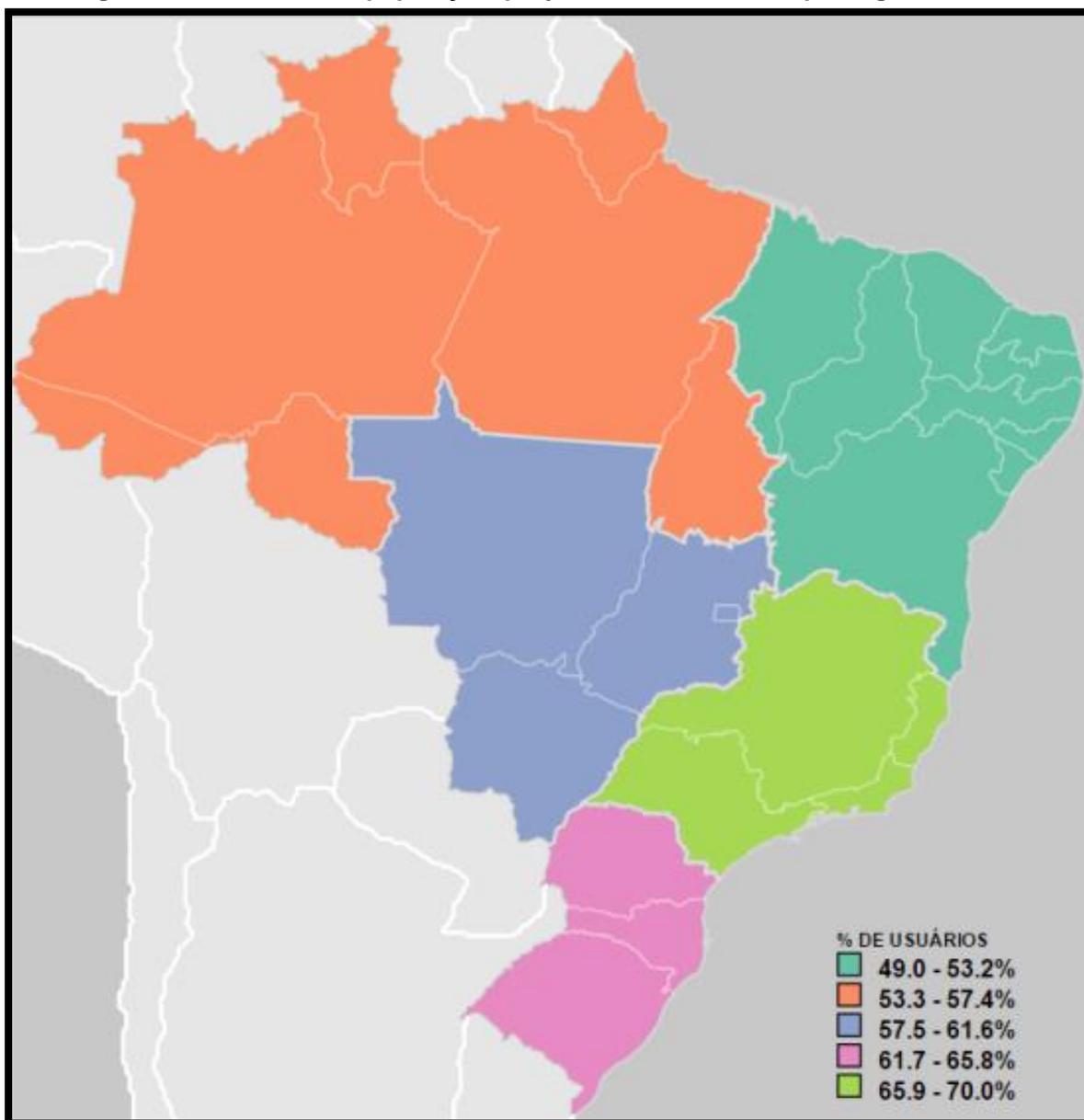
DOMICÍLIOS COM ACESSO À INTERNET, POR REGIÃO	PROPORÇÃO (%)		ESTIMATIVA (MILHÕES)	
	Sim	Não	Sim	Não
Sudeste	60	40	18,3	12,1
Nordeste	37	62	6,6	11,0
Sul	51	49	5,2	5,0
Centro-Oeste	44	56	2,4	3,1
Norte	36	64	1,5	2,7

Fonte: CETIC, 2015

Há, contudo, espaço para maior crescimento desse número. Isso porque, em termos de população (e não de domicílios), o percentual de brasileiros com 10 anos ou mais que utilizam ativamente a Internet alcançou 55% (média nacional), o que corresponde a 94,2 milhões de indivíduos.

Entretanto, 61% dos brasileiros já utilizaram a Internet em alguma oportunidade. Dessa maneira, há um espaço imediato de crescimento de pelo menos 6% ao se considerar dentre aqueles que já foram usuários, mas não são no momento.

Figura 6 – Percentual da população que já acessou a Internet, por região do Brasil



Fonte: Comitê Gestor da Internet Brasileira, 2016.

Em termos de distribuição por classes sociais, há um esperado desequilíbrio: na classe A, a proporção de domicílios com acesso à Internet é de 98%; na classe B, 82%; na classe C, 48%; e nas classes D e E, 14%.

Também, em termos de diferença entre população urbana e rural há outro resultado já esperado: nas áreas urbanas, a proporção de domicílios com acesso à Internet é de 54%, enquanto nas áreas rurais é de apenas 22%.

O crescimento da Internet nessas áreas também foi distinto nos últimos anos, pois apesar de as áreas rurais terem maior percentual de pessoas sem acesso à Internet – o que, teoricamente, poderia sugerir maior espaço para inclusão ao longo do tempo – o crescimento mais acentuado continua a ser nas áreas urbanas.

A população brasileira usuária de Internet nas áreas urbanas cresceu 18 pontos percentuais nos últimos seis anos; enquanto nas áreas rurais, no mesmo período, o crescimento foi de apenas seis pontos percentuais.

#### **4. 5. 2 Usuários e Atividades**

Como especificado anteriormente, o Brasil conta atualmente com cerca de 94,2 milhões de usuários de Internet, correspondendo a 55% da população com 10 anos ou mais.

Entretanto, a diferença de habilidades computacionais e comunicativas dentre esses 55% de usuários do Brasil é bastante diversa, cabendo aqui compreender um pouco mais sobre suas preferências e sobre as possibilidades de uso da rede.

Em termos de uso da Internet, a atividade mais utilizada pelos brasileiros foi o envio de mensagens por Facebook, Skype e WhatsApp (83%), seguida da participação em redes sociais (76%). O perfil de ampliação do uso de dispositivos móveis, que será visto a seguir, acompanhado da preferência que o brasileiro apresenta pelo uso de redes sociais, as quais pela simplicidade de seu uso auxiliam a compreender essa preferência e fornecem um *insight* que pode ser valioso para a construção e a adequação de ferramentas governamentais no meio digital.

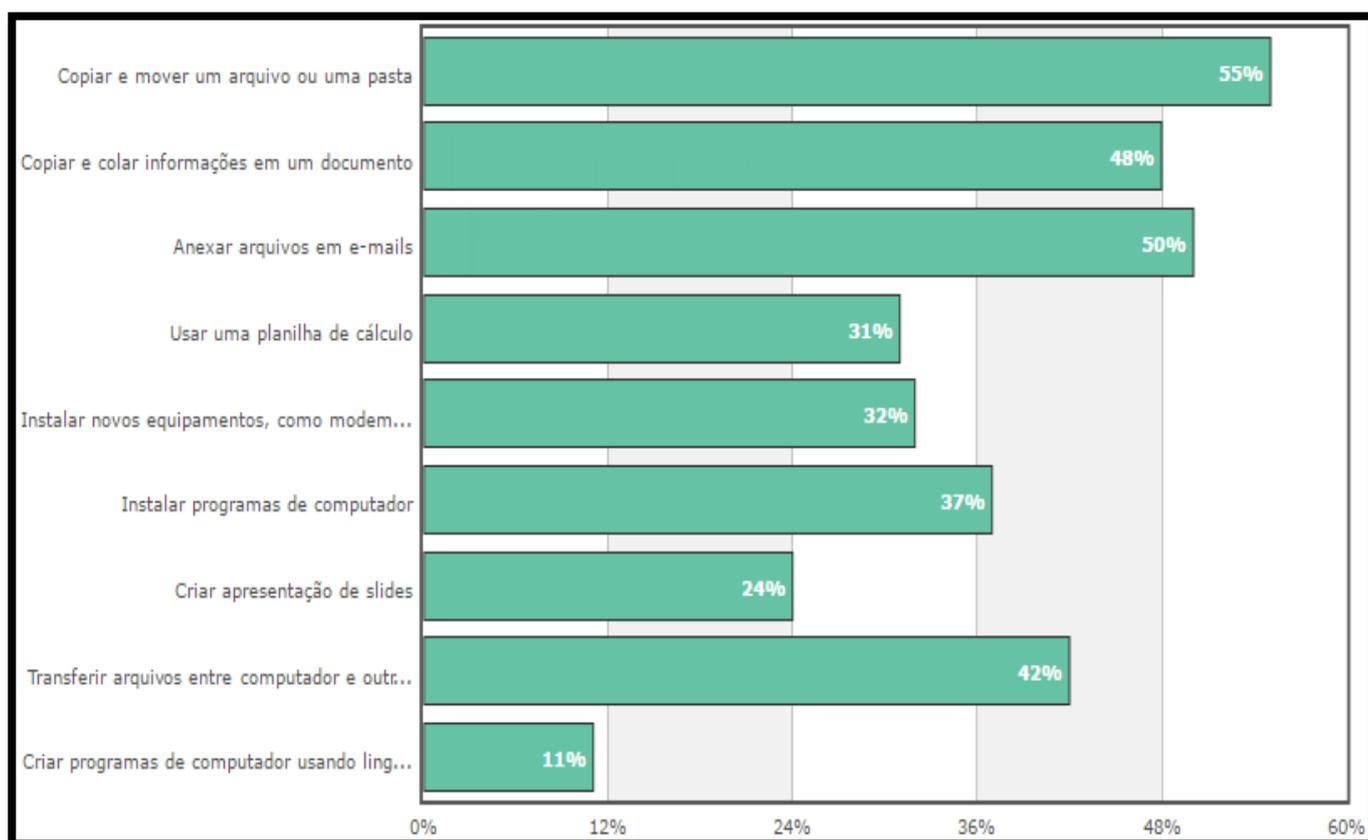
No mesmo sentido de compreender as capacidades e habilidades dos usuários de Internet no Brasil, e buscando fugir do risco de se afirmar que os usos preferenciais acima descritos apenas reflitam o interesse particular dos usuários brasileiros (e não suas capacidades), parece interessante conhecer, também, as capacidades que tais usuários possuem de manipular um computador, não apenas a Internet, posto que o computador traz consigo outras funcionalidades que, muitas vezes, são pré-requisitos para o uso da própria rede.

Dessa forma, no Brasil, 55% dos usuários de informática são capazes de copiar e mover um arquivo ou pasta, enquanto que somente 48% sabem copiar e colar informações em documentos, 50% são capazes de anexar arquivos em *e-mails* e 42%

sabem transferir arquivos entre um computador e um dispositivo de armazenamento externo.

Outras atividades relativamente simples, e que são muitas vezes fundamentais para a inserção no mercado de trabalho, possuem poucos usuários que as saibam aplicar, como, por exemplo, a capacidade de uso de uma planilha de cálculos (31%), criação de apresentações (24%) e a de instalação de novos programas no computador (37%). Isso revela a necessidade de um esforço educativo em níveis anteriores ao do próprio uso da Internet, sendo fundamental ensinar o brasileiro a utilizar o computador de uma forma geral (um esforço de alfabetização digital).

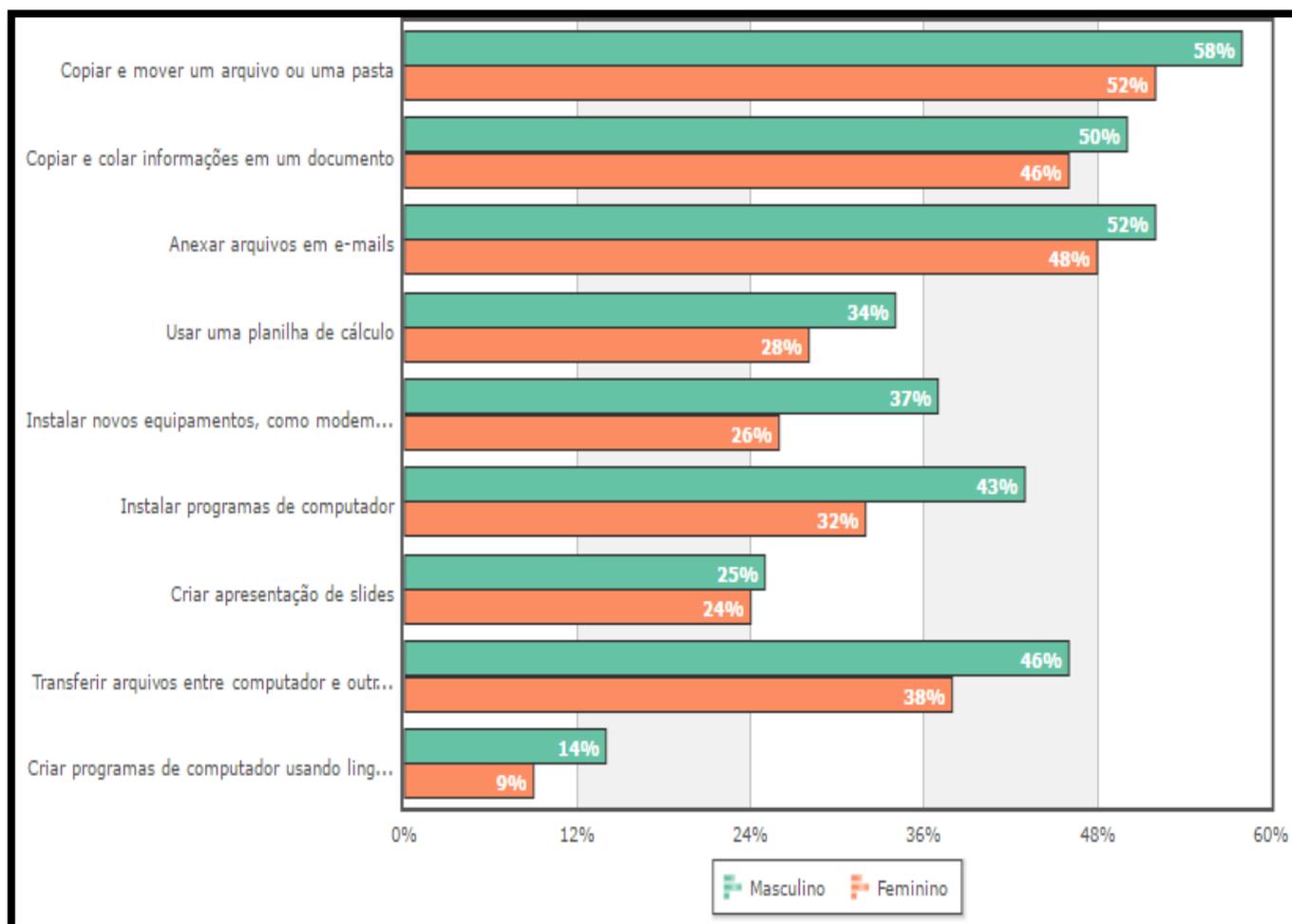
**Gráfico 17–Habilidades com o computador, por percentual da população**



Fonte: Comitê Gestor da Internet do Brasil, 2016.

É possível inferir, também, uma diferença de capacidades entre sexos no país. Em todas as utilizações mencionadas, as mulheres tiveram resultados consideravelmente inferiores aos homens. É outra dimensão de prioridades a ser atacada em uma política pública de inclusão digital, uma que inclui não somente as habilidades necessárias, mas o combate à desigualdade de gênero.

Gráfico 18 – Habilidades com o computador, por sexo

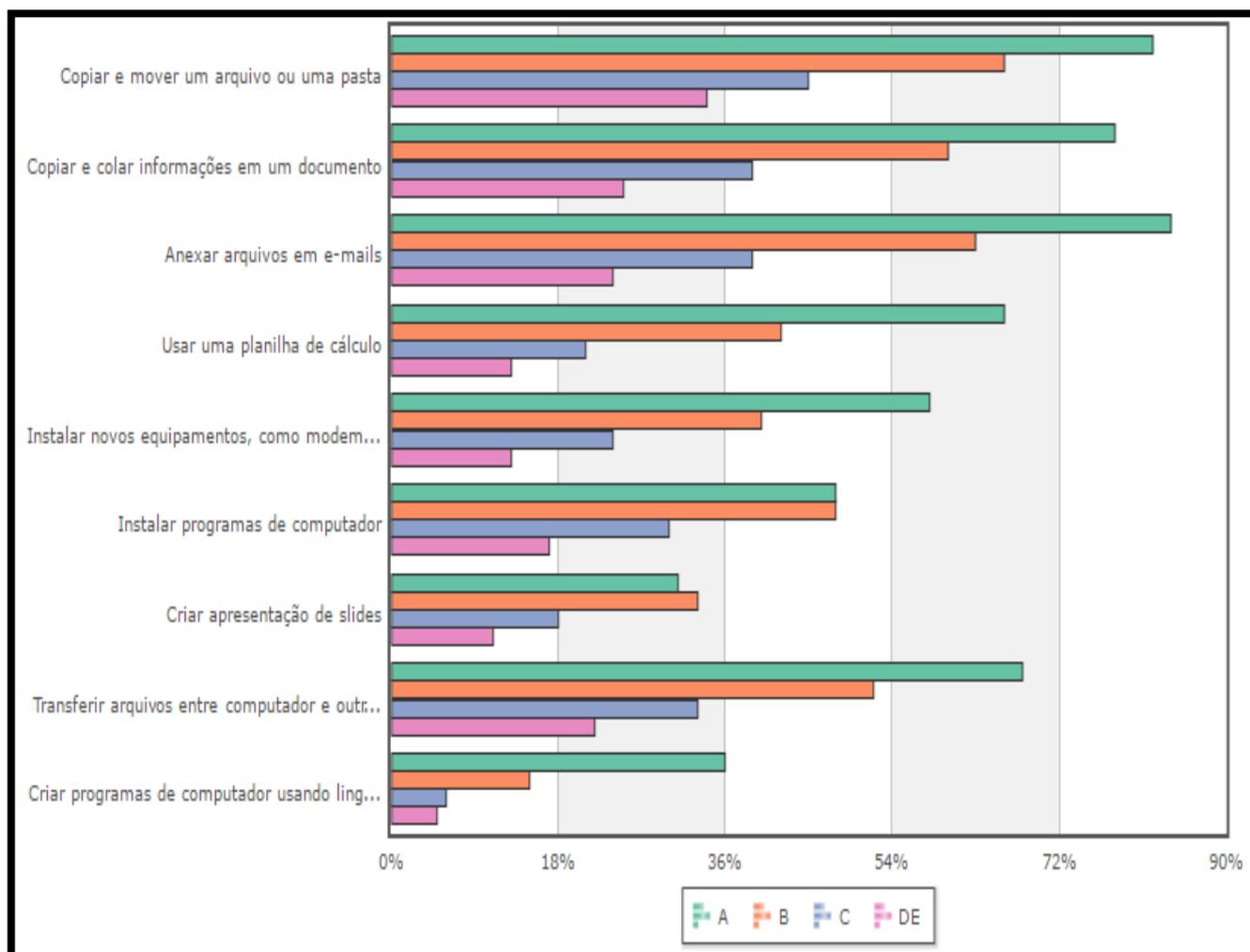


Fonte: Comitê Gestor da Internet do Brasil, 2016.

Outro recorte possível sobre esses dados, por classe social, demonstra que há um grande abismo gerado pela disponibilidade de recursos – financeiros, educacionais, estruturais, etc. Em praticamente todos os usos, há correlação positiva entre as condições da classe social e a capacidade de uso (quanto mais alta a classe, mais capaz).

Existem duas pequenas exceções, nas quais a classe B iguala-se ou supera a classe A, mas que talvez se expliquem pela natureza dos empregos mais comuns nessa classe e pelo uso das habilidades relacionadas a tais profissões. A apresentação de slides, por exemplo, tende a ser bastante utilizada em trabalhos acadêmicos e trabalhos de escritório, especialmente em níveis acima do chão de fábrica, mas abaixo da alta cúpula, que geralmente conta com comandados para a execução tais tarefas.

Gráfico 19 – Habilidades com o computador, por classe social

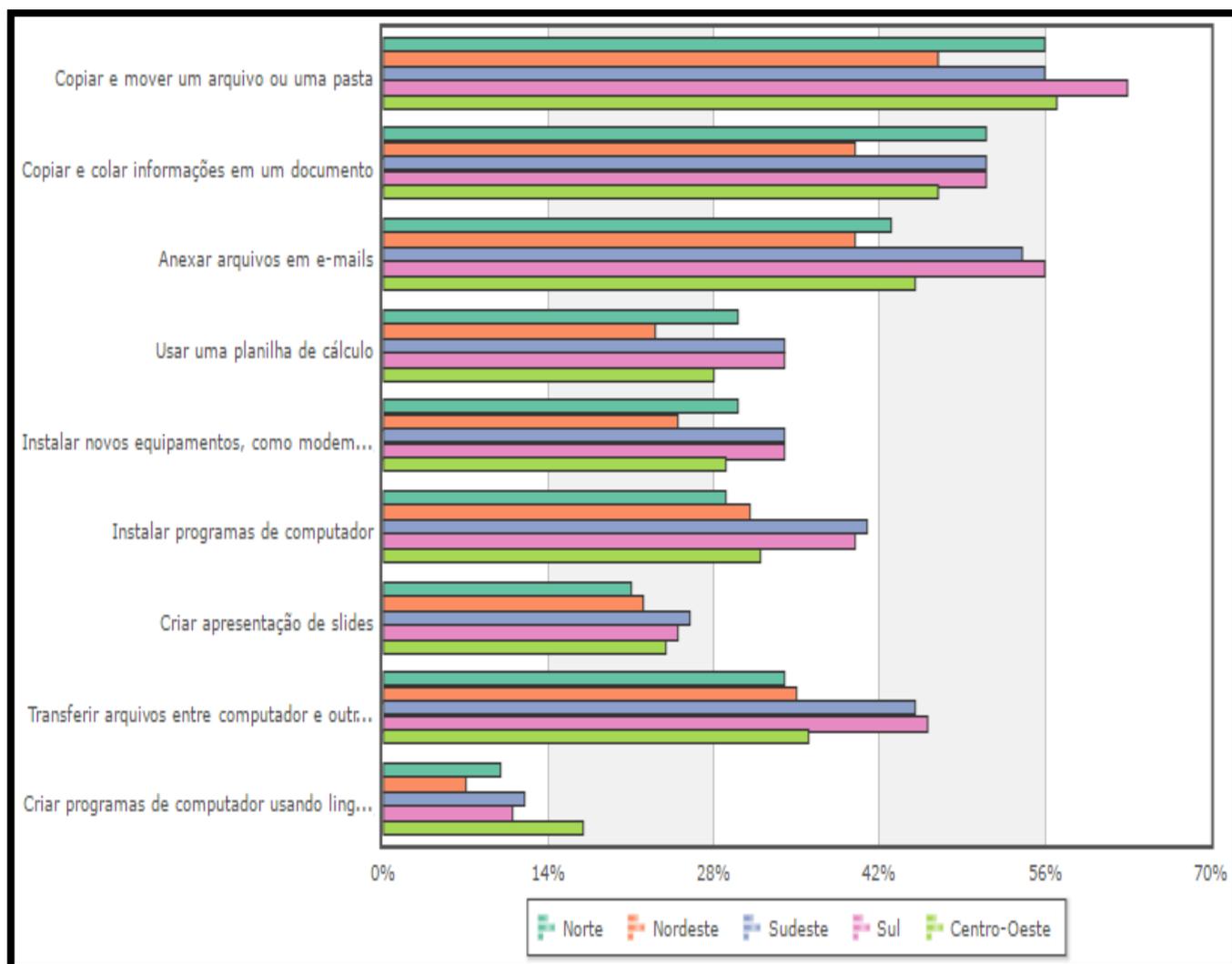


Fonte: Comitê Gestor da Internet do Brasil, 2016.

Por fim, é ainda possível fazer um recorte regional sobre os mesmos dados. Em média, as regiões Sudeste e Sul têm os melhores resultados quanto às capacidades de operação de sua população, com o Centro-Oeste em posição próxima.

A região Nordeste é aquela que demonstra a menor condição dentre sua população, na maior parte das habilidades listadas, o que era esperado considerando os seus índices de condição econômica, educacional e estrutural na maior parte de seu território.

Gráfico 20 – Habilidades com o computador, por região



Fonte: Comitê Gestor da Internet do Brasil, 2016.

Talvez a surpresa fique pelo desempenho acima do esperado da região Norte, levando em conta que boa parte do território tem problemas econômicos e de infraestrutura, além de um percentual maior de população indígena.

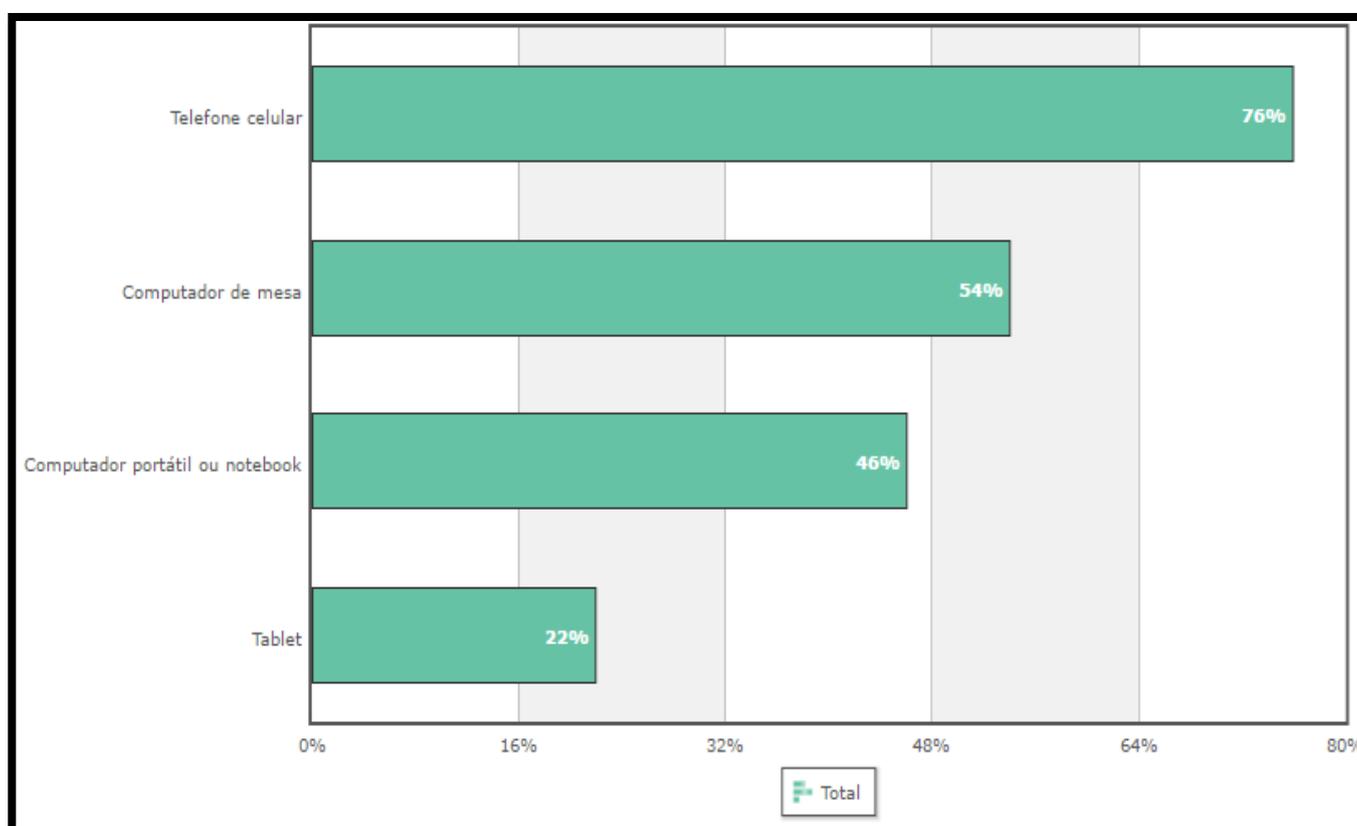
O desempenho surpreendente – para parâmetros brasileiros – talvez possa ser explicado pela presença da Zona Franca de Manaus, que movimenta indústria pesada e de alta tecnologia, incluindo o ramo de informática, o qual por consequência gera a necessidade de desenvolvimento de capacidades informáticas em maior contingente de mão de obra com capacidades informáticas.

### 4.5.3 Uso de Internet por tipo de dispositivo

De modo a permitir que as ferramentas de e-Gov e e-Democracia sejam customizadas para o tipo de acesso que é mais costumeiro no país, é relevante observarmos também os equipamentos utilizados pelo brasileiro para acessar a rede.

Em suma, no Brasil, o meio de preferência para acessar a Internet é o telefone celular (76%), seguido pelo computador de mesa (54%), o notebook (46%) e o tablet (22%).

Gráfico 21 – Uso da Internet, por dispositivo



Fonte: Comitê Gestor da Internet do Brasil, 2016.

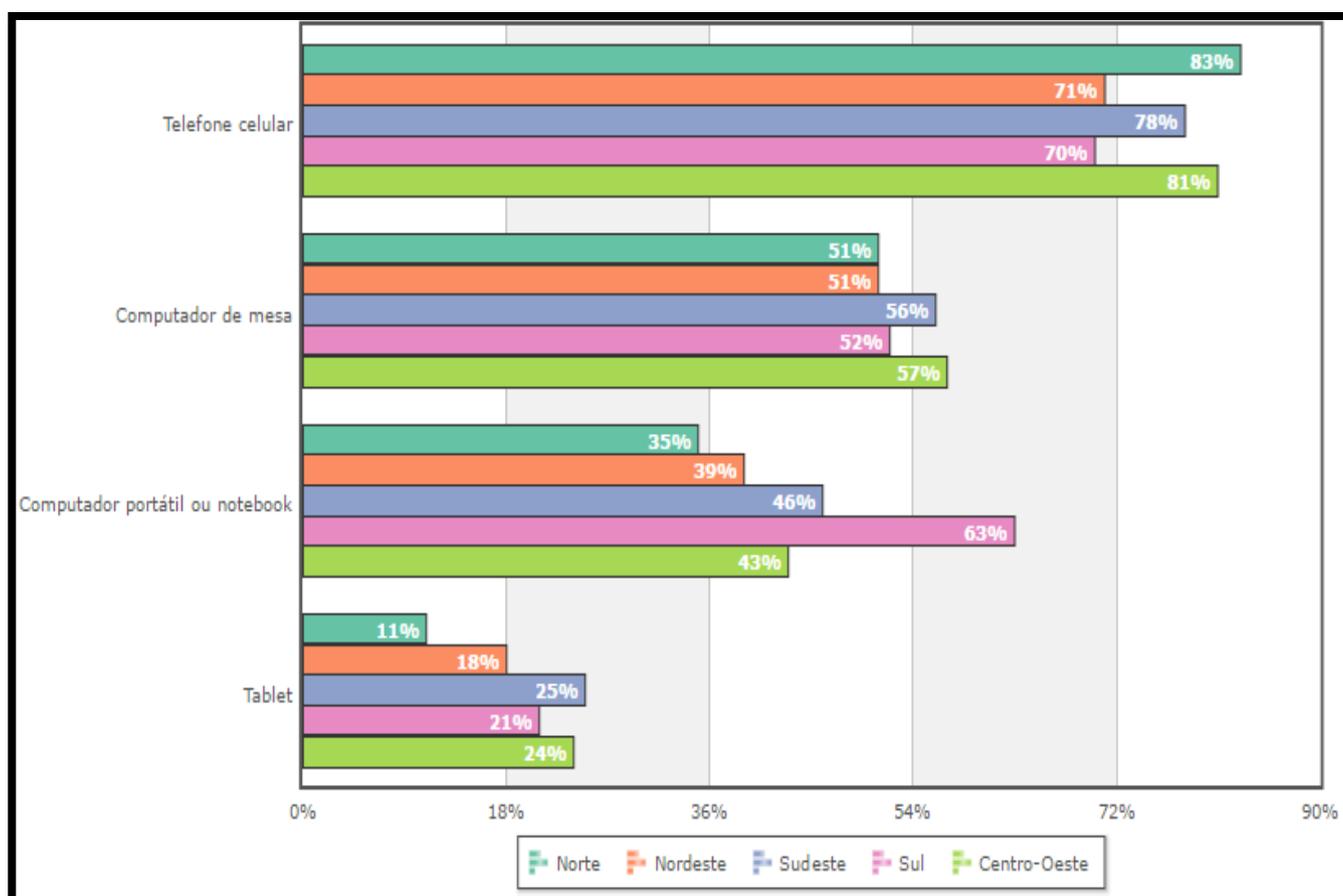
Além de ter a maior preferência de uso, os aparelhos celulares também representam para seus usuários uma forma agradável de utilizar a Internet: 84% dos usuários de Internet pelo celular afirmaram acessá-la todos os dias ou quase todos os dias.

O telefone celular é o dispositivo mais utilizado em todas as parcelas da população, com exceção dos usuários de Internet com 60 anos ou mais que citam o computador de mesa como o principal dispositivo de acesso à Internet (78%).

Com relação ao uso de acordo com a região, o celular é, de fato, o meio mais utilizado em todas elas, ainda que nas regiões Sul e Nordeste o percentual de uso por esse meio seja consideravelmente mais baixo do que nas demais regiões.

Especial destaque deve ser dado para a singular preferência pelo uso de computadores portáteis para acessar a Internet na região Sul: 63% dos usuários do Sul acessam a Internet por computadores portáteis, sendo que a segunda região que mais utiliza tal meio, a Sudeste, tem apenas 46% de uso por essa via.

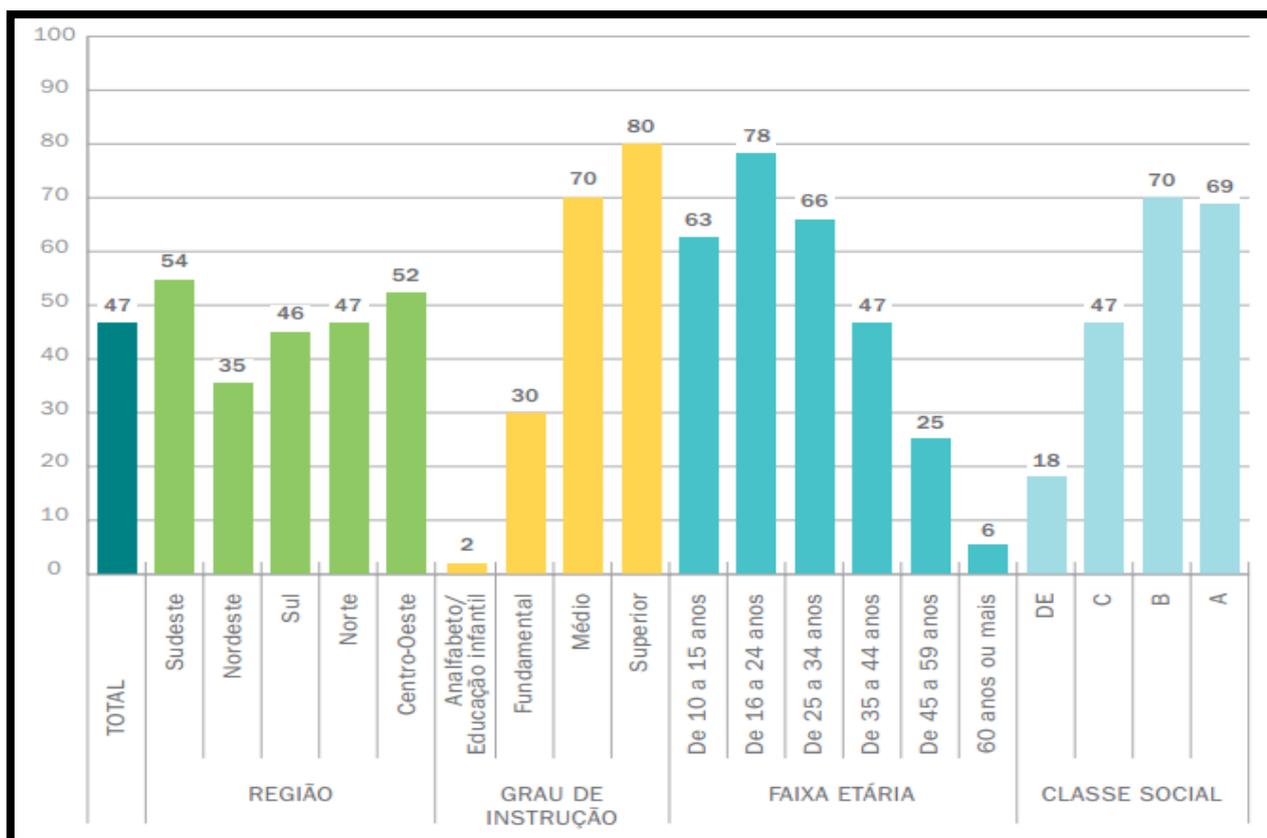
**Gráfico 22 – Uso da Internet, por dispositivo x por região**



Fonte: Comitê Gestor da Internet do Brasil, 2016.

Especificamente sobre o uso do telefone celular como forma de acesso à Internet, é possível estabelecer um perfil de usuário conforme região, grau de instrução, idade e classe social.

Gráfico 23 – Proporção de usuários de internet via celular, por diversos recortes



Fonte: Comitê Gestor da Internet do Brasil, 2016.

Não fugindo do esperado, a região Sudeste tem o maior percentual de penetração do telefone celular para uso de Internet em sua população (54%), seguido de perto pelo Centro-Oeste (52%). A região Sul (46%) ficou abaixo da região Norte (47%), bem como da média nacional (47%).

Quanto à escolaridade, quanto maior o grau de instrução, maior o percentual de utilização do dispositivo.

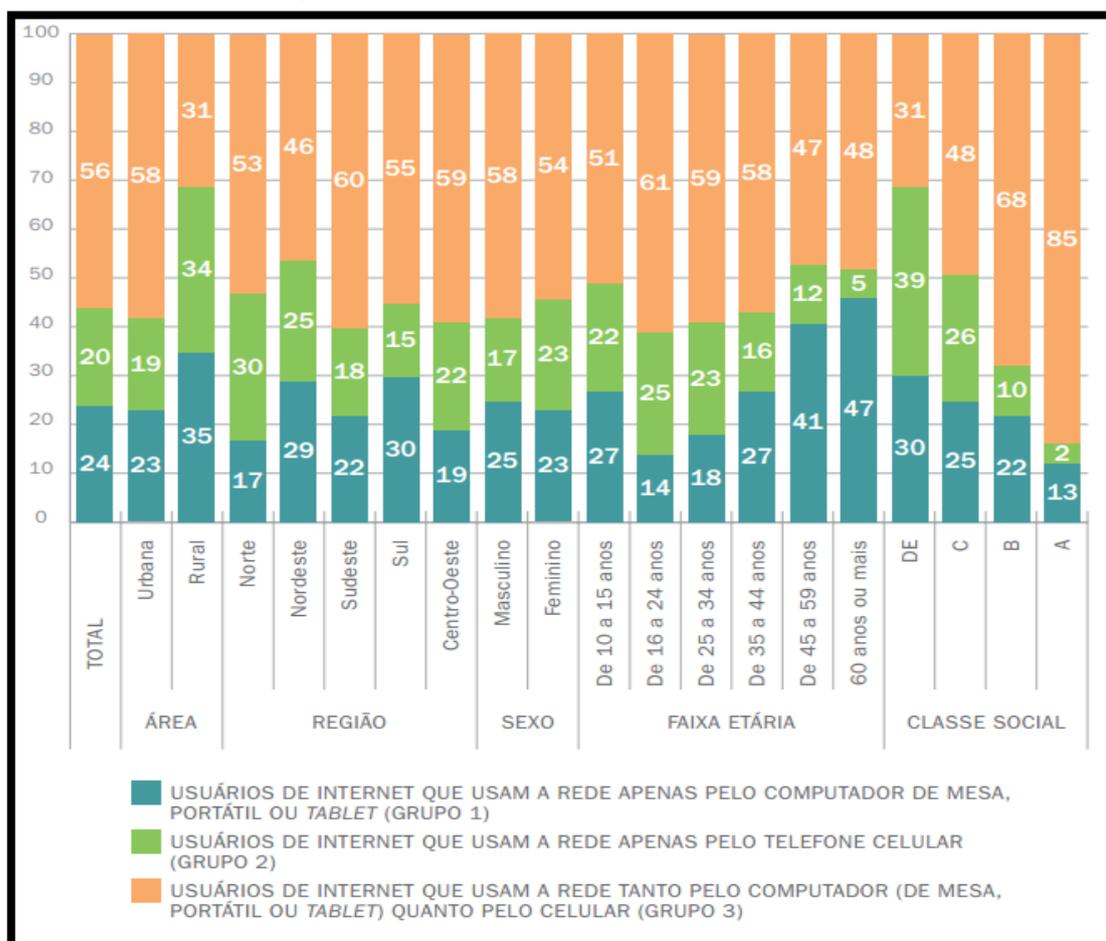
Também na questão etária há comportamento esperado: tratando-se de novas tecnologias, é plausível supor que indivíduos na juventude estarão entre os maiores adeptos. Logo, a faixa de 16-24 anos é a que tem maior adesão ao uso de celulares para acesso à Internet, com as faixas etárias vizinhas representando o segundo e terceiro lugares, e os idosos estando bastante distantes em termos de utilização da tecnologia.

Por fim, em termos de classe social, novamente, a Classe B é aquela que mais faz uso da tecnologia, assim como já tinha sido verificado em alguns casos de desenvolvimento de capacidades computacionais pelas classes sociais brasileiras.

Nossa suposição para esse fato é a mesma da situação apresentada anteriormente: influência cultural e ocupacional, conduzindo a um maior uso por necessidade ou costume. Sumarizando as especificidades dos acessos, o gráfico acima detalha a sobreposição de equipamentos de acesso, sobre todos os recortes de dados levantados.

Além de corroborar com todas as análises que foram feitas até aqui, o gráfico também reforça a necessidade de manter a responsividade dos serviços e canais online para todos os tipos de dispositivos de acesso, posto que são todos ainda representativos enquanto formas de utilização da rede no Brasil.

**Gráfico 24 – Proporção de usuários de internet, por dispositivos x outros recortes**



Fonte: Comitê Gestor da Internet do Brasil, 2016.

#### 4. 5.4 Exclusão digital no Brasil

Uma conclusão lógica, a partir do retrato de quem acessa a Internet no Brasil, como observado acima, é que também há o oposto: um grande contingente de população está fora da rede. Aproximadamente 32,7 milhões de domicílios não possuem acesso à Internet, sendo a maior parte concentrados nas regiões Sudeste e Nordeste.

A maior parte dos domicílios excluídos, em termos absolutos, encontra-se em áreas urbanas (25,5 milhões), concentrados nas classes C (16,5 milhões), D e E (13,2 milhões), e com renda domiciliar abaixo de dois salários mínimos (22,9 milhões).

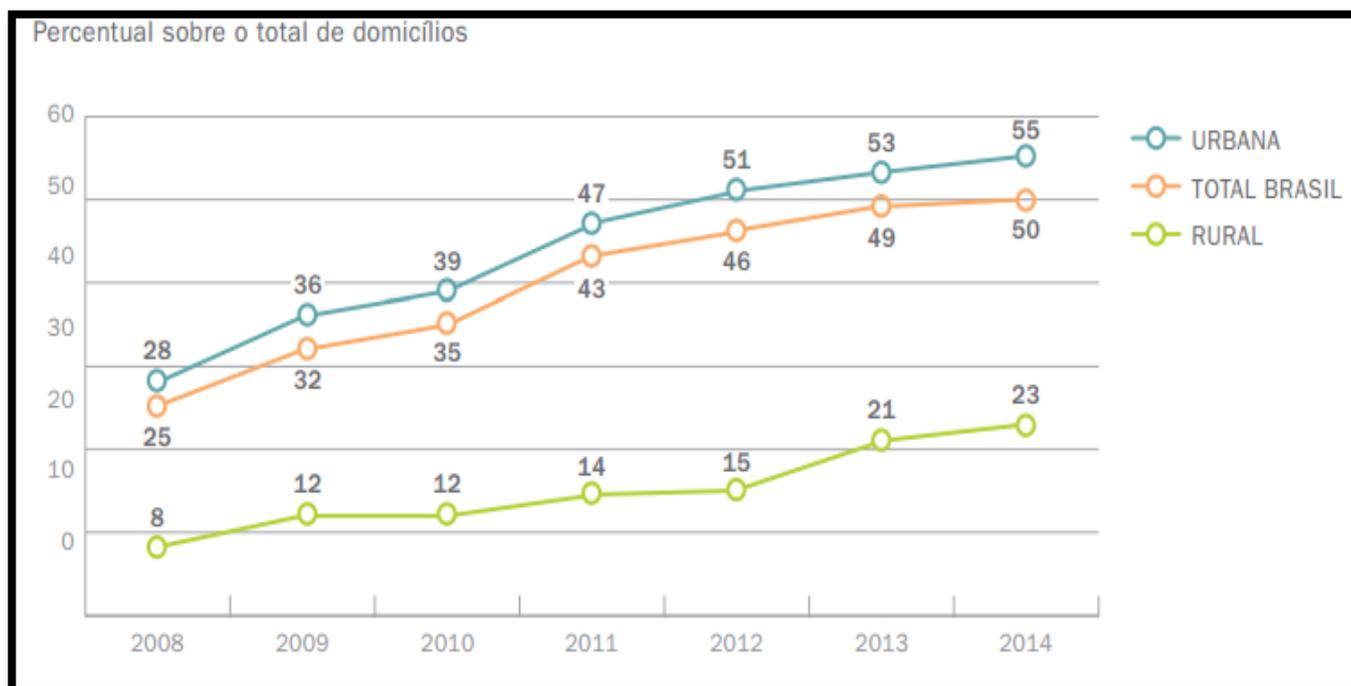
O abismo fica mais evidente ao percebermos a presença – e ausência – de computador dentre as classes sociais. Nas famílias de classe A, a presença do equipamento está universalizada (99%). Entretanto, nas classes D e E, o percentual de domicílios com computador é de 14%.

A disparidade deve ser um dos pontos de atenção para a formulação de políticas públicas, apontando para uma grande parcela da população que ainda precisa ser conectada, numa área onde o crescimento não acompanha o ritmo da média do país (CGI, 2014, p. 176).

O levantamento do CGI também indica a manutenção de desigualdades de acesso entre áreas urbanas e rurais, sendo esse um reflexo de fatores socioeconômicos, mas também uma das características da distribuição da infraestrutura no país.

Em 2014, havia computador em 55% dos domicílios de áreas urbanas, contra 23% nas áreas rurais.

Gráfico 25 – Proporção de usuários com computador, por área de domicílio

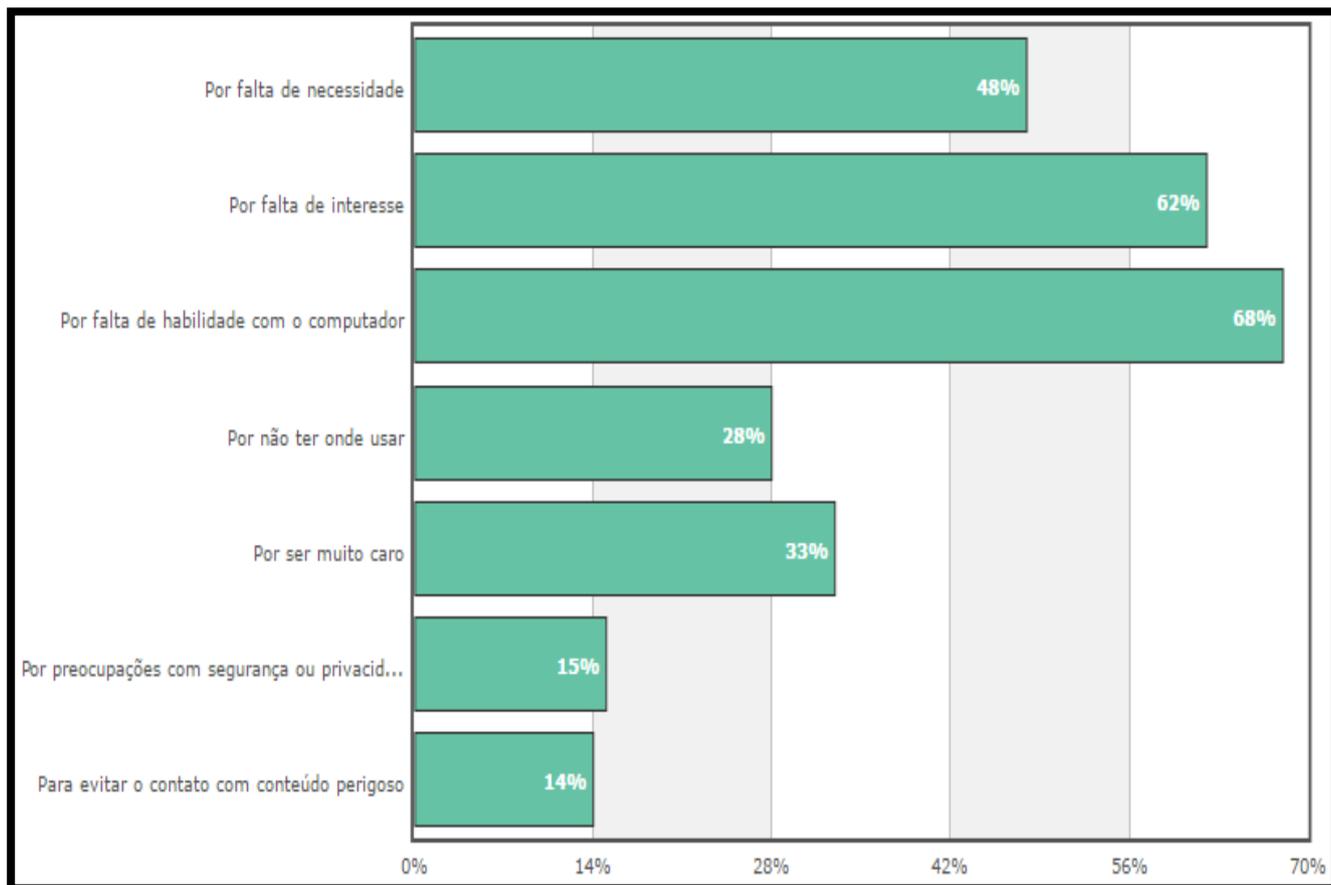


Fonte: Comitê Gestor da Internet do Brasil, 2016.

Há também diferenças consideráveis entre regiões brasileiras: o percentual de domicílios com computador na região Sudeste, Sul e Centro-Oeste é, respectivamente, de 59%, 57%, 48%; enquanto que nas regiões Norte e Nordeste, os percentuais são bastante destoantes dos anteriores, com computador presente em apenas 33% e 37% dos domicílios, respectivamente.

Desse modo, ao buscarmos o contingente de excluídos, é relevante conhecermos a razão pela qual aqueles que estão fora da rede se encontram nessa situação. Conforme o CGI (2016), a razão mais alegada pelos excluídos para estar fora da rede é a falta de habilidades com o computador – o motivo pelo qual se identificam 68% dos casos; seguido pela falta de interesse 62%; falta de necessidade, 48%; alto custo, 33%; falta de local para uso, 28%; preocupações com segurança e privacidade, 15%; evitar conteúdo perigoso, 14%.

**Gráfico 26 – Razões para não utilizar a internet, por percentual de respostas**

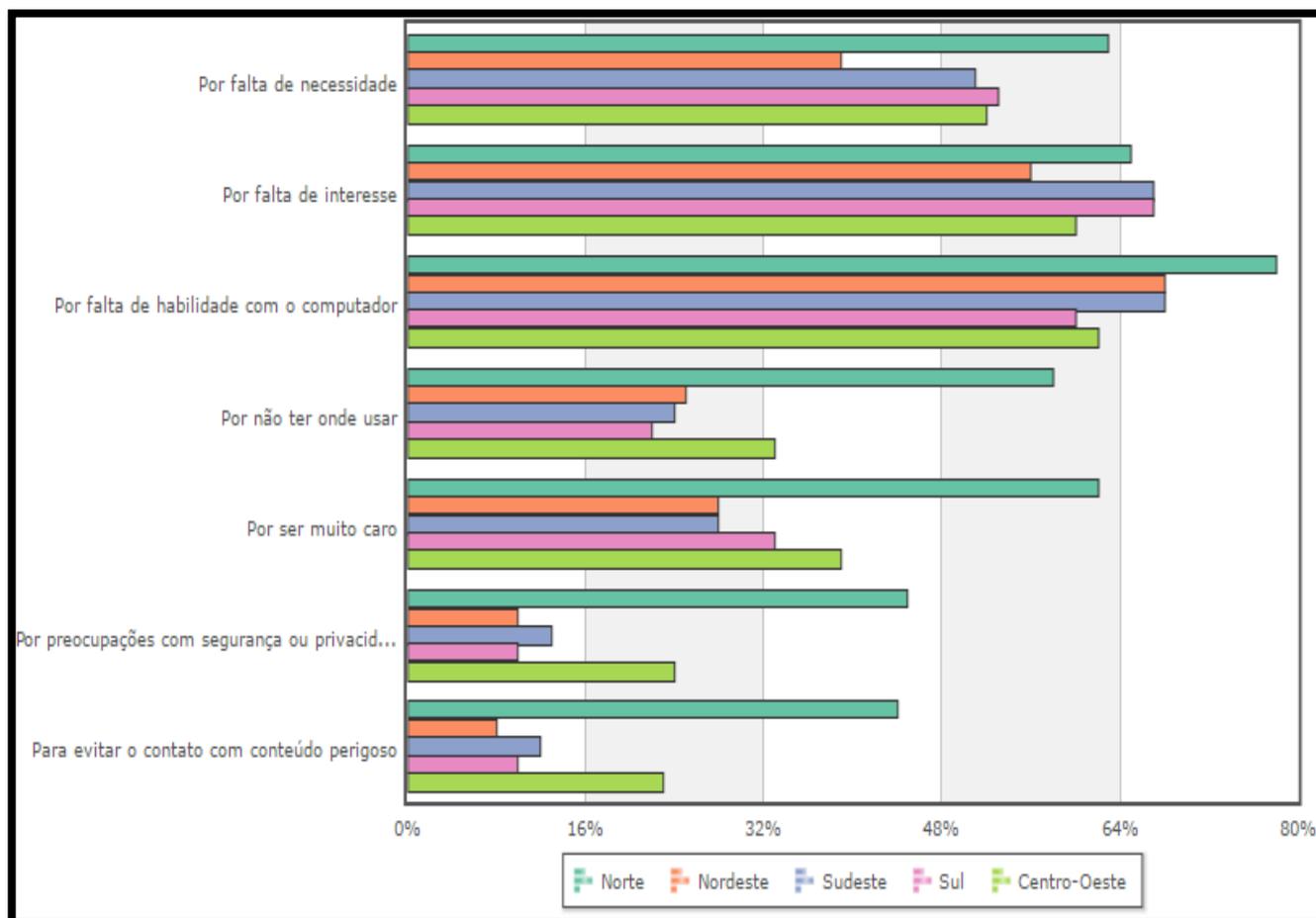


Fonte: Comitê Gestor da Internet do Brasil, 2016.

Os mesmos dados, se analisados por região – ver Gráfico 27 – revelam que o Norte tem a maior ocorrência em quase todas as justificativas para o não uso, com exceção da “falta de necessidade”, na qual é o terceiro colocado. O Centro-Oeste também apresenta altos índices em todas as razões.

Avaliando as causas de exclusão da rede, é possível perceber que praticamente todas elas podem ser alvo de ação do governo. Na maior parte dos casos, as causas são culturais ou educacionais: tanto falta de habilidade quanto desconfiança e insegurança sobre conteúdo perigoso e privacidade são fatores que podem ser contornados a partir da preparação dos indivíduos para o uso da tecnologia. Esforços com educação informática e melhoria geral no nível de educação da população tendem a contornar tais medos e inseguranças.

Gráfico 27 – Razões para não utilizar a internet, por motivo x região



Fonte: Comitê Gestor da Internet do Brasil, 2016.

Os demais casos, no entanto, precisam ser observados pontualmente. Alto custo dos equipamentos é uma razão que precisa ser gerida pelo Governo, mas que também depende da ação do Mercado. Recentemente, a ação de barateamento de equipamentos eletrônicos por meio da chamada MP do Bem foi uma medida governamental que buscou romper com essa barreira de acesso devido ao alto custo.

Quanto à dificuldade por conta de locais de acesso, a ascensão da telefonia móvel e sua recorrência enquanto forma de acessar a rede bem como a manutenção de telecentros públicos e o barateamento dos equipamentos tendem a ser instrumentos indiretos de redução dessa causa, que já era uma das menores detectadas.

As outras duas razões, – falta de necessidade e falta de interesse, – são um pouco mais preocupantes, até mesmo pelo alto índice de pessoas que alegaram essas motivações em relação às demais opções. A informática e a Internet estão cada

vez mais profundamente imbricadas na vida social e no mercado de trabalho. Dessa forma, o argumento da falta de necessidade não pode ser tolerado e deve ser fortemente combatido, posto que traz consigo a constatação da desocupação e exclusão social daqueles que nela se enquadram como respondentes.

A falta de interesse é tão prejudicial quanto à razão anterior: não possuir interesse em tecnologias que são fundamentais à vida na sociedade contemporânea demonstra a falta de perspectiva dos respondentes; certamente, sua posição de exclusão social atual, já que no contexto realidade em que vivem é distinto daquele que cada vez mais se configura como padrão mundial.

Nesse sentido, além do provimento de equipamentos e infraestrutura de Internet acessíveis, as políticas públicas devem ter em conta – também –, a dimensão das capacidades e habilidades para o uso (PEARCE; RICE, 2013).

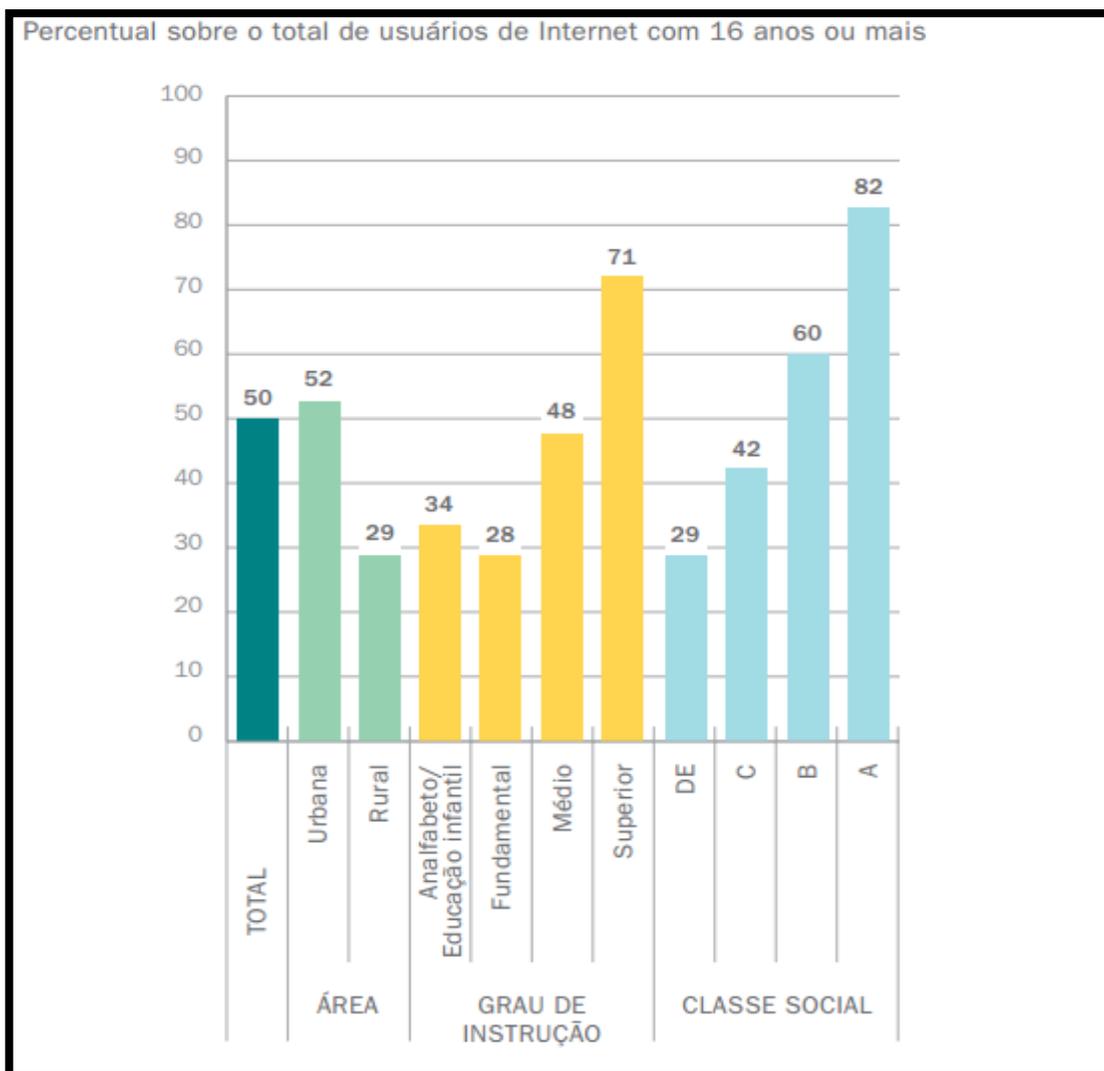
#### **4.5.5 Governo Eletrônico e Democracia Digital**

Por fim, após esse olhar sobre os acessos à Internet no Brasil, voltamos nossa atenção para as ocasiões em que esses foram direcionados para políticas de e-Gov e e-Democracia.

De acordo com a pesquisa TIC Governo Eletrônico 2013 (CGI, 2014), a grande maioria dos órgãos de governo no Brasil está presente na Internet por meio de um website (99% dos órgãos públicos federais, 93% dos estaduais e 84% das prefeituras declararam possuir uma página eletrônica na Web).

As iniciativas mais comuns foram a provisão de informações e serviços on-line – ainda que prevaleçam atividades não transacionais, com foco na divulgação de informações sobre o órgão público, download de documentos ou formulários, dentre outras possibilidades com baixo grau de interação entre usuários e governo. Tais prestações foram utilizadas por aproximadamente 50% dos usuários de Internet brasileiros, em 2014.

**Gráfico 28 – Proporção de usuários de internet que utilizaram ferramentas de Governo Eletrônico no ano de 2014**



Fonte: Comitê Gestor da Internet do Brasil, 2016.

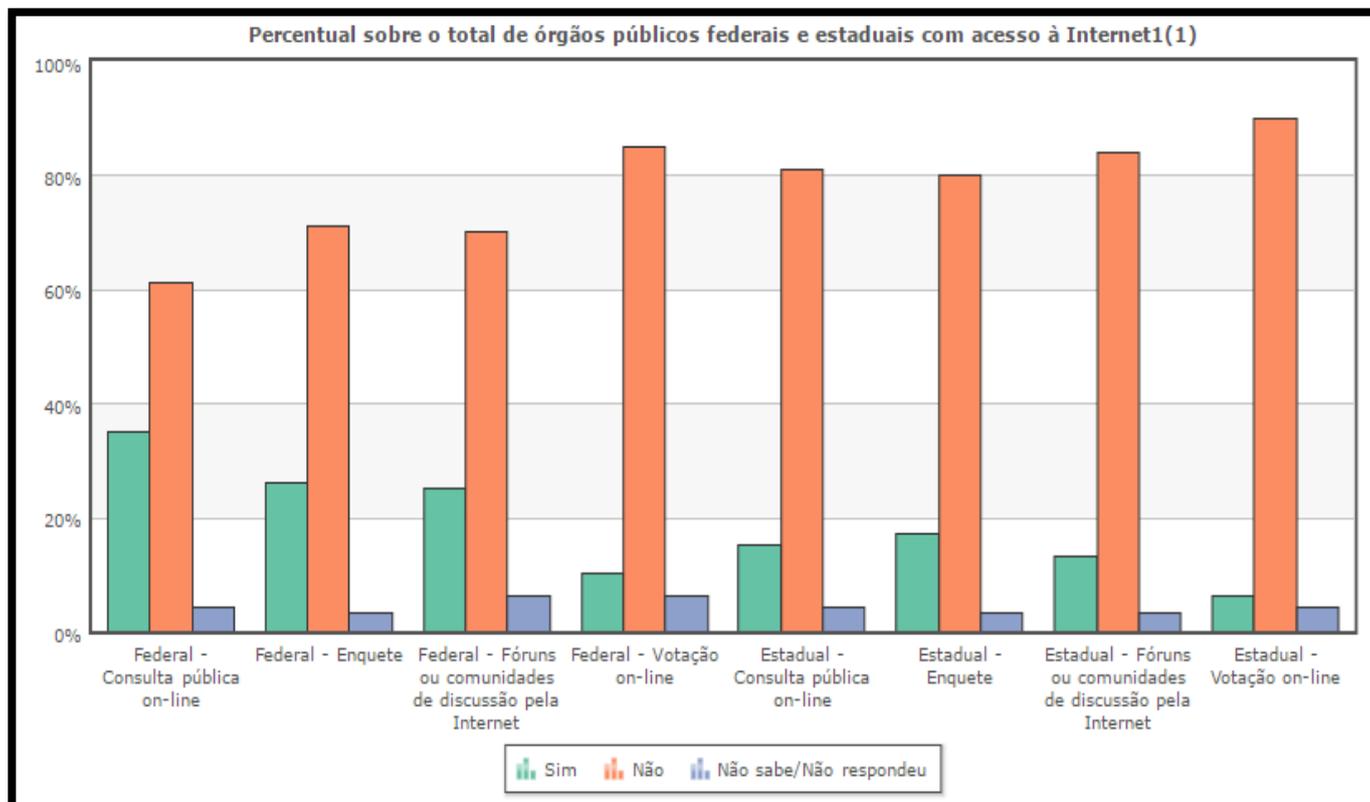
A estratificação desse dado segue – como seria previsível –, aquele perfil já estabelecido quanto aos acessos brasileiros: usuários urbanos têm maior recorrência de uso (52% dos moradores urbanos utilizou alguma iniciativa de e-Gov, contra 29% no meio rural).

Usuários com grau de escolaridade superior tiveram maior adesão (71%), ainda que usuários analfabetos ou de baixa escolaridade tenham tido adesão surpreendente – 34%, provavelmente por serem destinatários de políticas públicas de inclusão social que sejam acessadas via Internet. Em termos de classe social, indivíduos mais ricos tendem a utilizar mais serviços de e-Gov do que os mais pobres (82% no caso da classe A, 29% no caso das classes D e E).

Avançando para as ofertas de Democracia Digital – não somente de serviços via Governo Eletrônico – o cenário é mais nebuloso. Independente da esfera de

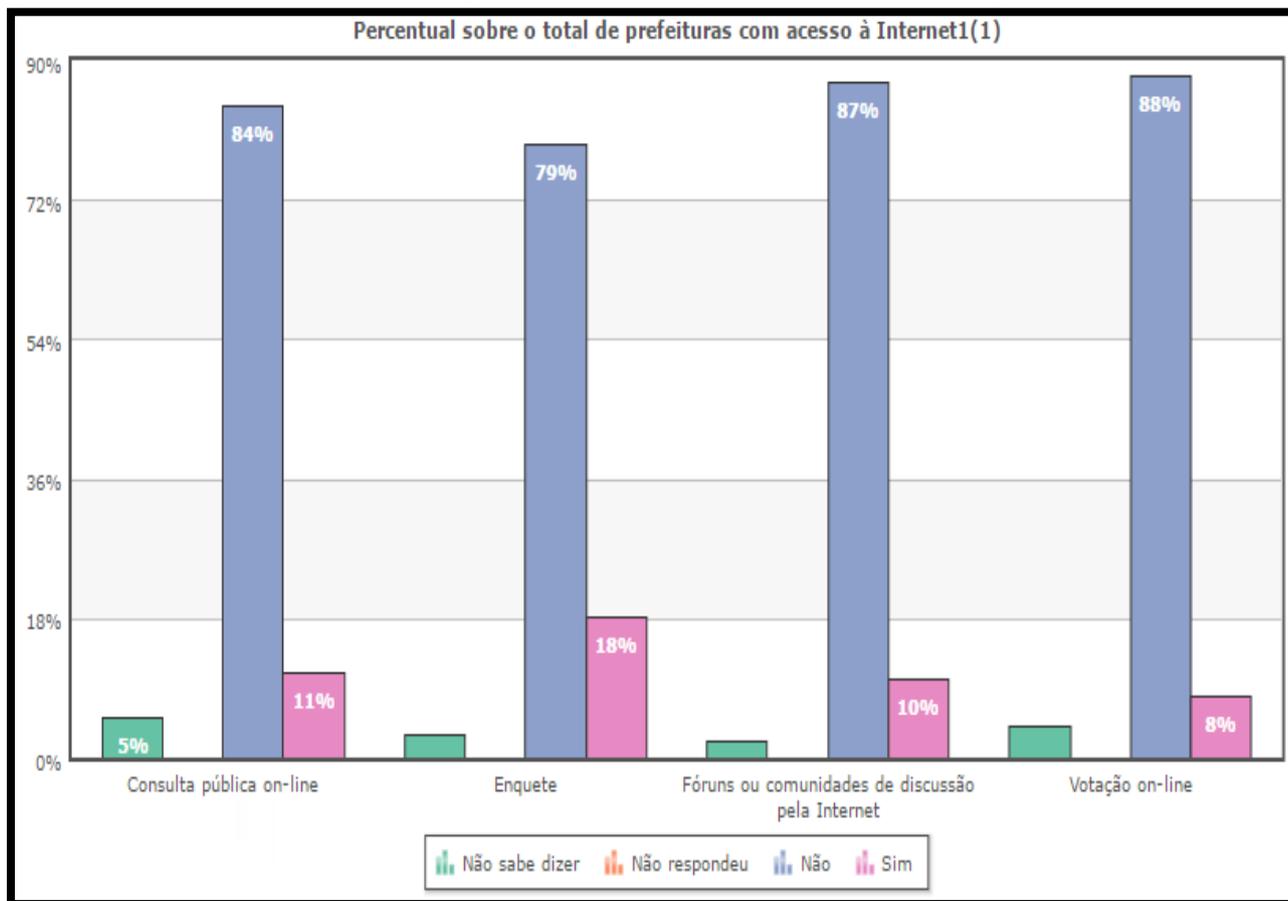
governo (federal, estadual ou municipal) e do poder envolvido (executivo, legislativo ou judiciário), há baixa oferta de instrumentos de Democracia Digital no Brasil.

**Gráfico 29 – Proporção de Órgãos públicos, por forma de participação do cidadão via internet – 2014**



Fonte: Comitê Gestor da Internet do Brasil, 2016.

Tampouco em nível municipal, onde a esfera governamental está mais próxima da vida cotidiana do cidadão, as ofertas são recorrentes. Em todos os casos, mesmo em termos de instrumentos de participação digital mais simples, a não oferta foi próxima ou superior a 80% das prefeituras.

**Gráfico 30 – Proporção de Prefeituras, por forma de participação em 2014**

Fonte: Comitê Gestor da Internet do Brasil, 2016.

Números tão modestos, associados com a ascensão da telefonia móvel, a proliferação da Internet rápida e a instituição do Marco Civil da Internet do Brasil, bem como a emergência de políticas em nível mundial, forçam o governo brasileiro – necessariamente –, a discutir novas formas de inserção e a repensar seu modelo de oferta de serviços e canais de comunicação via rede.

#### 4.6 O Marco Civil da Internet Brasileira

Após termos conhecido os dados sobre os acessos no Brasil, é fundamental complementar tal imersão com uma discussão sobre uma das materializações da atuação estatal brasileira sobre a rede mundial de computadores: o Marco Civil da Internet.

O Marco Civil da Internet (Lei N° 12.965/14) é a legislação que regula o uso a provisão da Internet no Brasil. Em sua estrutura legal, ele elenca uma série de princípios, garantias, direitos e deveres para quem usa a rede e para quem fornece

os serviços que a viabilizam; determina – também – as diretrizes para a atuação do Estado no meio virtual.

O projeto que deu origem ao Marco Civil começou a ser discutido em 2009<sup>7</sup>, mas sua aprovação na Câmara dos Deputados só se deu em 25 de março de 2014. Posteriormente, foi aprovado no Senado Federal, em 23 de abril de 2014, e sancionado logo depois pela então presidente Dilma Rousseff. Finalmente, em junho de 2016, houve a entrada em vigor da legislação, após assinatura do decreto 8.771/2016, que a regulamentou<sup>8</sup>.

A motivação para a criação do Marco Civil nasceu em 2007, como reação do Governo Federal à resistência que a Sociedade lhe impôs em relação a outro projeto sobre o meio virtual, a Lei Azeredo<sup>9</sup> (Projeto de Lei que tratava sobre cibercrimes, de autoria de Eduardo Azeredo), que foi apelidada pela opinião pública de "AI-5 Digital" à época.

A partir da pressão da Sociedade, o Governo Federal abriu debates públicos<sup>10</sup> (muitos deles virtuais, inicialmente por meio de chats e blogs), cujo resultado final foi o lançamento do projeto de lei do Marco Civil (PL 2126/2011 na Câmara dos Deputados e PLC 21/2014, no Senado Federal).

Além dessa oposição original da Sociedade, que motivou o início das discussões, durante a construção do Marco Civil outras oposições e posicionamentos distintos serviram para moldar a versão final do projeto. Por exemplo, durante os debates, a Associação Nacional dos Delegados da Polícia Federal entendeu que o Marco Civil era uma proposta inconstitucional<sup>11</sup>, que contradizia a Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU, porque "concede ao direito à liberdade de expressão na rede mundial de computadores um valor absoluto, maior a todos os outros, negando, com isto, existência de outros direitos fundamentais previstos na Constituição".

Para essa entidade, os direitos à segurança, o de resposta e indenização por dano moral, material e à imagem, bem como a vedação do anonimato e inviolabilidade da honra e imagem das pessoas, estariam distorcidos e comprometidos pelo novo

---

<sup>7</sup><<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/04/22/aprovado-no-senado-marco-civil-da-internet-segue-a-sancao>>. e <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/116682>>.

<sup>8</sup><<http://resultadosdigitais.com.br/blog/marco-civil-da-internet/>>.

<sup>9</sup><<http://www.idec.org.br/em-acao/em-foco/marco-civil-da-internet-no-brasil-agora-e-lei>>.

<sup>10</sup><<http://pensando.mj.gov.br/marcocivil/>>.

<sup>11</sup><<http://g1.globo.com/tecnologia/noticia/2012/07/delegados-da-policia-federal-dizem-que-marco-civil-e-inconstitucional.html>>.

regramento. Por sua vez, representantes do Ministério Público e das Polícias Federal e Civil defenderam<sup>12</sup>, durante a CPI da Pedofilia do Senado, que alguns princípios da segurança pública e judiciais fossem incorporados ao Marco Civil, para assegurar a inviolabilidade da honra das pessoas, também se manifestando positivos quanto ao aumento no prazo da guarda de logs de acesso e a obrigatoriedade da guarda dos logs de serviço (algo que foi uma das principais polêmicas do Marco Civil).

Da parte do Ministério Público Federal, também houve manifestação sobre a necessidade de regulação da responsabilidade dos intermediários<sup>13</sup>, uma vez que essa colocaria em risco excessivo os direitos do consumidor, a privacidade da pessoa, a proteção integral da criança e do adolescente e a dignidade da pessoa humana na rede.

Também entidades menos ligadas ao Estado manifestaram-se, como, por exemplo, o Partido Pirata do Brasil – que tem atuação muito fortemente ligada à rede no mundo todo. Em dezembro de 2013, o Partido Pirata no Brasil<sup>14</sup> retirou seu apoio ao projeto de lei, por entender que o projeto de lei permitia a invasão da privacidade de todo e qualquer internauta e a eventual comercialização das informações e dos bancos de usuários.

O fundador do partido no mundo – Rick Falkvinge<sup>15</sup> – chegou a dizer que o Marco Civil deixou de ser um projeto de lei que garantia à próxima geração de indústrias o terreno fértil que eles precisavam, e aos cidadãos a garantia de acesso aos serviços públicos e à liberdade de expressão, tendo se transformado em um projeto de lei que permite a rastreabilidade habilitada a indústrias obsoletas, entrenchadas contra o futuro e seus sucessores.

A narrativa acima deixa transparecer – em caso prático – duas questões que interessam ao nosso trabalho e que justificam a presença dessa seção do trabalho aqui: a interação – seja por diálogo pacífico, seja por crítica forçosa – entre Estado e Sociedade. Isso resultou em modificações de rumo dos planos estatais, e a efetiva ação do Estado enquanto estruturador do campo virtual – por meio do Marco Civil da

---

<sup>12</sup><<http://www.telesintese.com.br/promotores-e-delegados-criticam-marco-civil-da-internet-no-senado/>>.

<sup>13</sup><<http://www.juridicohightech.com.br/2013/07/entenda-o-marco-civil-da-internet.html>>.

<sup>14</sup><<https://partidopirata.org/nota-2-0-do-partido-pirata-do-brasil-sobre-o-marco-civil-da-internet/>>.

<sup>15</sup><<http://www.passapalavra.info/2016/09/109422>>.

Internet, antes, da referida Lei de Cibercrimes, que estendia a compreensão do Direito Penal ao cotidiano virtual.

Acerca da relação entre Estado e Sociedade na construção do campo virtual, trataremos mais a fundo durante o estudo do caso do GD gaúcho, mas sobre o papel do Estado – enquanto estruturante do campo digital – cabe já aqui um maior detalhamento, por estar diretamente ligado ao conteúdo da lei acima referida.

O texto do Marco Civil da Internet serve de instrumento de estruturação das relações no campo virtual por trazer – em si – determinações sobre temas como neutralidade da rede, privacidade, retenção de dados, a função social que a rede precisa cumprir (especialmente garantir a liberdade de expressão e a transmissão de conhecimento), além de impor obrigações de responsabilidade civil aos usuários e provedores. Ao trazer tais temas e delimitar o certo e o errado em cada uma dessas prescrições, o que faz o Estado por meio do Marco Civil nada mais é do que estabelecer as regras do jogo naquele campo, marcando os limites de atuação e as formas pelas quais os movimentos dos atores no campo serão avaliados.

Por certo que determina também para si alguns limites e comportamentos esperados, mas sendo o Estado o ente estruturante do campo (e, alegadamente, aquele com maior poder e autonomia dentre os atores concernentes), é o regramento aplicável aos demais atores aquele que merece atenção.

Nesse sentido, começemos nossa análise sobre os princípios fundamentais da Internet, que são trazidos pelo Marco Civil: a Liberdade de Expressão, a Proteção da Privacidade; a Neutralidade de Rede; e a Liberdade dos Modelos de Negócios.

Liberdade de expressão: o Marco Civil reafirmou em seu texto que internet é uma ferramenta necessária para a liberdade de expressão atualmente. Nesse sentido, no espírito da Constituição de 1988, prega que Internet continuará sendo um ambiente democrático, aberto e livre, ao mesmo tempo em que preserva a intimidade e a vida privada. A inovação da lei veio na forma da regulamentação sobre como os conteúdos podem ser removidos do ar.

A grande mudança que a nova Lei promove é com relação à retirada de conteúdos do ar. Antes de sua entrada em vigor, não havia uma regra clara sobre este procedimento, estando as ações de retirada de conteúdo até aquele momento correndo por negociação entre as partes ou, em casos extremos, mediante medidas judiciais com base em alegações de danos diversos ou crimes.

Com o advento do Marco Civil, a retirada de conteúdos do ar passou a ser feita mediante ordem judicial, com exceção dos casos de “pornografia de vingança” - nesses casos específicos, a vítima pode solicitar a retirada de conteúdo, de forma direta, aos sites ou serviços que estejam hospedando este conteúdo.

Ficou definido, ainda, que nos casos em que ocorrer a retirada de conteúdo do ar, os provedores de acesso deverão comunicar “os motivos e informações relativos à não disponibilização de conteúdo, com informações que permitam o contraditório e a ampla defesa em juízo”.

Ainda, fica resguardado o papel do Judiciário em receber e apreciar os pedidos de retirada de conteúdo, sendo avaliados por um juiz e não pelo provedor de Internet, que poderia ser pressionado a retirar ou censurar conteúdos por diversos motivos, como financeiros, políticos, religiosos entre outros.

Assim, o Estado traz para si o papel de organizador e fiscalizador das dinâmicas no campo digital, impedindo que atores privados abusem de suas posições privilegiadas em relação a outros atores menos favorecidos de alguma forma.

Proteção da privacidade: o Marco Civil também reforça o ideal constitucional da proteção à privacidade, ao mesmo tempo que obriga à transparência por parte dos agentes públicos e empresas que explorem a atividade virtual. Isso significa, por exemplo, que as empresas de Internet que trabalham com os dados dos usuários para fins de publicidade – como aqueles anúncios dirigidos que aparecem no seu perfil nas redes sociais – não poderão mais repassar suas informações para terceiros sem o seu consentimento expresso e livre.

Entretanto, nesse aspecto repousa talvez a maior controvérsia do Marco Civil brasileiro: se por um lado há a aparente preservação dos dados privados, por outro lado há a obrigação legal da guarda de tais dados, por períodos prolongados, por parte das operadoras de Internet.

Ainda que haja a determinação de que tais dados são sigilosos e só podem ser acessados por medida judicial, a existência de um banco de dados com tais informações (e os potenciais desvios e vazamentos a que estão assim sujeitas a partir disso), tornam a proteção à privacidade um aspecto polêmico e que muito foi criticado após a aprovação do Marco Civil e mesmo durante os debates, já em fase final (como a crítica já referida do Partido Pirata).

Neutralidade de rede: outro dos temas polêmicos nos quais o Marco Civil focou é a Neutralidade da rede. Por esse princípio, todos os pacotes de dados devem ser

tratados de forma isonômica, sem discriminação ou limitação de tráfego por conta de seu tipo. Em suma, os provedores de acesso devem tratar todos os dados que circulam na Internet da mesma forma, sem distinção por conteúdo, origem, destino ou serviço.

Em tese, isso garante que os provedores não possam influenciar na dinâmica da rede, beneficiando um site ou serviço em detrimento de outro, ou boicotando um tipo de atividade em prol da reserva do mercado para outras. A ideia é, assim, garantir a liberdade de manifestação do pensamento, a escolha do usuário sobre o conteúdo que deseja acessar, a livre concorrência na rede e a possibilidade de inovação.

O Estado, enquanto ordenador do campo digital, se resguardou, entretanto, a possibilidade de discriminação dos dados, mas apenas em dois casos específicos: se ela for indispensável para a prestação dos serviços; ou se serviços de emergência precisarem ser priorizados.

Em termos de mercado, se por um lado a Neutralidade impede que os provedores executem práticas condenáveis como o *traffic shapping* (restrição de velocidade para dados de download), por outro lado faz com que promoções e isenções para acessos em determinados conteúdos (como Redes Sociais, em dispositivos móveis) também sejam dificultadas.

Importante ressaltar que essas definições só foram estabelecidas depois da realização de quatro consultas públicas<sup>16</sup> – uma pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), uma pelo CGI.br e duas pelo Ministério da Justiça, reforçando o papel do diálogo entre Estado e Sociedade na construção de uma Democracia Digital.

Liberdade dos modelos de negócios: a inserção desse princípio foi a menos explorada e a que menos acrescentou ao que já estava presente na Constituição Federal de 1988. Trata-se aqui de afirmar que as formas como se desenvolvem negócios na internet podem ser as mais variadas, desde que não estejam em conflito com outros princípios do Marco Civil e da legislação brasileira. Além de não encontrar desdobramento nas partes subsequentes do Marco Civil da Internet, esse princípio é mera decorrência da livre iniciativa, reconhecida no art.170 da Constituição Federal como fundamento da ordem econômica brasileira.

---

<sup>16</sup><<http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2016/01/marco-civil-da-internet-sta-sob-consulta-ate-o-fim-de-fevereiro>>.

#### 4.6.1 Direitos dos usuários e Deveres dos Provedores

Como desdobramento do que foi estabelecido pelo Marco Civil nos princípios acima descritos, também estão elencados os direitos que os usuários da Internet gozam em seu uso, bem como os Deveres assumidos pelos provedores do serviço de Internet.

Em termos de direitos assegurados estão a Liberdade de Expressão, o Controle sobre os Dados Pessoais e a Inviolabilidade de Sigilo das Comunicações. No primeiro caso, a Liberdade de Expressão já foi discutida acima, ao tratarmos dos princípios, tendo ali sido esgotadas nossas considerações. No segundo caso, o Controle sobre os Dados Pessoais trata o direito dos usuários em saber quais dados sobre si estão armazenados nos provedores, quais estão em uso e por que. Por fim, sobre a Inviolabilidade e Sigilo das Comunicações, há no Marco Civil o resguardo à vida privada dos usuários, não havendo possibilidade de que o conteúdo das comunicações online seja tornado público ou informado a terceiros, salvo determinação judicial.

Em termos de deveres dos provedores de acesso, o Marco Civil, em seu Artigo 13, determina que os provedores de internet devem guardar sob sigilo os dados de conexão dos usuários pelo período de um ano. Além disso, os provedores de aplicativos de internet (como o *Whatsapp*<sup>17</sup>) devem guardar os dados de navegação por seis meses.

Enfim, em casos que o internauta seja afetado por conteúdo envolvendo nudez ou sexo, o provedor deve removê-lo imediatamente após a denúncia. A polêmica sobre o armazenamento de dados pessoais, já discutida anteriormente, se manifesta dentro desses deveres dos provedores, posto que ao serem obrigados a manter os dados armazenados houve a institucionalização, de certa forma, de um risco à privacidade dos usuários.

#### 4.6.2 Regramento da atuação estatal

---

<sup>17</sup> <<http://www.politize.com.br/afinal-o-bloqueio-do-whatsapp-esta-de-acordo-com-o-marco-civil-da-internet/>>.

O Marco Civil estabeleceu como obrigações da Administração Pública criar mecanismos de governança multiparticipativa, transparente, colaborativa e democrática, com a participação do governo, do setor empresarial, da sociedade civil e da comunidade acadêmica. Em outras palavras, há uma obrigação legal para o estabelecimento de projetos de inclusão digital, e-Gov e e-Democracia; certamente, numa tentativa de impulsionar, por meio de lei, e tornar um projeto de Estado – e não de Governo – o crescimento do uso das TICs em prol da integração entre Estado e Sociedade.

Também, nesse sentido, estabelece o Marco Civil que o Estado promova iniciativas públicas de fomento à cultura e inclusão digital, redução de desigualdades e fomento à produção e circulação de conteúdo nacional na rede. Além disso, a Internet também é indicada como meio pelo qual o Estado deva publicar e disseminar dados e informações públicos – de forma aberta e estruturada –, assegurando o papel das TICs para a promoção da transparência da administração pública no Brasil.

Finalmente, o Marco Civil também indica a preferência de uso, por parte do Estado, de tecnologias, padrões e formatos abertos e livres, atuando o ente público também para estimular a implantação de centros de armazenamento, gerenciamento e disseminação de dados no Brasil. Promove – ainda – a qualidade técnica, a inovação e a difusão das aplicações de Internet, sem prejuízo à abertura, à neutralidade e à natureza participativa.

O foco aparente dessas medidas é o rompimento de exclusões digitais originadas em padrões proprietários e onerosos de ferramentas digitais, bem como a possibilidade de implementar desenvolvimento aberto e customizado de aplicações no Brasil, fomentando – também – a formação de saber nacional e mão-de-obra local. Assim, o Estado se obriga a ser um ente promotor de inovação e desenvolvimento técnico no país.

Como havíamos dito no começo dessa seção, a proposta aqui era olhar o Marco Civil da Internet brasileira, de modo a demonstrar – por um lado – como ele era fruto de um embate dialogado entre Estado e Sociedade. Por outro, como seus conteúdos e sua mera existência são a prova cabal do papel do Estado enquanto constituinte e ordenador do campo e meio de convívio, manifestação e embate político, dentre outras possibilidades.

## **5 Reflexões sobre o caso do Gabinete Digital do Estado do Rio Grande do Sul**

Nosso propósito, a partir de agora, é conhecer e compreender a experiência do GD do Estado do Rio Grande do Sul, aplicando sobre ele as lentes conceituais, informacionais e metodológicas que até aqui foram apresentadas nesse trabalho.

### **5.1 Antecedentes Históricos do Gabinete Digital**

Quanto ao objeto de estudo propriamente, é prudente – e metodologicamente relevante – abordar o contexto histórico no qual o programa foi criado, e o status anterior à existência do GD, do campo onde ele se inseriu e a posição – se existente – dos atores naquele campo. Interessam a essa retrospectiva algumas iniciativas inovadoras de Democracia que tenham ocorrido no Rio Grande do Sul nos últimos anos; mais do que isso, que tenham algum nexo identificável com a criação do GD.

Nesse recorte, veremos a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre, a Consulta Popular, a criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES), o advento do Fórum Social Mundial; finalmente, a concepção do programa de governo da gestão do governador Tarso Genro, entre 2011-2014, que embasou a criação do Sistema de Participação Popular e Cidadã (SISPARCI), no qual o GD estava inserido.

#### **5.1.1 O Orçamento Participativo de Porto Alegre**

Sem desconsiderar as experiências anteriores que conduziram a inovação democrática até esse ponto, tomaremos como partida para nossa retrospectiva o Orçamento Participativo de Porto Alegre. Tal escolha, deve-se ao fato de ser a iniciativa de participação democrática cujos nexos com o GD ficam mais claros a partir de dois pontos comuns: o nascimento em governos de esquerda do Partido dos Trabalhadores e a existência no mesmo sistema político-legal hoje vigente (ambos os pontos ficarão mais claros a partir das linhas que seguem).

Ainda que o Orçamento Participativo de Porto Alegre represente um marco para a participação popular nacional, ele não foi a primeira experiência no Rio Grande do Sul. Esse mérito é do município de Pelotas que, em 1983, com o prefeito Bernardo de

Souza, criou o programa "Todo Poder Emana do Povo"<sup>18</sup> (SEGGANFREDO E GHIGGI, 2004).

Considerado como uma das inspirações do Orçamento Participativo de Porto Alegre, o programa pelotense dava o direito ao cidadão de discutir e decidir sobre ações e obras a serem realizadas no município – principalmente no campo da educação, almejando a horizontalização das estruturas e das relações de poder, tanto na Secretaria de Educação como nas escolas – e a constituição de Conselhos Escolares, pelos quais se possibilitaria a participação da comunidade na gestão do escolar. Mesmo tendo um espectro de temas bastante restrito, o programa demonstrou uma nova forma de gerir o recurso público, especialmente num país que, naquele momento, ainda lutava para retomar a democracia como sistema político.

Nos anos que se seguiram, ainda durante a década de 1980, outros municípios brasileiros como Diadema, em São Paulo, e Vila Velha, no Espírito Santo, apresentaram soluções de participação social na gestão pública, com a constituição de órgãos com a presença de moradores para discutir o uso do orçamento municipal.

Em geral, eram selecionadas associações de moradores como órgãos legítimos de representação dos moradores, sendo a elas destinados os convites para participação. Assim como no caso de Pelotas, também esses casos foram criados em cidades menores, em período anterior à Constituição de 1988, e por períodos de tempo mais curtos, ainda que tenham sua relevância como pioneiros na democracia participativa brasileira.

Entretanto, a experiência de participação popular na formulação de um orçamento em cidades de grande porte – já sob vigência da nova Constituição Federal – tem origem mesmo em Porto Alegre, no ano de 1989, com o Orçamento Participativo.

Surgido na gestão de Olívio Dutra, no ano de 1989, o Orçamento Participativo de Porto Alegre foi resultado do alinhamento de três questões principais: a pressão de movimentos populares por participar das decisões governamentais; a inclinação programática do Partido dos Trabalhadores em trazer o povo para perto das decisões. Igualmente, o advento, no ano anterior – em 1988 – de um novo marco legal no país, a Constituição Federal; a Carta Cidadã.

---

<sup>18</sup> <[http://www.portalanpedsul.com.br/admin/uploads/2004/Painel/Painel/07\\_30\\_06\\_DO\\_PROJETO\\_D\\_E\\_EDUCACAO\\_POPULAR\\_AO\\_PROGRAMA\\_TODO\\_O\\_PODER\\_EMAN.pdf](http://www.portalanpedsul.com.br/admin/uploads/2004/Painel/Painel/07_30_06_DO_PROJETO_D_E_EDUCACAO_POPULAR_AO_PROGRAMA_TODO_O_PODER_EMAN.pdf)>.

A nova Constituição Federal é um dos nexos que utilizamos aqui para começar nossa narrativa de origem do GD pelo Orçamento Participativo de Porto Alegre. Surgido um ano após a Carta Cidadã, o Orçamento Participativo foi a primeira grande iniciativa gaúcha que já se valeu desse marco legal, o mesmo marco legal geral que hoje vigora e que vigorou durante a existência do GD.

A nova Constituição é umnexo relevante por ter, pela primeira vez, previsto a possibilidade concreta de transferências de recursos e de responsabilidades para os municípios, embora as novas responsabilidades não tenham sido proporcionais às dos recursos. Esta situação levou alguns poderes executivos municipais, especialmente os governados por partidos de esquerda, a desenvolverem mais autonomia e responsabilidade, realizando reformas tributárias para aumentar a arrecadação de recursos próprios.

Porto Alegre e Belo Horizonte foram dois casos de municípios que conseguiram – no início dos anos 1990 – aumentar suas receitas através de reformas tributárias. Não por acaso desenvolveram duas das mais importantes experiências de OP no Brasil (SOUZA, 2001). Sem o novo marco legal federal, portanto, é provável que o Orçamento Participativo não tivesse surgido, ao menos não na formatação e nas possibilidades que lhe deram origem.

Adentrando na dinâmica do caso de Porto Alegre – ainda que o novo marco legal tenha sido determinante – as discussões que dariam origem ao Orçamento Participativo tiveram início alguns anos antes, envolvendo especialmente associações de bairro e movimentos sociais. Desde 1986, a União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA) havia participado de discussões para o planejamento do orçamento municipal<sup>19</sup>, ainda sob a liderança do prefeito Alceu Collares, do PDT (TARTARUGA, 2003).

Essa agitação participativa surgida da iniciativa da Sociedade Civil e influente desde o princípio da gestão do PT, na capital gaúcha, foi detectada por diversos estudos sobre o período (BAIERLE, 1992, SILVA, 2003, AVRITZER, 2002, BAIOCCHI, 2003 e 2005, ABERS, 1997), que demonstraram a intensa relação entre a gestão petista e a tradição associativa local. Em suma, quando o governo de esquerda triunfou nas eleições municipais e assumiu o poder, em 1989, encontrou – já estabelecidos – diversos agentes sociais com grande experiência associativa.

---

<sup>19</sup><<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/106338/000390815.pdf?sequence=1>>.

A influência desses atores sociais<sup>20</sup> na construção do novo governo foi imediata: no programa de governo original do partido para a prefeitura de Porto Alegre não havia menção expressa sobre a criação do Orçamento Participativo. O que havia explicitado era apenas a proposta (bastante genérica) de abertura do orçamento público à participação popular. A construção do Orçamento Participativo, portanto, surgiu pela pressão dos atores populares sobre o ator estatal, forçando uma readequação das regras do campo.

A pressão da Sociedade Civil foi sentida tanto para a criação e formatação do OP quanto para a sua continuidade em momentos de instabilidade política (algo que, como veremos ao final do caso do GD, não pode ser concretizado naquele caso). Isso se comprova – especialmente – pela ocasião em que, durante a gestão Dutra na capital, resistências dentro do Governo fizeram que o Secretário de Planejamento fosse trocado (pasta na qual o OP estava vinculado). Mesmo com as trocas de comando, o apoio de organizações da sociedade civil garantiram a superação de entraves iniciais e a continuidade do Orçamento Participativo (SILVA, 2003; AVRITZER, 2002; BAIERLE, 1992).

Outro aspecto no qual o Orçamento Participativo foi uma experiência relevante foi na construção de uma Sociedade Civil mais capacitada a participar, comprovando a tese de Bobbio (1997) de que pela prática de participação é possível qualificar o cidadão em sua condição de participante. No caso do Orçamento Participativo, no primeiro ano de vigência, apenas cerca de 2% do orçamento da Prefeitura era destinado ao programa. Mesmo com uma participação considerável da população, havia dúvidas quanto à efetividade do sistema de participação, posto que as pessoas demoraram a entender que sua efetividade não era algo imediato, por conta da burocracia e demais trâmites administrativos do setor público.

A partir desse desconforto inicial, a experiência fez com que a população começasse a perceber que a prática democrática não englobava apenas o ato de deliberar e votar, mas também a necessidade de acompanhar a execução e cobrar resultados da gestão municipal.

Nas vilas, os moradores que participavam da comissão de fiscalização de obras passaram a mexer com mapas, cartas, lidar com engenheiros, entender

---

<sup>20</sup> <<https://jornalggn.com.br/noticia/orcamento-participativo-como-surgiu-e-cresceu-o-modelo-de-participacao-popular>>.

melhor como o Estado funciona. O indivíduo se tornava mais autônomo. Era algo refratário à política clientelista (SANTOS, 2014<sup>21</sup>).

Na prática, o Orçamento Participativo de Porto Alegre foi estruturado como um processo pelo qual a população decide, de forma direta, a aplicação dos recursos em obras e serviços que serão executados pela administração municipal. O processo tem início com reuniões preparatórias, nas quais a Prefeitura presta contas do exercício passado e apresenta seu Plano de Investimentos e Serviços (PIS) para o ano seguinte. Também nessas reuniões há o acompanhamento, por parte das secretarias municipais e autarquias, de forma que possam prestar esclarecimentos à população sobre os critérios que norteiam o processo e a viabilidade das demandas que serão realizadas.

Terminada a etapa das reuniões preparatórias, são realizadas as Assembleias Regionais e Temáticas, que ocorrem – geralmente – entre abril e maio, nas 17 Regiões e seis Temáticas do OP. Nessas assembleias, a população participa diretamente e pode eleger as prioridades para o município, seus conselheiros, e definir o número de delegados da cidade para os seus respectivos fóruns regionais e grupos de discussões temáticas.

É a partir dos Fóruns de Delegados que são feitas as definições, por ordem de importância, das obras e serviços que serão discutidas no período de maio a julho. Também esses fóruns são responsáveis pela análise e aprovação do Plano de Investimentos e Serviços da sua Região ou Temática. É por meio desse caminho acima descrito que se dá – efetivamente –, a participação popular na construção do orçamento municipal, na metodologia do Orçamento Participativo, em Porto Alegre.

Talvez o maior reconhecimento recebido tenha vindo em 1996, quando a Conferência de Istambul Habitat II, da Organização das Nações Unidas –, Cúpula das Cidades –, reconheceu o Orçamento Participativo como "Prática Bem Sucedida de Gestão Local", garantindo ao OP o reconhecimento mundial<sup>22</sup>.

Entretanto, ainda que a experiência transformadora do OP tenha significado um avanço em termos democráticos, não é unânime; tampouco irretocável por parte da crítica. Uma das questões que, de maneira mais recorrente, apresenta-se como crítica ao modelo é a desvirtuação político-partidária do sistema. É o que indica Romão

---

<sup>21</sup> <<http://www.sul21.com.br/jornal/em-25-anos-orcamento-participativo-se-espalhou-pelo-mundo-e-rompeu-logica-clientelista-da-politica/>>.

<sup>22</sup> <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2010/08/11/belini-meurer-sociedade-exerce-seu-poder-com-orcamento-participativo>>.

(2011) ao dizer que, diferente das interpretações correntes de que o OP seria um instrumento de participação, na verdade, ele seria uma forma do partido que controla o governo ampliar sua base eleitoral.

Seguindo a mesma lógica, mesmo que os partidos políticos tenham grande influência sobre o processo de participação –, ao menos através do OP –, a Sociedade Civil passa a ter contato direto com atores relevantes para o processo democrático decisório. Em decorrência, ampliam suas redes de contatos e, na prática, ampliam a capacidade de participação nos rumos do Governo, mesmo que não tão diretamente como a promessa original poderia supor.

Outra crítica –, essa mais direcionada ao OP de Porto Alegre –, diz respeito não diretamente à manipulação por parte da classe político-partidária, mas sim de desinteresse, inabilidade e/ou erros estratégicos por parte da própria Sociedade Civil ao participar.

Conforme o professor Adão Clóvis dos Santos<sup>23</sup> (2014):

O OP funcionou bem com Olívio e na primeira administração do Tarso As câmaras temáticas que foram criadas depois tornaram as discussões mais restritas, fazendo com que os professores participassem prioritariamente daquilo que dizia respeito à educação, os médicos com a saúde e assim por diante. Perdeu aquele sentido de todos os cidadãos decidirem politicamente sobre tudo (SANTOS, 2014)<sup>24</sup>.

Dessa forma, os próprios cidadãos, por razões diversas, acabaram permitindo que temas de maior relevância tivessem menos participação, ou que a participação fosse concentrada apenas num recorte de categoria, reduzindo a opinião da Sociedade como um todo nos temas.

Conforme Santos (2014), o processo de decadência do programa se intensificou nas administrações de José Fogaça e José Fortunati, num *continuum* de filosofia de gestão que, ainda hoje, está na prefeitura. Nesse novo contexto, o OP teria sido mantido apenas para "dar um verniz democrático" à gestão, mais como uma ferramenta de marketing do que – propriamente – uma ferramenta útil de participação popular.

Por fim, outra das críticas recorrentes é a demora na execução daquilo que foi decidido pelo OP. “O posto de saúde próximo de onde moro foi demandado em 2002 e só saiu do papel em 2011. Entramos até com ação no Ministério do Público (MP) pra

<sup>23</sup> <<http://www.sul21.com.br/jornal/em-25-anos-orcamento-participativo-se-espalhou-pelo-mundo-e-rompeu-logica-clientelista-da-politica/>>.

<sup>24</sup> <<http://www.sul21.com.br/jornal/em-25-anos-orcamento-participativo-se-espalhou-pelo-mundo-e-rompeu-logica-clientelista-da-politica/>>.

conseguir a realização. Tem muita obra esquecida<sup>25</sup> (CORREA apud TEIXEIRA, 2013).

Essa crítica pode ser ligada às considerações já anteriormente expostas da dupla necessidade/utilidade da participação popular na gestão pública: tanto pela ampliação das demandas e opiniões na escolha dos rumos, quanto – principalmente, nesse caso – para o acompanhamento e cobrança de resultados, fomento da transparência, *accountability* e realimentação da democracia, – a partir da eleição ou não dos representantes responsáveis pela gestão fracassada/bem-sucedida.

De toda forma, a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre, posteriormente expandido em nível estadual no RS, bem como para outros municípios do Brasil, demonstrou que era possível um grau cada vez maior de participação social na gestão pública. Ele tanto serviu para empoderar os cidadãos, quanto para legitimar as gestões; ainda, para mais bem direcionar os gastos para as questões que mais importam para a Sociedade Civil.

### **5.1.2 Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul**

Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento<sup>26</sup> existem – na prática – desde 1991; legalmente, instituídos pela Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994, sendo posteriormente regulamentados pelo Decreto nº 35.764, de dezembro de 1994. Foram criados com o propósito de serem fóruns de discussão, articulação, decisão e integração de políticas, ações, lideranças e recursos orientados à promoção do desenvolvimento regional e à redução das desigualdades regionais, buscando o fortalecimento da cidadania e valorização da ação política.

A proposta de regionalização dos debates democráticos, que está embutida no cerne dos COREDES, é relevante. Por meio deles, busca-se a mobilização social no âmbito local, com capacidade de problematizar e ampliar a compreensão dos problemas regionais, além de construir canais institucionais de comunicação entre as regiões (e seus atores locais) e o governo estadual.

---

<sup>25</sup>Fonte: TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. Para além do voto: uma narrativa sobre a democracia participativa no Brasil (1975-2010). Unicamp, 2013. E <<http://www.sul21.com.br/jornal/em-25-anos-orcamento-participativo-se-espalhou-pelo-mundo-e-rompeu-logica-clientelista-da-politica/>>.

<sup>26</sup><<http://www.coredesul.org.br/Pagina/9/O-QUE-SAO-E-COMO-FUNCIONAM-OS-COREDES-%96RS>>.

Considerando essa proposta original, a legislação<sup>27</sup> atribuiu aos COREDES objetivos compatíveis com a finalidade pretendida. Cabe aos COREDES: a promoção do desenvolvimento regional harmônico e sustentável; a integração dos recursos e das ações do governo na região; a melhoria da qualidade de vida da população; a distribuição equitativa da riqueza produzida; o estímulo à permanência do homem em sua região; a preservação e recuperação do meio ambiente.

O âmbito de atuação regional, compilando e representando as demandas do micro perante o macronível, é o principal ganho da proposta dos COREDES, construindo assim atores coletivos mais fortes do que as pequenas comunidades e municípios menos representativos na economia estadual, lhes garantindo um poder de barganha e visibilidade maiores frente aos grandes atores estaduais.

Entretanto, há também a necessidade de consideração de que, mesmo dentro dos COREDES, municípios maiores (mesmo em termos intra-COREDE) têm potencial para suplantar demandas de comunidades menores. O COREDE, idealmente, pode reduzir a invisibilidade das pequenas comunidades, mas não lhes garante efetividade da voz.

Quanto à dinâmica de seu funcionamento, cada COREDE possui foro jurídico na comarca em que reside seu presidente, tendo sede política em todos os municípios que o integram. Dessa forma, há a possibilidade de que todos os municípios integrantes daquele COREDE possam sediar as reuniões periódicas.

As deliberações são efetivadas por meio de reuniões plenárias, que ocorrem tanto em caráter ordinário quanto extraordinário, versando sempre sobre temas de interesse regional. Novamente, apesar da preocupação legal com a fluidez dos locais de reuniões, o fato de haver uma sede fixa, relacionada com a liderança do COREDE, acaba por privilegiar determinada comunidade em detrimento de outras – dentro do próprio COREDE – fato que reafirma as dificuldades e as imperfeições já descritas anteriormente para esse sistema de representação e participação.

Há ainda o risco da representação ilusória, trazida à tona pela própria composição dos participantes nos COREDES<sup>28</sup>. Em termos de representação da Sociedade Civil, a participação no âmbito das reuniões dos COREDES é relativamente reduzida, havendo assentos para os Prefeitos e os Presidentes de

---

<sup>27</sup><[http://www.coredesul.org.br/files/pub/136337207090052\\_LEI-de-Criacao-dos-COREDES.pdf](http://www.coredesul.org.br/files/pub/136337207090052_LEI-de-Criacao-dos-COREDES.pdf)>.

<sup>28</sup> Com base na determinação legal de composição. Vide <[http://www.coredesul.org.br/files/pub/136337207090052\\_LEI-de-Criacao-dos-COREDES.pdf](http://www.coredesul.org.br/files/pub/136337207090052_LEI-de-Criacao-dos-COREDES.pdf)>.

Câmaras de Vereadores; Deputados Estaduais e Federais com domicílio na respectiva região; Presidentes dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento; Representantes das Instituições de Ensino Superior; Representantes dos órgãos do Governo Estadual e Federal existentes na região; Representantes da Sociedade Civil Organizada.

Inicialmente, transparece a representação mais acentuada de integrante da administração pública direta e indireta, em relação à participação da Sociedade Civil, ainda que esta esteja presente, mesmo que em menor número.

Isso traz consigo duas considerações opostas: por um lado, há o potencial para a população, por meio de entidades representativas – ter ao menos algum espaço para manifestar suas propostas e preocupações com sua região. Ao mesmo tempo, observar e acompanhar as ideias dos governos e entidades a eles ligadas quanto ao planejamento dos rumos regionais).

Por outro lado, há o predomínio quantitativo dos representantes governamentais, o que faz com que as demandas da Sociedade Civil, sempre minoritárias em termos de votação nativa, só sejam consideradas quando estiverem de acordo com os interesses do próprio governo. Há, portanto, o risco de se ter uma representatividade figurativa, ilusória.

No que tange aos temas sobre os quais deve fomentar o debate, os Conselhos Regionais têm atribuição legal<sup>29</sup> para: promover a participação de todos os segmentos da sociedade regional no diagnóstico de suas necessidades e potencialidades; formular e implementar as políticas de desenvolvimento integrado da região; elaborar planos estratégicos de desenvolvimento regional; manter espaço permanente de participação democrática, resgatando a cidadania através da valorização da ação política; construir-se em instância de regionalização do orçamento do Estado; orientar e acompanhar, de forma sistemática, o desempenho das ações do Governo Estadual e Federal na região; respaldar as ações do Governo do Estado na busca de maior participação nas decisões nacionais.

Contudo, há o risco gerado pela diferença em proporcionalidade na representação. Se os COREDES buscam a ampliação dos espaços para a participação democrática, como resolver a problemática da baixa representatividade

---

<sup>29</sup><[http://www.coredesul.org.br/files/pub/136337207090052\\_LEI-de-Criacao-dos-COREDES.pdf](http://www.coredesul.org.br/files/pub/136337207090052_LEI-de-Criacao-dos-COREDES.pdf)>.

proporcional da Sociedade Civil nas reuniões? Sendo que essa situação é algo que legalmente o próprio governo instituiu.

Dessa forma, há o risco de termos apenas uma promessa programática, sem manifestação prática, o que é ainda mais acentuado em governos que não têm a tradição ou a ideologia voltada à participação popular. Efetivamente, os COREDES são uma proposta relativamente útil, mas com um defeito central que tende a prejudicar uma de suas funções principais: a de aumentar a voz das populações menos ouvidas.

Por certo que, na prática, são arenas de debate e comunicação entre os municípios e a indústria da região. No entanto, quanto às suas funções originais, a eficácia fica drasticamente prejudicada por determinações da própria lei que os instituiu e, igualmente prejudicada por diferenças nas cartilhas partidárias entre os partidos que se alternam no poder do Estado, alguns mais participativos, outros menos preocupados com o tema.

Talvez essas observações possam ser parte da explicação pelas quais, apesar da boa intenção, os COREDES<sup>30</sup> hoje sejam (conforme a visão do pesquisador desta tese, com base em sua experiência prática dentro do governo do Estado do RS) uma divisão geográfica e política subutilizada na gestão estadual, tanto para a participação popular quanto para suas demais obrigações legais.

### **5.1.3 A Consulta Popular**

A Consulta Popular<sup>31</sup> é um instrumento de participação da população na destinação de determinada parcela do orçamento estadual do Rio Grande do Sul. Foi criada no ano de 1998, no último ano do governo Antônio Britto, no Estado do Rio Grande do Sul, através da Lei Nº 11.179, de 25 de junho de 1998, com regulamentação pelo Decreto nº 38.610, também de 25 de junho de 1998.

A criação da Consulta Popular foi provocada por inúmeras críticas à gestão Britto, que era considerada por parte da população gaúcha uma gestão não

---

<sup>30</sup>Para mais informações, cabe consultar os endereços <[http://mi.gov.br/c/document\\_library/get\\_file?uuid=837cffb9-e1fc-4220-8ed0-88b38ea93cda&groupId=10157](http://mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=837cffb9-e1fc-4220-8ed0-88b38ea93cda&groupId=10157)>. e <[http://www.al.rs.gov.br/Legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXT0&Hid\\_TodasNormas=12666&Hid\\_IDNorma=12666](http://www.al.rs.gov.br/Legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=12666&Hid_IDNorma=12666)>.

<sup>31</sup><<http://www.consultapopular.rs.gov.br>>.

democrática. A proximidade de novas eleições, somada à já referida pressão popular, fez com que o governo desenvolvesse então a Consulta Popular.

Conforme a legislação que a embasa, o Poder Executivo promove a consulta popular visando destinar uma parcela do Orçamento do Estado para serviços e investimentos de programas finalísticos a serem incluídos na Proposta Orçamentária do Estado.

A fim de operacionalizar as votações, a organização regional do processo de consulta cabe aos COREDES e aos Conselhos Municipais de Desenvolvimento (COMUDES). Tendo sob coordenação uma Comissão Geral de Coordenação da Consulta Popular, composta por representantes dos COREDES, Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS), Associação Gaúcha Municipalista (AGM), União de Vereadores do Estado do Rio Grande do Sul (UVERGS) e do próprio Governo do Estado do Rio Grande do Sul.

A coordenação de todo o processo, indo além das fases de votação e deliberação, fica a cargo de uma Comissão Estadual da Consulta Popular, presidida pelo Secretário de Estado do Planejamento e integrada por mais quatro membros titulares e quatro membros suplentes, designados por ato do Governador do Estado.

Originalmente, havia em lei a previsão de que, pelo menos 35% dos recursos livres destinados para o investimento fossem distribuídos entre as regiões dos COREDES. Atualmente, o Governo do Estado do Rio Grande do Sul divulga antecipadamente o valor total que será submetido à Consulta Popular, bem como a distribuição entre os COREDES, de acordo com critérios como a população de cada região e com o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE). Uma vez definidas tais variáveis, o governo do estado e os COREDES promovem as etapas iniciais de discussão da Consulta Popular, por meio de Audiências Públicas Regionais, Assembleias Municipais e Fóruns Regionais.

Dessa forma, a Consulta Popular detalhadamente se inicia pela Assembleia-Geral em cada COREDE, sendo tal assembleia aberta à população. Nessa fase, a população local delibera diretamente sobre as áreas prioritárias da região.

Em seguida, há a realização de Assembleias Municipais e/ou Microrregionais, em todos os municípios gaúchos. Já nessa fase, são discutidas e escolhidas as demandas do município, para posterior inclusão nas cédulas da Consulta Popular. Também essas assembleias são abertas aos cidadãos do município, desde que

maiores de 16 anos. Além disso, são escolhidos os delegados indicados para o Fórum Regional.

Nos Fóruns Regionais, a partir das demandas escolhidas nas assembleias municipais, são escolhidas pelos delegados eleitos quais as demandas locais que irão compor a cédula de votação de seu COREDE – quais pleitos serão submetidos à vontade popular para receber recursos para execução. As demandas que não são escolhidas deixam de participar das etapas seguintes da Consulta Popular.

Enfim, há a votação de fato da Consulta Popular, sendo hoje realizada totalmente em meio digital – incluindo-se votação via SMS – sendo regionalizada por COREDE. Além do mais, pode participar qualquer gaúcho com título de eleitor válido desse processo de votação; mesmo que cada eleitor só possa participar do processo de escolha no qual seu título estiver registrado. As demandas selecionadas em cada COREDE são então inseridas no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) do Governo do Estado do Rio Grande do Sul.

Na prática, a Consulta Popular valeu-se da experiência construída a partir do Orçamento Participativo, assim como da existência dos COREDES, para instituir um canal de participação popular com características de democracia deliberativa – nas etapas iniciais – e representativa – a partir da escolha de delegados regionais. Utilizando também o sufrágio como forma de manifestação final, na votação regional das prioridades.

Se, por um lado, há uma possibilidade aparente de participação maior dos atores locais na destinação dos recursos públicos para suas regiões; por outro lado, pode-se elencar uma série de críticas que se aplicam à Consulta Popular na prática. Por exemplo, a atual forma de votação, por meio exclusivo digital – website, aplicativo e SMS – enquanto forma exclusiva de manifestação de voto, mais exclui do que inclui os eleitores, fazendo com que uma parcela menor da população tenha chance de opinar.

O fato se agrava se for considerado que, até 2015, havia também a possibilidade de votação não virtual, dando ao menos a oportunidade de manifestação para aqueles cidadãos que tivessem alguma barreira tecnológica vigente. A barreira tecnológica certamente não parece ter sido considerada pela gestão estadual, nem sequer na forma teoricamente mais difundida de votação, o SMS. Será explorado mais sobre essa questão, tendo em vista as análises dos números de votação dos dois últimos anos – a qual será apresentada nas seções seguintes neste trabalho.

A codificação necessária para que o eleitor pudesse emitir seu voto por meio de mensagem, no ano de 2016, foi excessiva e desnecessariamente complicada, potencialmente afastando ou invalidando votos que poderiam ter sido emitidos por esse meio. Conforme o website da Consulta Popular, para votar via SMS, era necessário mandar mensagem para o número 28908, com a codificação **RSVOTO#(Nº do título de eleitor)#(Nº do programa, de 1 a 10** no corpo do texto. Contudo, tal mensagem codificada é algo que não é de fácil compreensão por todos os eleitores, especialmente para aqueles que se encontram nas zonas de exclusão digital já reveladas nos capítulos anteriores deste trabalho.

Por fim, o próprio Governo do Estado do Rio Grande do Sul gerou uma crítica grave ao sistema da Consulta Popular: a inadimplência do governo com relação às escolhas feitas pela população. Em levantamento<sup>32</sup> feito em junho de 2014, a FAMURS – considerada uma das parceiras originais da Consulta Popular – revelou que o Governo do RS tinha, naquela data, dívida de R\$ 480 milhões com as demandas da Consulta Popular. Dentre os mais de R\$ 1 bilhão que deveria ter sido destinado às demandas escolhidas pela população entre 2007 e 2014, o Estado executara até então apenas 55% desse valor.

Considerando-se apenas a gestão Tarso Genro (2011-2014), a situação era ainda mais grave: havia até então um passivo de quase R\$ 232 milhões, tendo sido executados apenas 35% dos recursos orçados desde 2011 até 2014.

- 2007 a 2010 – Governo Yeda:
  - Orçamento de R\$ 370,15 milhões;
  - Pago R\$ 318,34 milhões (86%);
  - Déficit – não pago – R\$ 51,1 milhões.
  
- 2011 a 2014 – Governo Tarso:
  - Orçamento de R\$ 660,47 milhões;
  - Pago R\$ 231,87 milhões (35%);
  - Déficit – não pago R\$ 428,6 milhões.

A questão é especialmente grave por diversos motivos, dentre os quais o fato de um governo de esquerda – tradicionalmente mais participativo – ser aquele que mais apresentou débito com relação à Consulta Popular.

---

<sup>32</sup> Fonte:

<[http://www.famurs.com.br/comunicacao/noticias/governodorstemdividader480milhoesnaconsultapopular#.V\\_-92eArKUK](http://www.famurs.com.br/comunicacao/noticias/governodorstemdividader480milhoesnaconsultapopular#.V_-92eArKUK)>.

Não foi possível apurar com clareza a razão da falta de repasses, mas as razões que mais despontaram entre justificativas possíveis, em buscas gerais em portais de notícia, foram a crise financeira – que até então não havia sido levantada pela gestão Tarso Genro como algo grave, ao menos não no patamar publicizado pela gestão seguinte, de José Ivo Sartori. Além do fato da Consulta Popular ser um instrumento desenvolvido por outro partido (o PMDB).

Outra repercussão igualmente grave encontrada a partir da inadimplência estatal frente à Consulta Popular é o desincentivo à própria participação popular: é provável que cidadãos que tomem conhecimento da inadimplência; mais prático ainda, que tomem conhecimento de que as obras nas quais votou não foram executadas, não se sintam motivados a votar novamente em edições futuras.

A inadimplência e o descumprimento estatal acabam por reduzir ainda mais o potencial de participação da população e aumentar sua descrença na democracia como um todo, agindo no sentido contrário da ampliação da participação que deveria orientar tais práticas de participação popular.

#### **5.1.4 O Fórum Social Mundial**

O Fórum Social Mundial não nasceu em Porto Alegre, tampouco partiu de uma iniciativa governamental ou dos partidos da Frente Popular no Rio Grande do Sul, mas aqui está colocado por ter tido no Rio Grande do Sul sua sede mais recorrente, ter tido aqui suas edições inaugurais e por ter encontrado nos governos de esquerda da capital gaúcha, no começo da década de 2000, um caso de sucesso de sua mentalidade e apoio ativo para sua realização.

Também se encontra citado, nesta seção do trabalho, o Fórum por conta de que dentre seus temas preferenciais está a participação popular na gestão do Estado e do bem comum, algo que é condizente com os ideais participacionistas das democracias mais avançadas.

Apesar de ter tido sua primeira edição em 2001, na cidade de Porto Alegre, o Fórum começou a ser idealizado em janeiro de 2000, pelo empresário israelense Oded Grajew, então presidente do Instituto Ethos. A ideia da criação do Fórum surgiu como um contraponto aos ideais neoliberais predominantes – internacionalmente – na época; também como contraposição ao Fórum Internacional de Davos, que segue a linha neoliberal.

A reflexão foi compartilhada com alguns amigos; após angariar apoio para o trabalho, passaram a buscar uma sede para o primeiro encontro, tendo sido escolhida a cidade de Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, por fatores como a experiência do Orçamento Participativo e a prolongada e bem-sucedida gestão de esquerda no governo municipal, além de, na época, o Estado contar com um governador da mesma ideologia.

Com o aval do então governador Olívio Dutra e do então prefeito de Porto Alegre, Raul Pont, o Fórum Social Mundial teve sua primeira edição no ano de 2001. O Comitê Organizador do FSM 2001 foi formado por oito entidades brasileiras: Abong, Attac, CBJP, Cives, CUT, Ibase, MST e Rede Social de Justiça e Direitos Humanos.

Foi criado também um escritório, em São Paulo (Brasil) que, desde 2000 até os dias de hoje, apoia o processo e dá suporte ao FSM, ao Conselho Internacional (CI) do FSM, às suas comissões e aos comitês organizadores dos eventos anuais do FSM. Além de integrarem o CI e suas comissões, as entidades que constroem o Fórum formam o chamado Coletivo Responsável pelo Escritório do FSM no Brasil. Em sua primeira edição, o evento teve grande repercussão mundial, contando com 4.702 pessoas durante sua realização, representando 117 países; foram 69 painelistas internacionais, apresentando seminários sobre temas clássicos da esquerda mundial, sob o slogan "Um outro mundo é possível".

Nos anos que se seguiram, o Fórum se realizou várias vezes no Brasil, especialmente na cidade de Porto Alegre, que sediou o evento em 2001, 2002, 2003, 2005 e 2012 – de maneira integral. A capital gaúcha sediou também edições menores, temáticas, nos anos de 2010 e 2016. No auge do FSM na capital gaúcha – em 2005 – aproximadamente 155 mil pessoas participaram das programações do evento.

No entanto, apesar de ter representado uma manifestação popular e mesmo governamental de crítica e construção de visões alternativas de mundo para a participação popular na gestão pública e na economia como um todo, é recorrente a crítica de que, hoje, o FSM perdeu muito de sua força original. Tal crítica encontra defensores mesmo entre representantes da esquerda, como o ex-governador gaúcho Tarso Genro e o sociólogo Boaventura de Souza Santos. Para Genro<sup>33</sup> (2016), a natureza difusa e multifacetada do FSM parece hoje menos palpável do que se prenunciava em seus primeiros anos.

---

<sup>33</sup><<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/proa/noticia/2016/01/qual-o-balanco-das-causas-do-forum-social-mundial-15-anos-depois-da-primeira-edicao-em-porto-alegre-4952879.html>>.

Além disso, a fragmentação de temas é outro dos pontos que dificulta o avanço das discussões; assim, enfraquece a mobilização, especialmente por não ter sido capaz de representar a criação de fato de um novo programa, suficientemente amplo, democrático e convincente, que abarcasse todos os movimentos sociais que apoiaram o FSM desde seu começo.

O fórum nasce com uma aspiração majoritária de se tornar uma Nova Internacional do novo mundo possível, ao mesmo tempo socialista, libertária, ecológica. O problema, em minha opinião, é que na verdade é impossível ainda alinhar um programa unitário com essa enorme disparidade de interesses. Como consequência, o fórum vai perdendo força (GENRO, 2016).

Para Fiori<sup>34</sup> (2016), o próprio slogan do fórum resume a um só tempo sua força e sua fraqueza: se, por um lado, mostra sua veia libertária – que privilegia o movimento e luta – por outro, não consegue apresentar caminhos ou estratégias capazes de conduzir a humanidade para a direção sonhada.

A força poética do slogan do fórum convive com sua enorme imprecisão, numa fórmula que consegue sublinhar o denominador comum do fórum, escondendo ao mesmo tempo sua grande dificuldade ou fragilidade. De forma muito genérica, o FSM reúne pessoas e movimentos de todo mundo que se opõem ao sistema capitalista e às suas múltiplas formas de desigualdade e dominação. Mas não tem condições de enfrentar, e muito menos de resolver, o problema de qual será este mundo alternativo ao capitalismo (FIORI<sup>34</sup>, 2016).

Outra crítica que ajuda a compreender o enfraquecimento do FSM vem de Boaventura de Souza Santos<sup>35</sup> (2016) que, durante evento temático do próprio FSM, em Porto Alegre, em janeiro de 2016, afirmou que a “o Fórum Social Mundial não toma posição política”, ao mesmo tempo em que cultiva o consenso, sem fomentar o debate, ficando assim esvaziado. Para o sociólogo, “quem é que vai correr o risco de uma viagem cada vez mais cara para diferentes partes do mundo para vir apenas discutir, pois não se toma posição?”.

Apesar da crise, e mesmo que o enfraquecimento persista, a representatividade histórica do fórum e a significância que Porto Alegre teve nesse contexto, além das temáticas de democracia participativa nele abordadas, justificam sua inclusão nessa retrospectiva histórica e fortalecem a ideia de que há um nexos significativo entre a trajetória do FSM no Rio Grande do Sul e a existência, anos depois, do GD no Estado.

<sup>34</sup><<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/proa/noticia/2016/01/qual-o-balanco-das-causas-do-forum-social-mundial-15-anos-depois-da-primeira-edicao-em-porto-alegre-4952879.html>>.

<sup>35</sup> <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2016-01/forum-social-tem-que-discutir-menos-e-agir-mais-diz-boaventura-de-sousa-santos>>.

## 5.2 O Gabinete Digital do Rio Grande do Sul

A análise a seguir discute a experiência do GD do Rio Grande do Sul, com foco na compreensão do papel do Estado em sua estruturação enquanto organismo central do campo democrático digital do RS. Vale lembrar a questão de pesquisa a respeito das medidas tomadas para que a Democracia Digital não seja uma catalisadora de exclusão social, em detrimento da desejável ampliação da inclusão participativa. De modo a organizar a leitura para os interessados, e para explicitar o que será avaliado em cada seção, assim encontra-se dividido essa seção do trabalho:

- optou-se por uma distribuição cronológica dos fatos, iniciando por uma breve introdução sobre o que foi o GD, passando – de imediato – para a compreensão das motivações e dos atos que levaram a gestão estatal a criar o GD e, efetivamente, a começar a constituir uma esfera virtual de participação. Para tanto, será utilizado o referencial dos Modelos de Democracia e os conceitos de Governo Eletrônico e Democracia Digital, tendo em vista a compreensão das lógicas de ação do Estado;

- logo após, examinaremos os primeiros movimentos de instalação do GD, com ênfase no referencial sobre os Campos de Ação Estratégica. Dessa forma, permitindo-nos enxergar o campo em si e os atores nele presentes, bem como a dinâmica durante a existência do Gabinete, tanto interna quanto externa;

- em seguida, considerando o momento em que o Gabinete já se encontrava funcionando, será feita uma análise das ferramentas e espaços/canais que fizeram parte do GD. Para tanto, será utilizado como referência o corpo teórico sobre Modelos de Democracia, Governo Eletrônico e Democracia Digital, permitindo expor assim os objetivos, as possibilidades e deficiências das ferramentas no que tange à participação;

- a seguir, conduziremos a proposta apresentada para a tentativa de compreender os resultados que o GD registrou, analisando os números e as realizações que o Governo do Estado do RS considerou relevantes. A abordagem sobre Exclusão Digital – por consequência, sobre os riscos de ciberelitização – são tratadas neste momento do trabalho, com contraponto dos dados mundiais e brasileiros, bem como dados de acesso do GD do RS;

- desse modo, passaremos a analisar as deficiências e os equívocos do GD – por consequência, da própria atuação estatal –, culminando numa tentativa de compreensão dos motivos para o encerramento do GD do RS; complementarmente,

uma breve observação a respeito do que a gestão estadual propôs em sua substituição. Portanto, nessa seção todo o referencial teórico é relevante.

A exposição pretende oferecer os argumentos que respondem à pergunta de pesquisa – gradual e – aos leitores interessados, possibilitando que, caso lhes convenha, possam avançar com seus próprios objetivos futuros a partir do ponto abordado neste trabalho.

### **5.2.1 Descrição Inicial do Gabinete Digital do RS**

O GD do Rio Grande do Sul (GDRS) foi um instrumento de interação entre Estado e Sociedade Civil lançado<sup>36</sup> em 26 maio de 2011, tendo sido encerrado no mês de agosto de 2015. Tinha como objetivo oficial ser um canal de participação e diálogo entre a Sociedade Civil e o Governo do Estado do RS.

Conforme o material institucional<sup>37</sup>, o GDRS realizava processos consultivos pela internet, incentivava dinâmicas colaborativas de construção e monitoramento de políticas públicas, explorava novas linguagens, promovia a troca de experiências no campo da participação em rede com outras esferas e instâncias da administração pública e investia no desenvolvimento de tecnologias livres e abertas.

### **5.2.2 Motivações e Primeiros Movimentos**

Compreender as motivações originais e os movimentos preliminares que levaram à constituição do GDRS enquanto ação do governo gaúcho é fundamental para compreender não somente o projeto em si, mas principalmente a dinâmica interna e os embates sobre a própria visão do ator Estado acerca dos conceitos envolvidos.

Passamos – assim – a fazer uma interpretação de tais motivações e movimentos preliminares a partir do arcabouço teórico dos Campos de Ação Estratégica, para enxergar a construção gradual das visões que guiarão – futuramente – o ator coletivo Estado em suas ações, bem como deficiências e as imperfeições que nesse momento nasceram e que se desdobrariam em agudos problemas no decorrer da vida do GDRS.

---

<sup>36</sup> Ainda que, como veremos a seguir, suas origens predatem, inclusive, o começo da Gestão Tarso Genro no Governo do Estado do RS.

<sup>37</sup> <<https://issuu.com/uira/docs/balanco-gabinetedigital-2011a2014>>.

A princípio, tracemos os limites do campo que inicialmente queremos aqui discutir: o democrático. Consideremos que esse grande campo possui, ao menos, três grandes atores coletivos, o Estado – que organiza o campo e o mantém; a Sociedade Civil – considerando como tal a população, os movimentos sociais e os demais órgãos representativos – e o Mercado – incluindo-se aqui todos os atores que representem os interesses produtivos e financeiros que possuam interesse ou dependam de alguma forma das dinâmicas democráticas.

Como já discutido neste trabalho, cada um desses atores coletivos configura-se – efetivamente – num subcampo de discussões, composto por atores individuais. Esses disputam – entre si – as visões, os conceitos, as instituições-base e, efetivamente, o controle sobre as decisões do ator coletivo, seja pela conciliação das diversas visões dos atores individuais com os quais disputa, seja pela imposição ou convencimento da superioridade de sua própria visão; consequente reprodução dessa ao ator coletivo.

O Estado, enquanto um dos grandes atores do campo e, na prática, aquele com mais responsabilidades – posto que é seu papel organizar a sociedade e o sistema político – é por essa razão, nosso foco. Compreender as ações do Governo do Estado do Rio Grande do Sul depende – assim – da compreensão do contexto no qual o ator coletivo se encontrava, compreender as motivações de seus atores individuais internos, e compreender o estado em que o campo democrático se encontrava.

A partir dos anos 2000, o campo democrático começou a sofrer pressões desestabilizantes do *status quo* – uma democracia condizente a um misto dos modelos elitista e pluralista, com baixo grau de participação –, especialmente a partir das inovações surgidas das novas TICs e suas possibilidades de comunicação em massa. A possibilidade de indivíduos estabelecerem comunicação entre si, comprimindo assim distâncias culturais – especialmente geográficas – fez com que a dinâmica democrática precisasse ser repensada.

Nesse sentido, e retomando a lógica de Fligstein e McAdam (2012), um campo antes estável passou por momentos de instabilidade, muito em decorrência de fatores exógenos (as TICs), e de sua instabilidade resultaram aberturas para que atores desafiantes propusessem reformulações nas bases do próprio campo, nesse caso, especialmente, na reaproximação democrática entre Estado e Sociedade por meio da participação – digital.

Casos concretos, então, surgiram no mundo: a Primavera Árabe<sup>38</sup> mostrou que havia uma demanda popular por mais abertura dos governos. Nos Estados Unidos da América, a campanha eleitoral do Presidente Barack Obama aproximou-se dos ambientes virtuais<sup>39</sup>, fazendo disso uma das forças que o levaram à vitória naquele país.

No mundo todo, com o apoio da Organização das Nações Unidas<sup>40</sup> – que desde 2001 monitora os níveis de interação eletrônica dos governos e seus cidadãos –, pressões por maior transparência e responsabilidade dos governos começaram a eclodir. Esse contexto global de rediscussão das regras do campo democrático ressoou no Brasil, interessando aqui especialmente o impacto que representou nas ações daquele que, em breve, se tornaria governador do Rio Grande do Sul: o então Ministro da Justiça Tarso Genro<sup>41</sup>.

Considerando o nexos que tem com a subsequente criação do GDRS, uma ação específica da gestão Tarso Genro no Ministério da Justiça vem a ser relevante: o processo participativo digital de discussões sobre o Marco Civil da Internet do Brasil<sup>42</sup>, por meio de fóruns de debate, eventos específicos e um portal que abrigava essa finalidade<sup>43</sup>.

Nas palavras do próprio Tarso Genro, em novembro de 2009:

Estamos utilizando uma metodologia de consulta, que depois será apresentada como projeto de Lei, para que seja um marco da liberdade de expressão e da democracia. Isso significa ampliar o potencial de debate através da internet (GENRO, 2009).

A filosofia de participação não era estranha ao ministro, à época, autor de diversos textos sobre o tema; tampouco era uma temática estranha ao seu partido, o Partido dos Trabalhadores já tinha experiências de amplo reconhecimento em participação popular – notavelmente, o Orçamento Participativo de Porto Alegre.

A experiência de Tarso Genro no ministério chama a atenção por duas conexões com futuro projeto do GDRS: 1) a percepção da Internet como um meio de

<sup>19</sup><[http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/12/131213\\_primavera\\_arabe\\_10consequencias\\_dg](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/12/131213_primavera_arabe_10consequencias_dg)>.

<sup>39</sup><<http://mprcenter.org/blog/2013/01/how-obama-won-the-social-media-battle-in-the-2012-presidential-campaign/>>.

<sup>40</sup><<https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/Benchmarking-E-Government-2011>>.

<sup>41</sup> Ainda que não se possa estabelecer uma correlação direta entre o contexto mundial do campo democrático e as medidas que foram tomadas durante sua gestão no Ministério da Justiça do Brasil, é plausível que o contexto mundial tenha de fato exercido influência sobre ações naquele momento histórico.

<sup>42</sup> <<http://link.estadao.com.br/noticias/geral,ministerio-da-justica-abre-consulta-publica-para-definir-o-marco-civil-da-internet,10000046057>>.

<sup>43</sup><<http://pensando.mj.gov.br/marcocivil2009/>>.

induzir debates e comunicação entre Estado e Sociedade Civil; 2) a presença do ENTREVISTADO A na equipe do então ministro, sendo ele o futuro coordenador do GD do Rio Grande do Sul.

Portanto, este é o momento em que começam a nascer raízes do que viria a ser o GDRS, tanto pela experiência participativa digital, quanto pelo relacionamento de dois dos principais atores envolvidos. O próprio ENTREVISTADO A afirma que o GD do RS começa a partir desse contato:

O gabinete começou a nascer na época em que o Tarso era ministro da justiça do governo federal, e eu trabalhava juntamente com ele. Na ocasião, eu tocava projetos de diálogo com a sociedade por meio digital, no âmbito do ministério, e quando surgiu a possibilidade de eleição ao governo estadual ele me chamou e me pediu que construísse um projeto de participação social digital para implantar no governo (ENTREVISTADO A, informação verbal<sup>44</sup>).

Assim, a concepção de participação digital passa a fazer parte do repertório de ideias políticas de Tarso Genro, sendo carregada para sua plataforma de governo quando Tarso vence os embates internos do Partido dos Trabalhadores do RS e se torna candidato ao governo do estado em 2010. A presença de tais ideias era parte do pacote de concepções tornadas públicas pelo então candidato, a partir da publicização de seu plano de governo. O documento<sup>45</sup> expressa a visão de que “um projeto de governo transformador precisa potencializar e integrar esta nova era de comunicação digital ao seu programa de desenvolvimento” (PLANO DE GOVERNO TARSO GENRO<sup>46</sup>, 2010, p. 45).

Além disso, ao menos duas propostas ali contidas demonstravam explicitamente preocupação com a participação via meios digitais:

- Participação Popular e Redes Sociais: organizar um sistema de participação popular [...] integrando no processo participativo as novas tecnologias para a democracia, colocando as consultas e a própria produção do orçamento na era digital;
- 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 (PLANO DE GOVERNO TARSO GENRO, 2010, p. 8).

<sup>44</sup> ENTREVISTADO A. Entrevista I [setembro de 2016]. Entrevistador: Marcelo Zepka Baumgarten. Porto Alegre, 2016. A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Apêndice II desta tese.

<sup>45</sup> <<http://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29092453-plano-de-governo-governo-de-tarso-genro-periodo-de-2011-a-2014.pdf>>.

<sup>46</sup> <<http://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29092453-plano-de-governo-governo-de-tarso-genro-periodo-de-2011-a-2014.pdf>>.

Considerando a construção do referido plano de governo ao longo do ano de 2010, analisando o excerto do texto acima, é possível perceber que, ainda que não houvesse uma forma específica do projeto do GDRS, as motivações e ideias para sua criação já estavam explícitas.

Em consequência, influenciavam os movimentos no campo democrático, uma vez que: 1) as eleições para o governo estadual se aproximavam, ao final do ano de 2010; 2) a possibilidade de transição entre governantes é, por si só, um momento de considerável instabilidade do campo democrático – neste caso, do campo democrático gaúcho); e 3) as ideias contidas no plano de governo dos candidatos são, em essência, suas propostas de governo para definir ações do ator coletivo Estado em caso de vitória eleitoral.

Com a vitória nas eleições estaduais, portanto – com a ascensão de suas concepções, conceitos e propostas para instituições-base do ator coletivo Estado a partir de então –, as motivações já referidas foram confirmadas e outras emergiram.

Logo no primeiro semestre de 2011, o primeiro do novo governo, o próprio Tarso declara que, com a crise das democracias – apontando a instabilidade do campo democrático, já mencionada –, a representação política sem uma relação que dialógica com a sociedade torna-se inconcebível. Sendo assim, sua recorrência acaba gerando governos cada vez mais autoritários e deslegitimados. Portanto, a visão política era de que a gestão deveria combinar democracia representativa – estável e indeclinável – com participação direta da cidadania, não só nos mecanismos de gestão, mas também nas estruturas de decisão política (GENRO, 2011).

Entretanto, é fundamental considerar motivações menos “benevolentes”, mais voltadas aos interesses quanto à construção de uma boa imagem para a gestão, o fortalecimento de sua posição no campo – da posição do ator coletivo Estado –, especialmente frente ao ator coletivo Sociedade Civil, por meio da opinião pública.

Essas motivações ficam evidentes a partir da colocação de dois ex-secretários de estado da gestão Tarso Genro, cujas declarações foram obtidas em entrevistas concedidas para essa pesquisa. Conforme João Motta, ex-secretário de planejamento e participação social, havia à época demonstrações da necessidade de que o Governo ouvisse mais a sociedade, especialmente por conta da evidente importância que a população atribuía aos instrumentos de participação (MOTTA, 2016). Há, na declaração, uma clara preocupação com a satisfação do público, de modo que sua satisfação pudesse ser convertida em capital político para o Estado.

Já para o ENTREVISTADO F, ex-secretário do CDES, uma razão crucial para a preocupação com a participação social – e digital – era a necessidade de se ganhar legitimidade nos processos de governo. Segundo ele, o governador mencionava que era importante ganhar a legitimidade social, por meio da discussão do maior número possível de propostas com a população, mesmo aquelas propostas originadas dentro do próprio governo.

Hoje nós temos quase que uma democracia quase que alegórica, porque os mercados financeiros e os interesses internacionais na globalização financeira se mobilizam e se articulam para constringer os estados a fazer os ajustes fiscais e programas de austeridade, privatizações, conforme seus interesses, impondo aos estados por meio de organismos internacionais para os quais não há democracia nenhuma, nem nas escolhas nem nas eleições... [...] uma forma de responder com autoridade política e de certa forma barrar isso, ter legitimidade política nesse processo e na gestão, é trazer para um contexto de amplo debate social, para a concertação social, agregar a sociedade no debate, que é para quem a sociedade serve, e ela dizer até que ponto concorda com isso, até para que o Estado tenha força política para se postar... [...] isso organiza teu pensamento de gestor, organiza a dinâmica interna que passa por dentro desse sistema de participação, o conceito que tá envolvido que organiza tudo isso... (ENTREVISTADO F, informação verbal<sup>47</sup>).

Esse movimento explicita a preocupação do Estado com o fortalecimento de sua posição ao trazer para si o apoio da Sociedade Civil; por consequência, produzindo uma estabilização do próprio campo democrático, via legitimidade redutora da contestação. Mais do que isso, há uma explícita preocupação em trazer para junto do Estado a opinião pública – o apoio do ator coletivo Sociedade Civil, de modo a fazer frente ao outro ator coletivo forte do campo, o Mercado – agentes financeiros.

Essa fala demonstra com clareza as estratégias e movimentos do Estado, enquanto ator central, em busca de apoio para fortalecer sua posição e a estabilidade do próprio campo. Ainda conforme o ENTREVISTADO F, tanto o GDRS quanto o CDES, sob sua gestão, eram ferramentas interessantes para que o Governo do Estado pudesse “testar” escolhas frente à opinião popular: “muitos secretários me procuravam e procuravam o Wu no GDRS para levar ali propostas para ver como a sociedade encarava e tal...” (ENTREVISTADO F, informação verbal<sup>47</sup>).

Finalmente, é pertinente traçar um paralelo entre as motivações explicitadas acima e os modelos democráticos que descrevemos. Há uma clara preocupação de

---

<sup>47</sup> ENTREVISTADO F. Entrevista V [setembro de 2016]. Entrevistador: Marcelo Zepka Baumgarten. Porto Alegre, 2016.

afastamento dos modelos democráticos mais liberais e exclusivos – a democracia elitista e a democracia pluralista, com seus momentos de participação altamente restritos e inertes. A recorrência do ideal de participação e das intenções de inclusão e fortalecimento do diálogo para amparar as decisões aproximam as pretensões citadas em muitos pontos com o modelo deliberativo de democracia.

A composição e a utilização de comitês locais, plenárias e outras arenas similares, o diálogo e a aproximação entre Sociedade Civil e Estado, as possibilidades de construção de soluções coletivas, a busca da legitimidade por meio do amplo contato com o público, dentre outras questões, são indicativos desta aproximação.

Entretanto, o envolvimento de movimentos sociais, comumente representantes de minorias cujas vozes são mais raramente ouvidas pelos Estados. Além disso, a preocupação com as próprias minorias, traz para a democracia que se pretendeu praticar, elementos do modelo radical, também presente pela imagem atuante e proativa dos cidadãos que o plano de governo parece descrever.

Ainda que em menor escala, ao menos em uma oportunidade, no plano de governo, há a menção da viabilização, por meio digital, de uma democracia direta. Na página 8 do Plano de Governo, ao estabelecer a preocupação com a participação digital, define-se que uma de suas funções será “possibilitar a participação direta e cidadã através das redes sociais, viabilizando não só a informação, o debate e a votação de propostas”.

Sendo essa uma colocação característica do modelo democrático participativo; portanto, havendo aproximações também com o modelo. Por fim, em termos de Governo Eletrônico – prestação de serviços e transparência – e Democracia Digital (participação popular) há indícios das duas aplicações das TICs, embora os meios de participação popular pareçam predominar.

### **5.2.3 A Construção do Gabinete Digital do RS**

Esclarecidas as motivações e os primeiros movimentos para a constituição de um projeto de participação digital que ainda não possuía sequer o nome do GDRS, passamos agora a compreender – de fato –, a construção do projeto definitivo. Considerando que as motivações já foram conhecidas, nosso objetivo agora é conhecer os atores internos do Estado que estiveram diretamente envolvidos na formatação do GDRS, além dos primeiros movimentos desses atores até o lançamento.

Como fontes das informações, utilizamos principalmente relatos de atores que estiveram presentes nesses primeiros momentos, bem como a documentação oficial e artigos acadêmicos que tenham eventualmente coberto tal período e foram recuperados para esta pesquisa.

A construção do que viria a ser de fato o GDRS começou, conforme mencionado, ao final de 2010, quando se efetivou a vitória de Tarso Genro nas eleições para governador do RS. A partir desse fato, o governador eleito buscou Vinicius Wu, que havia trabalhado em sua equipe no Ministério da Justiça em projetos de participação digital, encomendando um projeto similar para o Estado. Pelos relatos que se pode colher, não havia até então um conceito claro do GDRS, nem de seu escopo de atuação – mesmo que as motivações e diretrizes básicas estivessem presentes no Plano de Governo<sup>48</sup>.

Para construir o conceito e – posteriormente – a equipe, Wu articulou a criação de um grupo de trabalho para debater a atuação e formato inicial do projeto, tendo tido aparente liberdade para a escolha dos integrantes e dos planos de trabalho. No relato do ENTREVISTADO G, integrante dessa equipe original, é possível depreender que havia grande liberdade para construção do projeto, bem como a visão de que as redes sociais eram um terreno que poderia ser proveitoso à gestão.

A minha entrada no GDRS se deu antes ainda do início ainda da gestão do Governo Tarso, foi por iniciativa do Vinicius Wu e da Manuela d'Ávila, foi iniciada num certo grupo de discussão e trabalho [...] Em Dezembro ai que me convidaram para esse grupo de discussão sobre o que seria uma iniciativa de participação digital muito ainda resultado da experiência boa que o tarso teve nas redes sociais e era um momento de muita ebulição nesse sentido, tinha o Obama que estava começando a participar bastante... tinha sido decisivo na campanha dele.. (ENTREVISTADO G, informação verbal<sup>49</sup>)

Além do próprio Wu e Fabrício Solagna (que, posteriormente, se tornaria o primeiro diretor do GD), compunham o grupo de discussão: Everton Rodrigues – que foi incorporado no primeiro time de trabalho do GD; alguns pesquisadores da Fundação Getúlio Vargas – não nominados, mas que supostamente observaram o GDRS em todo o período de atividade, no entanto, sem trabalhar no projeto; o pesquisador Giuseppe Cocco – que foi consultor até a metade do período do GDRS, mas acabou se afastando por atrito com o governador;; também, um ativista chamado

<sup>48</sup> <<http://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29092453-plano-de-governo-governo-de-tarso-genro-periodo-de-2011-a-2014.pdf>>.

<sup>49</sup> ENTREVISTADO G. Entrevista VI [setembro de 2016]. Entrevistador: Marcelo Zepka Baumgarten.

Gustavo – cujo sobrenome não se conseguiu apurar, mas que era ativista e publicitário e acabou não integrando os trabalhos do GDRS por opção particular.

O papel desse primeiro grupo de trabalho era compreender o que deveria ser o campo da participação democrática digital, o estado da arte desse campo em outras experiências no mundo, e as formas pelas quais o Estado do Rio Grande do Sul poderia atuar.

É importante perceber que esse foi um momento crucial para a experiência GD, sendo um momento que gerou desdobramentos por toda sua existência. Na prática, esse foi o momento em que a equipe designada pelo governador eleito para a tarefa de pensar o campo democrático digital começou a delimitar o campo em si, quais os atores que dele fariam parte (interna e externamente – ainda que de maneira falha, como discutiremos a seguir) e quais seriam as primeiras formas de ação.

A FGV fez um pequeno *benchmark* de experiências do tipo "o que a Ângela Merkel estava fazendo, o que o Obama estava fazendo...", mas era mais assim uma captura... o próprio Cocco trouxe algumas experiências do Ministério da Cultura e tal... [...] Isso (o fato de se fazer diversas prospecções de iniciativas) também era reflexo da falta de ideia final do que ia ser de fato a experiência GD. (ENTREVISTADOR G, informação verbal<sup>50</sup>).

As sondagens sobre a experiência estadunidense e alemã são corroboradas pela documentação oficial e por diversos artigos sobre os primeiros dias do GD, sem que, no entanto, tais documentos fizessem referências mais específicas ao que havia sido observado nos EUA e na Alemanha.

Em nossas entrevistas, se pode delimitar que a experiência de campanha e os mecanismos de comunicação e interação via redes sociais de Barack Obama eram a iniciativa observada nos EUA. No caso da Alemanha, o interesse recaiu sobre iniciativas de Ângela Merkel em escutar a população e utilizar o conteúdo captado para construir políticas públicas – o que de certa forma acabou encontrando ressonância em parte das propostas finais do GDRS.

Questão interessante para a identificação dos atores – internos – centrais do projeto do GD é observar como se deu o processo de internalização das experiências encontradas e a delimitação do escopo do próprio GDRS. A decisão de delimitação do escopo de atuação e, por conseguinte, do campo democrático digital viabilizado pela ação do GD, partiu do próprio Vinícius Wu, ainda que as discussões tenham envolvido todo o grupo de trabalho.

---

<sup>50</sup> ENTREVISTADO G. Entrevista VI [setembro de 2016]. Entrevistador: Marcelo Zepka Baumgarten.

Quem deu o tom final, e acho que foi muito importante, foi o próprio Wu, na virada do ano (2010 para 2011) [...] “Olha... o GD vai ser um instrumento de participação ligado ao governador... olha, a gente vai ajudar as outras secretarias sendo um orçamento participativo... se a gente vai ser meio que um... não era o nome que a gente dava... um órgão de assessoramento das outras secretarias, secretários, para se ter o seu instrumento de participação digital”... (ENTREVISTADO G, informação verbal<sup>51</sup>).

No fragmento acima há a indicação de que, frente a um impasse do grupo em determinar os limites de sua atuação, o próprio Wu centralizou a decisão. Essa percepção é relevante, pois condiz com algo que ressurge em diversos momentos da pesquisa, com referência ao papel de Wu: diversos dos entrevistados se referem a ele certamente com respeito, reconhecendo sua liderança e defesa do projeto, mas também associando adjetivos que denotam restrições de relacionamento com outros atores.

Segundo os entrevistados, Wu era de um perfil difícil, apesar de muito inteligente, focado e aberto no sentido de sempre querer propostas sobre coisas novas, era muito duro no trato e, às vezes, pouco afeito ao diálogo externo, fora da equipe (ENTREVISTADO B, informação verbal<sup>52</sup>). Outra decorrência disso era a associação direta do GDRS, desde seus primeiros dias, com a figura do próprio Wu: “a proposta inicial era que o gabinete ficasse no gabinete do governador, primeiro porque a coordenação geral era do Wu, então ia ficar muito por conta da iniciativa dele” (ENTREVISTADO G, informação verbal<sup>51</sup>).

A ligação do projeto com Wu foi reafirmada pelo ENTREVISTADO C, outro dos entrevistados, quando menciona que “isso (a posição do GD no Gabinete do Governador) se mantém até o momento em que Wu vai para a Secretaria Geral de Governo e o GD vai junto...”. (ENTREVISTADO C, informação verbal<sup>53</sup>). Havia, portanto, uma personalização forte do GDRS nos primeiros momentos – que parece ter se estendido até o final do projeto. A figura de Vinícius Wu aparece quase como um sinônimo do GDRS, algo que terá suas consequências estudadas mais adiante.

---

<sup>51</sup> ENTREVISTADO G. Entrevista VI [setembro de 2016]. Entrevistador: Marcelo Zepka Baumgarten.

<sup>52</sup> ENTREVISTADO B. Entrevista II [setembro de 2016]. Entrevistador: Marcelo Zepka Baumgarten. Porto Alegre, 2016.

<sup>53</sup> ENTREVISTADO C. Entrevista III [setembro de 2016]. Entrevistador: Marcelo Zepka Baumgarten. Porto Alegre, 2016.

Uma vez que o grupo de trabalho concluiu sua delimitação do campo – fato que se deu por decisão de Vinicius Wu, conforme relatado – e, posterior aprovação do Governador Tarso Genro –, houve a transição entre o grupo e a primeira equipe de trabalho GD. Contudo, há uma situação peculiar que requer atenção, já que uma escolha estratégica feita nesse momento repercutirá mais tarde, ao final do projeto.

Ainda que o Governo do Estado possuísse uma empresa de processamento de dados – a PROCERGS –, que dispõe de corpo técnico com domínio técnico das TICs, houve a opção da constituição do time do GDRS com 100% de programadores externos à estrutura do Estado; ficando eles sob o regime de Cargos Comissionados (CC). Contudo, o vínculo com o Estado se daria de forma transitória – não carecendo de concurso público – e, em decorrência, não gozando de estabilidade.

A escolha foi assumida para acelerar o processo de instalação do GDRS, ainda que não tenha sido identificado comando do Governador Tarso Genro para tamanha pressa ou prioridade da equipe. Embora existam justificativas, a decisão trouxe consigo uma série de dificuldades. Uma das primeiras dificuldades foi a curva de aprendizado necessária para que os primeiros integrantes do time conhecessem a estrutura e os processos de trabalho do próprio Estado, conforme relata um dos entrevistados.

No início vou te confessar que eu tinha uma grande confusão no que ia ser, desde os consultores da FGV, o Cocco, até nós mesmos (a primeira equipe selecionada)... era uma coisa nova né, a gente não sabia muito o que existia dentro do governo, vc chega lá, então era meio caótico né... (ENTREVISTADO G, informação verbal<sup>54</sup>).

Outra dificuldade, talvez a maior delas, diz respeito à precariedade do vínculo com o Governo do Estado do RS e à sua ligação com a gestão, podendo – e de fato ocorreu, como veremos ao final da análise deste caso – causar ruptura e perda do conhecimento por parte da organização, em caso de desligamento de integrantes da equipe – ou da equipe toda, como ocorrido. Além disso, a escolha trazia consigo a possibilidade de indisposição com a PROCERGS, o que também será analisado em um tópico específico adiante. Dessa forma, ao assumir tal decisão, e agilizar o início dos trabalhos – havia uma previsão de que, utilizando a PROCERGS, o GD poderia demorar por volta de um ano para entrar em funcionamento. O lançamento oficial GD se deu em 26 de maio de 2011, cinco meses após iniciada a gestão Tarso Genro.

---

<sup>54</sup> ENTREVISTADO G. Entrevista VI [setembro de 2016]. Entrevistador: Marcelo Zepka Baumgarten.

A primeira equipe de trabalho era pequena, sendo encabeçada por Vinicius Wu, tendo como equipe técnica Fabrício Solagna, que viria a assumir a função de coordenador executivo, além de contar com Everton Rodrigues. Ainda no primeiro ano, por iniciativa de Fabrício, foi chamado um programador oriundo do movimento hacker de Porto Alegre – Lincoln de Sousa, que trabalhou durante todo o ano de 2011 e parte do ano de 2012; uma jornalista, Taís Rucker; Bianca cuja função não foi informada, entretanto, permaneceu por pouco tempo na equipe; na sequência, alguns desenvolvedores para as ferramentas, havendo aparente rotatividade dentre eles.

Aqui há um aparente conflito com as informações consideradas “oficiais” do GDRS, mas que têm explicações plausíveis. Oficialmente, foi dito que havia uma grande colaboração entre a equipe do GD e a equipe de desenvolvedores da PROCERGS. Entretanto, durante as entrevistas, em momento algum fica evidente a participação da PROCERGS no desenvolvimento dos trabalhos GD. Há, sim, a citação de alguns deles em funções auxiliares e em aspectos específicos dos trabalhos, como algum tipo de gestão de armazenagem de dados, ou acesso a ferramentas online; no entanto, fica claro que quase a totalidade do desenvolvimento era feito internamente, na equipe específica do GD.

Ter essa equipe foi fundamental, porque daí a gente fazia, elaborava as arquiteturas, nós mesmos dávamos a solução técnica né, então isso teve a capacidade de nós mesmos implementar as nossas ideias do ponto de vista técnica, isso foi fundamental (ENTREVISTADO G, informação verbal<sup>55</sup>).

Isso se confirma – de certa forma – pela falta de conhecimento mais aprofundado, aspecto esse revelado na tentativa de entrevista com alguns desenvolvedores da PROCERGS por este trabalho, das dinâmicas de trabalho do GD e de detalhes das ferramentas que não fossem questões estritamente operacionais de informática – hospedagem do material e questões de hardware, por exemplo. Não houve, entretanto, sinal de crise entre as equipes, até onde se pode averiguar.

Em termos de funções, à exceção de Vinicius Wu, que conciliava as funções de Chefe de Gabinete do Governador Tarso Genro e Coordenador Geral do GDRS – até então parte do próprio Gabinete do Governador –, havia um Coordenador Executivo – Fabrício Solagna e, no restante, as funções eram realizadas igualmente por todos os demais membros da equipe, como referida, era pequena nos primeiros momentos, justificando o aspecto multitarefa.

---

<sup>55</sup> ENTREVISTADO G. Entrevista VI [setembro de 2016]. Entrevistador: Marcelo Zepka Baumgarten.

Wu tinha, portanto, a responsabilidade de relacionamento e comunicação institucional do GD, enquanto que Fabrício assumia parte da comunicação interna ao governo – com operadores e diretores de outras secretarias, por exemplo, eventualmente outros secretários, na ausência de Wu. Fabrício também assumia a ligação entre Vinícius Wu e o restante da equipe. Entre a equipe, até por conta da questão multitarefa, a comunicação era horizontal, não hierárquica, à exceção das instâncias já citadas.

A figura de Wu era vista como necessária para assumir a comunicação institucional, por conta de que sua estatura política, pelo fato de ser Chefe de Gabinete do Governador, tal cargo o concedia respeitabilidade, algo visto como fundamental nos primeiros momentos de um projeto novo.

#### **5.2.4 A migração para a Secretaria Geral de Governo e a Integração ao Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã (SISPARCI)**

O GD ficou ligado ao Gabinete do Governador até meados de 2013, quando então Vinicius Wu assumiu a Secretaria Geral de Governo, levando consigo toda a estrutura do GDRS. Isso confirma ao menos uma suposição que já havíamos manifestado: a questão da demasiada personalização do GDRS.

A migração do GD para outra estrutura do Governo do Estado ocorreu em paralelo, no ano de 2013, com outra reestruturação da estrutura da máquina pública, que já vinha em curso desde 2011: a constituição do Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã (SISPARCI)<sup>56</sup>, do qual o próprio GD passou a fazer parte.

Dado o espectro de reestruturação institucional, a dinâmica dos atores e do próprio campo que a criação do SISPARCI representou, abrimos aqui um espaço para discutir a seu respeito e, a partir disso, estabelecer uma ponte para discutirmos, no tópico seguinte, os conflitos do campo democrático virtual.

A ideia de construção do SISPARCI já estava presente, de certa forma, desde o plano de governo, antes da eleição, mas as discussões que levaram até sua instalação tomaram os dois primeiros anos da gestão Tarso Genro. Durante esse período, órgãos que seriam posteriormente incorporados ao SISPARCI, como o CDES e o próprio GD, se instalaram, começaram seus trabalhos e, naturalmente, passaram a disputar espaços.

---

<sup>56</sup><<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/DEC%2050.336.pdf>>.

Isso nos leva a pelo menos duas explicações, não excludentes, para a instalação do Sistema, mesmo tão tardiamente: a demora estatal para a execução de um plano que já estava estabelecido; e/ou a necessidade de se constituir um mecanismo de pacificação de conflitos internos que reduziam a eficiência da gestão em determinado aspecto – no caso, a gestão do campo democrático do RS.

Oficialmente, a constituição do SISPARCI, com raízes previstas desde o plano de governo, objetivava:

A construção de um sistema organizado que contemplasse a relação entre os diferentes processos participativos, para estabelecer um fluxo de comunicação capaz de vincular o diálogo, tanto no método, quanto no conteúdo e na sua estruturação administrativa, buscando romper com as fragmentações. Ao mesmo tempo, para superar os limites da participação, buscou-se atrair uma nova geração de agentes sociais e públicos para uma atuação em ambientes presenciais e virtuais (SISPARCI, 2014<sup>57</sup>).

O objetivo estabelecido, presente na documentação oficial do sistema, traz em si a própria crítica que trouxemos anteriormente, amparada na declaração de diversos atores da época: havia uma pluralidade de estruturas no governo que atuavam em espaços similares ou complementares, que não estavam, efetivamente, atuando em conjunto.

Portanto, o SISPARCI tenha ou não sido resgatado do plano de governo 3 anos após sua proposição para passar a integrar a estrutura da gestão apenas em sua reta final, constituiu-se como um modo de, de cima para baixo, estabelecer uma dinâmica padronizada dos atores no campo interno do Estado. De toda forma, suas premissas resgatavam ideais condizentes com os modelos de democracia que aqui selecionamos – em particular com a democracia participativa, deliberativa e radical.

As diretrizes do SISPARCI, estabelecidas em seu decreto constitutivo<sup>58</sup>, pregavam a participação direta da cidadania – elemento característico do modelo democrático participativo. Pregavam também a articulação entre a democracia participativa e a representativa; a manifestação da vontade popular pelo voto direto e universal na escolha das prioridades da gestão – superando a mera escolha de representantes, o que também pode ser associado com a democracia participativa; a transversalidade na execução das políticas públicas; a presença estruturada dos serviços estaduais nas regiões do Estado; a busca por maior eficiência e eficácia na execução das políticas públicas.

---

<sup>57</sup><<http://www.consultapopular.rs.gov.br/wp-content/uploads/2013/01/Livro.pdf>>.

<sup>58</sup><<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/DEC%2050.336.pdf>>.

Ainda, havia a determinação formal de propiciar um novo modelo de relação Estado-Sociedade, buscando o envolvimento e a participação do conjunto da cidadania gaúcha sem distinções, permitindo uma melhor interação do cidadão no processo decisório, na melhoria do serviço público e na valorização do planejamento público e seu potencial de melhoria frente às tecnologias da informação e da comunicação.

Assim, trazendo elementos dialógicos da democracia deliberativa e, associado a isso, reforçando a Democracia Digital como caminho para ampliação de participação. Por fim, havia uma preocupação declarada em buscar afinidade com os direitos das mulheres, das minorias étnicas, etárias, de orientação sexual, de participação e diálogo social; dessa forma, definindo que as vozes menos ouvidas e as divergentes do consenso dominante deveriam ser consideradas – algo que é marcante no modelo de democracia radical.

Além disso, na prática, a estruturação do SISPARCI e o deslocamento do GD para fora do Gabinete do Governador e para dentro do SISPARCI, cuja coordenação era da Secretaria de Planejamento e Participação Social (SEPLAG) podem ser encarados como um rebaixamento de importância, pelo menos naquele momento, do GDRS.

No contexto do SISPARCI, foi inclusive instituído um Departamento de Participação Cidadã (DEPARCI), com as seguintes competências: (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.

Antes, o GD era diretamente ligado ao Governador do Estado, portanto, possuía ampla representatividade e consideração – ao menos formal – sobre as demais secretarias de estado. Na nova estrutura, diretamente ligado a uma secretaria de estado – a SGG – e integrando um Sistema Estadual sob a coordenação de outra secretaria – a SEPLAG –, a possibilidade de relacionamento e, principalmente, de poder de mando, se tornaram significativamente complexas. Ainda que o ENTREVISTADO A tenha declarado, quando abordado, que o relacionamento com a

coordenação do SISPARCI e com os atores participantes era adequada. A razão oficial<sup>59</sup> para a saída do Gabinete do Governador não nos parece coerente, posto que a posição anterior lhe concedia maior autonomia.

Em 2013, o GD migrou do gabinete do governador para a Secretaria Geral de Governo, integrando o SISPARCI. A migração foi algo natural, porque mesmo que antes estivéssemos próximos do governador, precisávamos estar perto de todo o governo, então foi essa a razão. Nossa integração com o restante do Sisparci, o sec. Motta, o sec. Danéris, era muito boa, então foi tranquilo (ENTREVISTADO A, informação verbal<sup>60</sup>).

De volta ao objetivo geral do sistema, em tese, a ideia do SISPARCI era dar funcionamento integrado, sistêmico, às demandas de participação do Estado, ainda que para isso precisasse se considerar que a relação entre entes iguais requer cuidados especiais, uma vez que não há superioridade hierárquica entre secretarias.

Enquanto pensávamos no sistema, nós do planejamento, tanto o Conselho quanto o GD iam pensando seu trabalho... e era, assim... entre Secretarias não tem hierarquia, a não ser a hierarquia do próprio governador, mas não é nada simples, nem para o próprio governador... A ideia de sistema a gente entendia e procurava entranhar onde podia... o decreto nos permitiu reunir as pessoas do GD, do CDES... (ENTREVISTADO E, informação verbal<sup>61</sup>).

Entretanto, apesar da visão dos criadores explicitada acima, a promessa na maior parte das vezes restou não exitosa, na visão dos próprios operadores do sistema. Na maior parte das vezes, o funcionamento dos órgãos integrantes do SISPARCI (SEPLAG, GD, CDES...) era autônomo, com raros momentos de interação. Além do relato abaixo, mesmo o relato anterior, do ENTREVISTADO E, um dos responsáveis pela concepção do SISPARCI, deixa transparecer certo grau de descolamento e atuação não sistêmica do SISPARCI. O relato do Secretário do CDES, descrito abaixo, melhor detalha a situação.

---

<sup>59</sup> Nas palavras do próprio ENTREVISTADO A: “em janeiro de 2013, acompanhando a reestruturação das prioridades da gestão estadual ao cabo de dois anos de governo, o GD deixou de integrar a estrutura formal do Gabinete do Governador para se tornar uma diretoria vinculada à Secretaria Geral de Governo, centro nevrálgico do planejamento e monitoramento dos projetos considerados estratégicos para o desenvolvimento econômico e social do Rio Grande do Sul. A manobra, para além de um reposicionamento do departamento na máquina pública, significou a possibilidade de aproximar a abordagem inovadora do GD da Sistemática de Monitoramento Estratégico (SME), assim como do sistema digital utilizado pelo Departamento de Monitoramento Estratégico (DME) para acompanhar, identificar entraves, propor soluções e manter sob permanente escrutínio as ações de governo consideradas prioritárias pelo corpo gestor” (ENTREVISTADO A, informação verbal).

<sup>60</sup> ENTREVISTADO A. Entrevista I [setembro de 2016]. Entrevistador: Marcelo Zepka Baumgarten. Porto Alegre, 2016.

<sup>61</sup> ENTREVISTADO E. Entrevista IV [setembro de 2016]. Entrevistador: Marcelo Zepka Baumgarten. Porto Alegre, 2016.

Nós ficamos devendo uma coisa, dar um caráter sistêmico ao sistema. É até compreensível, no primeiro governo tu queira colocar as coisas de pé primeiro. Eu tinha o papel de botar a coisa a funcionar, o Wu tinha o papel de botar o GD a funcionar, o Motta tinha o papel de botar o orçamento a funcionar e manter os outros funcionando. E nessa ansiedade de botar tudo a funcionar e manter funcionando a gente não conseguiu dar um caráter sistêmico ao sistema, que é um debate sobre determinado tema começar num ponto e continuar no restante do sistema, e não vir de forma autônoma em partes do sistema. Tudo funcionou, mas se tivéssemos dado uma fluidez maior teria sido uma contribuição ainda maior ao sistema como modelo... (ENTREVISTADO F, informação verbal<sup>62</sup>).

Esse breve resumo da trajetória do GDRS na estrutura do Governo do Estado do RS nos possibilitou dar um conhecimento preliminar ao leitor sobre algumas das relações internas e externas do projeto, bem como uma visão introdutória sobre a dinâmica da própria equipe. A partir disso, é relevante aprofundarmos a visão sobre a dinâmica de instalação do GDRS, enquanto órgão gestor do campo democrático digital do Governo do RS para, principalmente, compreendermos os conflitos entre atores, internos e externos, que puderam ser apreendidos e que, pela própria criação do SISPARCI, foram evidenciados.

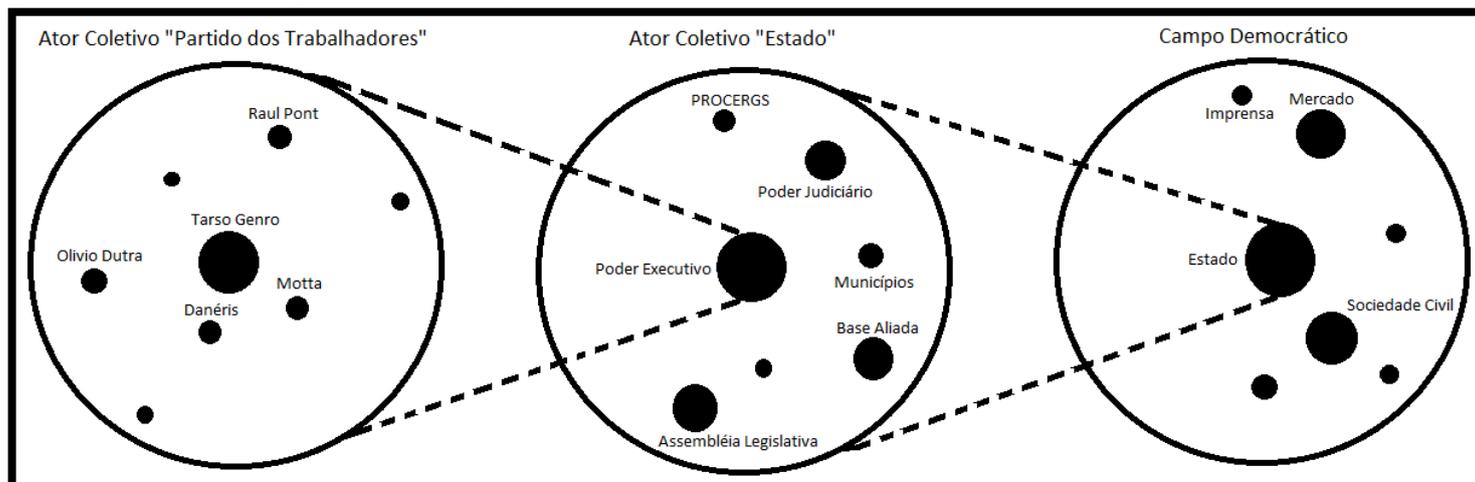
### **5.2.5 Conflitos e relacionamentos com outros atores**

Para uma melhor compreensão do que analisaremos neste tópico, é necessária a exposição de uma figura que ilustra claramente a estrutura dos campos de ação estratégica (FLIGSTEIN e MCADAM, 2012). Assim como a natureza dos atores sociais envolvidos e a existência de subcampos dentro dos próprios atores sociais coletivos, e como as concepções e as instituições vencedoras dos embates nesses subcampos são transportadas para os campos maiores onde os atores coletivos atuam.

---

<sup>62</sup> ENTREVISTADO F. Entrevista V [setembro de 2016]. Entrevistador: Marcelo Zepka Baumgarten. Porto Alegre, 2016.

**Figura 7 – Campos, subcampos e Atores Coletivos no Governo do RS 2011-2014**



FONTE: elaborado pelo autor.

Considerando a figura acima, seria possível ir infinitamente além, inclusive com boa parte dos conflitos narrados a partir daqui se passando dentro do “Poder Executivo”, que na figura não foi “aberto” por questões de diagramação, mas cujos conflitos e disputas devem ficar claros ao final dessa sessão.

A ascensão de novas tecnologias – em nosso caso, das TICs – é um elemento externo que, condizente com as previsões de Fligstein e McAdam (2012), podem causar a disrupção de um campo estável – no nosso caso, o campo democrático – e permitir a reproposição de suas instituições de base. A possibilidade levantada não é mero exercício especulativo, é admitida em documentação oficial do GD:

Há uma reação poderosa – justificada ou não – das estruturas tradicionais do Estado, e de seus atores, aos ventos renovadores que surgem no seio das novas redes de mobilização e articulação política tornadas possíveis pela internet. Não foram poucas as vozes que se levantaram contrárias à experimentação proposta pelo GD e isso não deve ser diferente em outras experiências semelhantes desenvolvidas em outras partes do mundo (BALANÇO DO GD, 2014).

Seguindo nossa linha argumentativa, resgatando o que já consideramos aqui quando tratamos as motivações para a formação do GD, alguns dos problemas e limitações que o projeto enfrentou ao longo do tempo, e, possivelmente, algumas das razões que o impediram de ter maior amplitude e legitimidade, se originaram antes da própria eleição de Tarso Genro ao governo do Rio Grande do Sul.

Tomemos por base o raciocínio explicitado na figura que acabamos de exibir: os campos são compostos por subcampos, e mesmo os atores coletivos têm, em seu interior, subcampos, arenas de embates políticos que determinarão, em última instância, as visões e instituições que serão levadas como base para a atuação

coletiva. Tendo isso em vista, afirmamos aqui que é possível relacionar muitos dos conflitos e restrições que o GD enfrentou ao longo de sua existência com fragilidades de negociação interna no Partido dos Trabalhadores; especialmente com centro na figura do então candidato Tarso Genro, com seus pares, os demais atores internos do PT.

Segundo a visão aqui defendida, essa deficiência de negociação e pacificação sobre determinados temas foi carregada com Tarso Genro com a eleição para governador. Desse modo, os debates acabaram ressurgindo no âmbito do poder executivo do Governo do Estado do RS, projetando-se, também, para o campo democrático digital, ao fragilizar a possibilidade de ação do GD do RS.

Começamos aqui a explicar nosso raciocínio. É natural que um partido da dimensão do Partido dos Trabalhadores à época (2010) possuísse diversas lideranças internas (atores individuais), disputando cada qual seu espaço no subcampo do partido. Podemos identificar o próprio Tarso Genro, que sairia vencedor na indicação para a candidatura a governador, mas também é possível identificar outras lideranças tradicionais, como o ex-governador Olívio Dutra e o ex-prefeito Raul Pont – ambos com íntima ligação à experiência do Orçamento Participativo, que já mencionamos aqui anteriormente, apenas para citar alguns dos atores no subcampo.

Como é notório, Tarso Genro ascendeu como candidato do partido ao posto de governador do RS, assim, passou a representar todo o partido, cabendo a ele e sua equipe negociar e constituir as visões de base que guiariam em relativa unidade o partido ao governo do Estado – vencendo a eleição em primeiro turno, em 2010. Entretanto, nesse período pré-eleitoral e de construção do programa de governo e alianças internas, é possível detectar conflitos não solucionados e que, em nossa visão, foram carregados adiante e evoluíram para problemas no sistema de participação e problemas no próprio GD.

A rivalidade entre Tarso Genro e os demais atores do partido, especialmente Raul Pont e Olívio Dutra – bem como seus apoiadores – é fundamental para essa compreensão. Observemos atentamente a declaração a seguir, que narra a construção inicial do que seria futuramente o SISPARCI. Além disso, é importante frisar que tinha sua discussão iniciada antes da eleição, durante o período de negociações internas do partido para o estabelecimento de uma visão coletiva, materializada no plano de governo:

Eu (ENTREVISTADO E, Diretor da SEPLAG) tinha um entendimento que seria bem útil que os diversos instrumentos de participação convergissem para o mesmo lugar, para que se ganhasse qualidade. O João (Motta) entendeu, o Tarso também, e no fim nos juntamos nessa ideia. Mas não sem resistência... e posso dizer que a resistência durou 1 ano e meio... resistência interna no governo... e era bem forte... (O SISPARCI) sempre batia com a ideia do Orçamento Participativo, aquele desenhado no governo Olívio Dutra. [...] A resistência que eu estava falando, a discussão sobre usar a ideia de sistema ao invés da experiência de Porto Alegre (OP), era a discussão de fundo que acontecia... quando se começa o governo, tem essas questões em aberto... (ENTREVISTADO E, informação verbal<sup>63</sup>).

É evidente e inequívoca, no relato, uma divergência não resolvida, cujo início é anterior à posse no governo. Além disso, mesmo que não diretamente ligada ao GD, a discussão já trazia em si nexos com o projeto que lhe restringiam. Sem avançarmos precocemente, mas para exemplificar alguns desses nexos: o ENTREVISTADO E era diretor de departamento na SEPLAG que versava sobre participação social e, além disso, um dos propositores do SISPARCI, duas questões que cruzaram a existência do GD.

Sendo assim, fica relevante constatar que as resistências não passaram despercebidas, sendo – efetivamente – tentadas soluções. No entanto, em pelo menos um dos casos não tenha sido possível uma solução evidente – como no caso de Olívio Dutra. O próprio Tarso Genro buscou lidar com o conflito, como era razoável de se esperar.

[...] Eu lembro das relações internas com o Raul Pont. O Tarso sabia da ideia do Raul (Pont), de que a gente estava abandonando a ideia de OP, mas depois de várias dessas conversas, o Raul chegou a dizer que não tem como imaginar as coisas sem sistema... [...] Houve manifestações do Olívio em alguns momentos, mas não houve diálogo que eu saiba... Houve com o Flávio Koutzi... (ENTREVISTADO E, informação verbal<sup>64</sup>).

Tais conflitos são também relevantes por conta de que, ao assumir o governo, há uma seleção de atores internos ao partido e seus aliados para assumir posições dentro da estrutura governamental. Algumas dessas posições tinham ligações diretas e indiretas com o que viria a ser o projeto do GD e, mais do que isso, é relevante supor que as proximidades dos atores escolhidos para tais posições não eram apenas com a linha partidária de Tarso Genro, ao menos não integralmente, até pela

---

<sup>63</sup> ENTREVISTADO E. Entrevista IV [setembro de 2016]. Entrevistador: Marcelo Zepka Baumgarten. Porto Alegre, 2016.

<sup>64</sup> ENTREVISTADO E. Entrevista IV [setembro de 2016]. Entrevistador: Marcelo Zepka Baumgarten. Porto Alegre, 2016.

representatividade que os outros têm na história do partido. Dessa forma, o projeto de participação social da gestão Tarso Genro – do qual o GD fazia parte – não era uma unanimidade sequer entre seus pares.

As resistências, já especificamente sobre o GD, advindas dos atores acima narrados, também não foram meras suposições. O próprio coordenador geral do GD, ENTREVISTADO A, as admitiu, reconhecendo inclusive a necessidade de mediação por parte do ator interno dominante no subcampo do partido, Tarso Genro. Entretanto, e essa é uma questão fundamental, os limites da negociação também estavam definidos. Ao não pacificar o debate anteriormente à eleição, o agora governador acabou submetido a uma barganha acerca da governabilidade: o quão distante ele pretendia ir para impor seu projeto de participação, sabendo que poderia perder o apoio dos próprios pares?

O projeto enfrentou no início muitas resistências, mesmo resistências internas... tinha o pessoal do Orçamento Participativo, o pessoal mais conservador... e o governador Tarso é que precisava lidar com isso, mediar esses conflitos, mas claro que havia limite, para não comprometer a governabilidade por causa de um projeto novo (ENTREVISTADO A, informação verbal<sup>65</sup>).

A ameaça do comprometimento da governabilidade era bastante evidente, de tal forma que apareceu também em outra entrevista, de maneira explícita. Nesse caso, há inclusive a suposição de que seria necessária uma repactuação interna no subcampo do partido para que houvesse avanços mais significativos, evidenciando o descuido na negociação anterior, as oposições no subcampo e a “contaminação” de uma construção frágil nas instituições de base no subcampo do ator coletivo para o campo da democracia digital do RS.

Ele (Tarso Genro) nunca deixou de dar força, mas ao mesmo tempo, para avançar mais, ele tinha que fazer outro tipo de... ele tinha que fazer alterações, chamar por cima as forças e fazer outro acordo... por conta da disputa interna... e ele sempre teve claro que para avançar mais do que ele tinha avançado podia comprometer facilmente o funcionamento do governo (ENTREVISTADO E, informação verbal<sup>66</sup>).

Portanto, havia fragilidades anteriores ao governo, que acabaram por ser incorporadas à gestão em relação ao campo democrático. Cabe-nos, a partir daqui,

---

<sup>65</sup> ENTREVISTADO A. Entrevista I [setembro de 2016]. Entrevistador: Marcelo Zepka Baumgarten. Porto Alegre, 2016.

<sup>66</sup> ENTREVISTADO E. Entrevista IV [setembro de 2016]. Entrevistador: Marcelo Zepka Baumgarten. Porto Alegre, 2016.

compreender os reflexos dessa deficiência já durante a gestão Tarso Genro e suas repercussões.

Os conflitos – como era de se supor – não ficaram restritos aos momentos anteriores aos do projeto. Já nos primeiros meses de governo, eles emergiram, aqui especificamente sobre o projeto do GD. Como resultado das fragilidades narradas e do risco do comprometimento da governabilidade, não houve uma clara determinação prática sobre algumas das competências e responsabilidades sobre o campo democrático – especialmente o digital. Havia sombreamentos comprometedores entre órgãos de distintas secretarias, com funções conflitantes e, mais do que isso, aspirações conflitantes e dúvidas sobre limites não resolvidas de seus gestores.

Houve até problema no início com a própria Secretaria de Comunicação, que achava que nossa existência influenciava no papel de comunicar do governo, o que gerava sombreamento, mas deixamos claro que não era a mesma coisa, nosso papel era participação, não simples comunicação. Então precisamos superar tudo isso... e até por isso, e por ser uma ideia nova, inovadora, o GD não era maior; a equipe era no início pequena (3 ou 4 pessoas apenas) (ENTREVISTADO A, informação verbal<sup>67</sup>).

Observando a declaração do ENTREVISTADO A sobre os conflitos enfrentados, duas considerações emergem. Em primeiro lugar, a identificação de um dos atores internos do poder executivo que disputava com o GD o espaço no campo da democracia digital: a Secretaria de Comunicação que, como veremos na sequência, possuía também uma diretoria de inclusão digital, algo que se conectava com as ações do GD. Em segundo lugar, e talvez mais importante, há com clareza uma redução do tamanho e importância do GD por conta dos conflitos internos. O ENTREVISTADO A diz literalmente que uma das razões da equipe do GD ser pequena era o conflito existente.

A rivalidade inicial com a Secretaria de Comunicação também é confirmada pelo primeiro coordenador executivo do GD, ENTREVISTADO G, conforme declaração abaixo. Mais do que isso – e retomaremos tal questão posteriormente, há a introdução, ainda que sutil, de certa dúvida sobre a duplicidade de equipes realizando a mesma função no governo. Sendo assim, aqui precisamos considerar que muitos dos integrantes eram cargos comissionados – gerando gastos extras e com vínculo temporário. Abordaremos a respeito desse assunto adiante, cabendo agora entender a referida declaração.

---

<sup>67</sup> ENTREVISTADO A. Entrevista I [setembro de 2016]. Entrevistador: Marcelo Zepka Baumgarten. Porto Alegre, 2016.

A Secretaria de Comunicação tinha um departamento de inclusão digital e que se propunha também a fazer até... tinha até pessoas responsáveis por fazer o monitoramento das redes sociais, com ferramentas contratadas, gente dedicada a isso e tal, e também tinha um certo receio de que a gente invadisse essa área. [...] Também da nossa parte a gente pensou: vamos ou não administrar os perfis do tarso nas redes sociais? Tinha diversas discussões assim, e por conta disso, esse departamento da comunicação dizia... para aí, temos um departamento só para cuidar das redes sociais, vocês estão aqui invadindo nosso quadrado... (ENTREVISTADO G, informação verbal<sup>68</sup>).

Importante perceber que a resistência e a incompreensão não estavam de modo algum restritas à Secretaria de Comunicação, havia uma disputa de espaço ainda mais ampla, envolvendo ao menos mais uma secretaria – a Secretaria de Planejamento. “Muita gente não confiava, demorou muito tempo para se afirmar (o GD), achava que não tinha efetividade, o pessoal não entendia... [...] até porque setor novo sempre tem disputa, discussão” (ENTREVISTADO C, informação verbal<sup>69</sup>).

O conflito com a Secretaria de Planejamento fica evidenciado na fala do ENTREVISTADO G, acrescentando a informação de que houve uma tentativa – supostamente bem-sucedida – de negociação com a referida secretaria, de modo a estabelecer os limites de atuação de cada órgão:

Quando começamos a trabalhar dentro do governo tinha muita incompreensão de outras secretarias e áreas de governo, até porque existia um departamento dentro da Secretaria de Planejamento, que era o Departamento de Participação Social, que depois foi muito parceiro de muitas ações nossas, mas que quando você começa um governo, e isso é natural, assim... tinha uma certa desconfiança desse departamento que... opa... vocês vão fazer participação do governador? Mas nós somos o Departamento de Participação Social... então parecia que um estava invadindo o quadrado do outro (ENTREVISTADO G, informação verbal<sup>68</sup>).

As discussões também não se restringiam a funções duplicadas, mas envolviam questões pessoais de disputa por espaço e projeção. Conforme relato do ENTREVISTADO B, coordenador executivo do segundo biênio do GD, houve – inclusive – discussão sobre a posição do GD dentro da estrutura de governo. É possível supor que tal disputa se dava pela potencial exposição que o GD gerava, bem como pelo fato de que era um projeto nascido do próprio governador e que, enquanto próximo estruturalmente dele, receberia maior atenção sua.

Teve muita resistência, principalmente com o setor de comunicação do governo, uma discussão sobre onde o Gabinete deveria estar na estrutura do

<sup>68</sup> ENTREVISTADO G. Entrevista VI [setembro de 2016]. Entrevistador: Marcelo Zepka Baumgarten.

<sup>69</sup> ENTREVISTADO C. Entrevista III [setembro de 2016]. Entrevistador: Marcelo Zepka Baumgarten. Porto Alegre, 2016.

estado... se vinculado ao gabinete, se é uma coisa que o Wu vai levar com ele onde estiver, se na própria Secom... [...] A principal resistência era um pouco por isso... e um pouco por questões pessoais também... de uns Secretários com outros Secretários... (ENTREVISTADO B, informação verbal<sup>70</sup>).

Para encerrar essa questão, cabe esclarecer que a disputa e rivalidade não era apenas uma percepção do próprio GD, mas estava presente mesmo nas falas de outros órgãos. Foi possível no âmbito dessa pesquisa obter do então Diretor de Participação Social da SEPLAG a seguinte consideração:

Meu papel aqui (no Governo) era de ser diretor, um dos 5 diretores da Secretaria de Planejamento. E era uma diretoria nova, de Participação Popular e Cidadã, eu era diretor dessa área. Significava que como o Governo Tarso Genro entendeu que a Secretaria de Planejamento se preocupasse com a participação, para dentro e fora do governo, a minha diretoria é que tinha essa tarefa (ENTREVISTADO E, informação verbal<sup>71</sup>).

Na fala do diretor fica evidente a tentativa de demarcação de espaço no campo. É reiterada sua posição de diretor, o posicionamento na SEPLAG e, mais do que isso, que o próprio Tarso Genro havia delegado à SEPLAG o papel de gestora de toda a política de participação do RS, além de que a sua diretoria operava tal gestão. Considerando que o GD trabalhava com participação, o enfrentamento inicial fica explícito.

Os conflitos também não eram apenas internos, mas envolviam atores externos, especialmente a Imprensa e a Assembleia Legislativa. Em uma das entrevistas – e conseguimos investigar tal fato com a matéria publicada<sup>72</sup>, foram mencionadas “implicâncias” por parte da mídia, especificamente do jornal Zero Hora e sua colunista Rosane de Oliveira, com o trabalho do GD. Considerando que a mídia é uma das forças que opera sobre a opinião pública, sendo um dos grandes atores coletivos do campo, esse enfrentamento era arriscado e contrário aos interesses do GD.

O GD era um pouco ofensivo a alguns veículos de mídia, tipo a RBS, não sei o que eles tinham contra nós, mas era impressionante... uma vez a Rosane de Oliveira... Era 1º de abril, janela da "comemoração" dos 60 anos de regime

<sup>70</sup> ENTREVISTADO B. Entrevista II [setembro de 2016]. Entrevistador: Marcelo Zepka Baumgarten. Porto Alegre, 2016.

<sup>71</sup> ENTREVISTADO E. Entrevista IV [setembro de 2016]. Entrevistador: Marcelo Zepka Baumgarten. Porto Alegre, 2016.

<sup>72</sup> <<http://wp.clicrbs.com.br/rosanedeoliveira/2014/04/01/piadinha-sem-graca-no-piratini/?topo=13,1,1,,,13&status=encerrado>>. e <<https://twitter.com/lcdjr/status/451152588516638720>>.

militar. O Governo do Estado estava com toda uma programação, e o nome da campanha da SECOM era "Que nunca mais desapareça", em referência né... E a gente para dar uma bombadinha na campanha twittou que a estátua do Brizola desapareceu, uma montagem tosca... E ela (Rosane de Oliveira) se ofendeu, porque ela caiu e tal... e ao invés de falar do regime militar, fazer uma meia culpa da Zero Hora, resolveu usar o espaço privilegiadíssimo que ela tem para falar mal do GD... a gente respondeu de maneira educada, convidou ela para conhecer o GD e ver se faltava trabalho (ENTREVISTADO B, informação verbal<sup>73</sup>).

Quanto à Assembleia Legislativa, a resistência partia inclusive da própria base aliada do governo, curiosamente não havia uma relação direta com disputas internas do partido, mas sim certo receio de que o GD ocupasse um espaço de contato e divulgação de ações que era de interesse dos deputados que, logicamente, zelam por toda a possibilidade existente de “vitrine”, de modo a compor suas plataformas para eleições futuras. Essa resistência da Assembleia Legislativa foi um dos fatores determinantes, como veremos, para o bloqueio do processo de criação de lei.

Na Assembleia Legislativa teve momentos de se questionar (o GD), mesmo na base aliada. Eu lembro de notícias disso... Ahhh, o GD estaria substituindo a representação legislativa! Isso era sempre uma disputa (ENTREVISTADO G, informação verbal<sup>74</sup>).

Consideradas tais resistências, cabe aqui compreendermos as estratégias da equipe GD para a superação de tais obstáculos. Pelo menos três estratégias foram detectadas para ocupação do espaço no campo: a aceleração do lançamento do projeto; a proximidade estrutural com o governador; a tentativa de diálogo com os demais órgãos. Posto que a proximidade estrutural com o governador é evidente, sendo abordada anteriormente; desse modo, nos detemos em identificar a admissão das demais estratégias.

A estratégia de lançamento rápido do GD objetivou ocupar os espaços de atuação antes que fossem ocupados, na prática, por outros atores internos. A preocupação em delimitar a atuação e começar os trabalhos buscava esse objetivo, e isso impactou em algo que já foi aqui mencionado, a composição de uma equipe técnica própria, composta integralmente por cargos comissionados. Contudo, isso gerou outros problemas posteriormente abordados neste trabalho: a precariedade do vínculo dos técnicos com o Estado, o acréscimo de custo nas operações, o risco de

---

<sup>73</sup> ENTREVISTADO B. Entrevista II [setembro de 2016]. Entrevistador: Marcelo Zepka Baumgarten. Porto Alegre, 2016.

<sup>74</sup> ENTREVISTADO G. Entrevista VI [setembro de 2016]. Entrevistador: Marcelo Zepka Baumgarten. Porto Alegre, 2016.

conflito e incompreensão com outras equipes do próprio governo com a mesma capacidade técnica.

Tendo lançado o GD já em maio meio que deu uma demarcada, vamos fazer a participação social do governador, e aí meio que com... digamos assim... Mesmo que a gente tivesse alguns ciúmes por um lado, alguém não muito contente por outro, meio que a gente demarcou um espaço assim... Vamos ter algumas ferramentas de participação do governador, pelo menos, e somos nós que vamos fazer isso, porque já temos isso na mão. A nossa agilidade também nos permitiu demarcar esse espaço. (ENTREVISTADO G, informação verbal<sup>75</sup>).

O próprio ENTREVISTADO G, enquanto coordenador executivo, reportou a tentativa de conversa com os demais atores em disputa, de modo a alinhar ações e, efetivamente, garantir ao GD a centralidade na atuação. Em sua colocação, fica evidente a resistência declarada por parte de, pelo menos, um dos atores que chega a sugerir o cancelamento do lançamento do GD.

Também permite questionar a efetividade da estratégia utilizada, uma vez que foi adotada uma postura de comunicação apenas do que iria ser feito, sem diálogo prévio de construção dos trabalhos; fato que talvez pudesse gerar menos resistências, mesmo que gerasse uma contra-ação com maior antecedência por parte dos demais atores, ao conhecerem previamente as intenções do GD.

Eu lembro que me reuni com essa equipe da SECOM e com essa equipe da SEPLAG, de participação social, tentando assim... Vamos lançar tal dia, estou vindo aqui explicar para vocês o que vai ser, para não ficarem sabendo pela imprensa, e quero ouvir de vocês críticas e tal. Achei que todos iam fazer críticas, mas iam ficar empolgados, mas não foi bem assim... Até uma das pessoas levantou e disse que a gente devia cancelar o evento, porque era muito no começo do governo e devíamos esperar um ano pelo menos para lançar uma coisa dessa... Eu disse que não era uma decisão minha, era do meu Secretário e do Governador (ENTREVISTADO G, informação verbal<sup>75</sup>).

Independente dos conflitos, o fato é que o projeto foi lançado no dia 26 de maio de 2011, quase seis meses após o início da gestão Tarso Genro, a partir daí, passou a ocupar os espaços que entendia serem seus. Entretanto, muito em decorrência desses conflitos reportados, a dificuldade de articulação e posicionamento no campo democrático digital se prolongou durante toda a existência do projeto. Cabe ressaltar que a declaração abaixo é de um integrante que só passou a fazer parte do projeto em meados de 2013, ele indica claramente que quando chegou ainda havia grande desarticulação.

---

<sup>75</sup> ENTREVISTADO G. Entrevista VI [setembro de 2016]. Entrevistador: Marcelo Zepka Baumgarten. Porto Alegre, 2016.

O mais curioso que eu notei quando cheguei é que como todas eram desconectadas, o GD não era protagonista nisso. E aí esse papel estava distribuído em muitos lugares, Secretaria de Cultura, de Ciência e Tecnologia, a PROCERGS, outra organização dentro da Secretaria Geral de Governo... Tinha uma série de órgãos no governo para pensar as TICs no governo, mas desarticuladas... Tentamos reativar então um comitê<sup>76</sup> que não lembro mais o nome, mas não rolou (ENTREVISTADO C, informação verbal<sup>77</sup>).

A terceira estratégia de posicionamento do GD, que diz respeito à proximidade do Governador Tarso Genro, merece aqui alguma atenção. Como já detalhado, nos primeiros dois anos de governo o GD esteve estruturalmente no Gabinete do Governador, e o decreto de instituição do GD – Decreto nº 48.056, de 24 de maio de 2011 – inclusive faz referência ao GD como responsável por divulgações e relacionamentos ligados ao próprio Governador, por via digital. A proximidade com Tarso Genro e a posição de Vinícius Wu como seu chefe de gabinete davam respeitabilidade e estatura ao GD, ainda que temporariamente, enquanto fossem demonstrados apoio e interesse pelo governador. Havia ciência da posição privilegiada inicialmente, a transição do GD para a Secretaria Geral de Governo e para o SISPARCI acabaria por eliminar tal vantagem.

Em muitas situações o GD estava ali na antessala do governador, usava o mesmo elevador do governador, isso nos dava outro lugar de fala, nos via de outro jeito, possibilidades se criavam a partir disso (ENTREVISTADO C, informação verbal<sup>77</sup>).

De modo a finalizar essa seção, cabe ainda considerar especificamente o papel do governador Tarso Genro nos embates e no projeto em si. Ainda que tenha dado a partida nas ideias para a criação do GD, o governador não era parte do dia a dia dos trabalhos, seja por sua posição lhe demandar boa parte do tempo, seja, talvez, pela necessidade de não valorizar demais um projeto que, como se viu, poderia comprometer sua relação dentre os aliados e a governabilidade. Na prática, “por vezes por iniciativa do Tarso Genro, por vezes por proposição do GD, eram realizadas interações com a população, em temas-chave” (ENTREVISTADO A, informação

---

<sup>76</sup> Em referência à Comissão Permanente de Cultura e Governança Digital, criada no mesmo decreto que instituiu o GD e que, supostamente, deveria integrar diversos órgãos do governo sob a coordenação do GD, em assuntos de transparência e Governança Digital. Foi formalmente instituído pelo Decreto nº 48.056, de 24 DE maio de 2011.

<sup>77</sup> ENTREVISTADO C. Entrevista III [setembro de 2016]. Entrevistador: Marcelo Zepka Baumgarten. Porto Alegre, 2016.

verbal<sup>78</sup>). Corroborando isso, o ENTREVISTADO B, coordenador executivo do GD no segundo biênio, informou que “as demandas na maior parte partiam da gente (equipe do GD), mas tinham questões estratégicas que ele encomendava do Wu, nem sempre coisas exatas, mas tipo, ah, quero algo da copa do mundo” (ENTREVISTADO B, informação verbal<sup>79</sup>).

No mesmo sentido, também foi informado que pequenas demandas sequer chegavam ao seu conhecimento: “essas bobagens, tipo sumir com o Brizola, colocar um código de videogame para aparecer o Tarso pulando obras no site... ele nem tinha conhecimento” (ENTREVISTADO B, informação verbal<sup>65</sup>). De fato, a maior parte das participações do governador eram como figura central em alguma ação programada pela equipe do GD. A figura de Wu foi sempre destacada nas entrevistas como sendo a ponte entre Tarso Genro e o GD.

[...] Dia tal vamos fazer tal coisa, vamos agendar para acontecer com o governador. Não havia uma agenda extensa que precisasse da presença constante do governador, mas nossa relação com ele era estritamente profissional. Não tinha proximidade do todo da equipe, proximidade pragmática de toda a equipe para sentar com ele para conversar. Tinha o filtro do Wu ou eu mesmo. [...] Francamente, assim sempre com a mediação do Wu, em relação ao que o GD se propunha a fazer, para chegar ao Tarso. Por questão de hierarquia e confiança do Tarso no Wu, sempre passou por ele... (ENTREVISTADO B, informação verbal<sup>79</sup>).

Finalmente, retomamos aqui a questão da fragilidade na negociação anterior à eleição, que evoluiu para uma fragilidade no campo quando da constituição do governo. O risco de comprometimento da governabilidade, caso fossem enfrentados consistentemente os atores desafiantes no subcampo do partido, por parte do governador, comprometeu não somente as ações do GD, mas também todo o SISPARCI. Com a ausência de uma maior pressão por parte do governador sobre a dinâmica do campo, persistiu a desarticulação entre os entes que atuavam, posto que foi diagnosticado que apenas uma decisão de cima para baixo poderia colocá-los em sincronia.

Faltava decisão política a respeito disso. Dentro de diversas decisões políticas que se mostravam claras, mas que eram difíceis de tomar no terceiro ano... no quarto ano... no terceiro ano, a ideia estava mais clara do que tinha que ser feito, mas significava a decisão política de qual era o lugar dentro do governo em que se decidem os investimentos... ou mesmo mudanças de

<sup>78</sup> ENTREVISTADO A. Entrevista I [setembro de 2016]. Entrevistador: Marcelo Zepka Baumgarten. Porto Alegre, 2016.

<sup>79</sup> ENTREVISTADO B. Entrevista II [setembro de 2016]. Entrevistador: Marcelo Zepka Baumgarten. Porto Alegre, 2016.

outra forma que não eram investimento... Esse lugar ele ficou vago, ele ficou sem uma definição central... Então aí precisava pensar o todo. [...] O que passa pela consulta popular, o que passa pela definição? Ou cada Secretário faz a seu modo? (ENTREVISTADO E, informação verbal<sup>80</sup>).

Com base nisso, conclui-se que o único ator do subcampo que teria poder institucionalizado para determinar a correção de rumos estava impossibilitado de fazê-lo por questões anteriores ao momento. Dessa forma, tudo o que se sucedeu acabou em certo grau comprometido, nisso se incluem as ações do próprio GD – que persistiu sendo secundário e sofrendo oposições durante toda a gestão.

Entretanto, e para finalizar essa seção, não há de se fazer terra arrasada sobre as interações do GD com outros órgãos do governo. Embora não fosse a regra geral, tais interações ocorriam esporadicamente. Além disso, foram detectados alguns momentos em que a interação foi satisfatória, como – por exemplo – nas discussões sobre segurança no trânsito; os debates sobre o passe livre estudantil e também os debates realizados a pedido da Secretaria da Saúde.

A gente se reunia muito com as Secretarias dos assuntos. De fato, não fomos nós que fizemos sozinhos o “Governador Pergunta” do trânsito, de fato, tinha gente da SEPLAG envolvida. Esses agentes do interior do estado, “CCs” que existiam para isso, estavam lá para fomentar a participação... Em termos de nível de gerência, o próprio Detran participou muito, e reuniões com os próprios Secretários, para alinhar e fazer com que tudo funcionasse, para chamar seus contatos... (ENTREVISTADO B, informação verbal<sup>81</sup>).

Na fala acima, além de haver relato de mais de uma experiência de interação interna no Poder Executivo, há também a retomada do tema da equipe de cargos comissionados, que eram praticamente a totalidade da equipe do GD, cuja opção será discutida futuramente.

Finalmente, também outras experiências esporádicas de integração foram relatadas e registradas documentalmente em diversos momentos, dentre as quais podemos destacar a construção da ferramenta MEU RS – LOGIN CIDADÃO – que será analisada no tópico a seguir. Ademais, há reportada sobre essa ferramenta uma parceria com equipes da PROCERGS, em uma das poucas colaborações de fato que se pode encontrar registro entre as equipes, tratando-se de questões de concepção e construção de ferramentas, e não apenas de ações de mero suporte.

---

<sup>80</sup> ENTREVISTADO E. Entrevista IV [setembro de 2016]. Entrevistador: Marcelo Zepka Baumgarten. Porto Alegre, 2016.

<sup>81</sup> ENTREVISTADO B. Entrevista II [setembro de 2016]. Entrevistador: Marcelo Zepka Baumgarten. Porto Alegre, 2016.

Também há uma série de indícios de que, em bom grau, houve integração durante a Votação de Prioridades 2014 – parte do processo de Consulta Popular.

Acho que o melhor exemplo de como deveria funcionar sempre, e quando de fato funcionou, foi durante a Votação de Prioridades de 2014, que foi quando a gente conseguiu ajudar o Sistema todo, não ficou uma coisa descolada como geralmente era, e era porque a integração estava mais no papel do que no dia a dia, embora a gente se reunisse e tocasse às vezes coisas com o CDES, com outro órgão, mas não via toda a dinâmica do desenho bonitinho (ENTREVISTADO B, informação verbal<sup>82</sup>).

A grande tragédia desse exemplo de funcionamento integrado, mesmo no caso do MEU RS, é que ambos ocorreram já no final da gestão Tarso Genro e, em consequência, no final da existência do GDRS. Isso serve de base para o argumento da necessidade de continuidade, com caráter pedagógico e incremental, que exploraremos mais adiante.

### **5.2.6 Ferramentas e Canais de Participação do Gabinete Digital do RS**

Enfim, chegamos ao momento de discutir, na prática, como – e se – o GD do Rio Grande do Sul praticava as motivações e pretensões já expostas. Inicialmente, colocaremos em pauta as visões da equipe do GD sobre a prestação de serviços e a viabilização de participação por meio digital. Com isso, entendemos que será possível estabelecer um parâmetro de comparação tanto com o que anteriormente era colocado como objetivo quanto com o que, como veremos na sequência, era praticado.

Após a compreensão das ideias da equipe, analisaremos as ferramentas e instrumentos constituídos pelo GDRS, durante sua existência. Em todos os casos, estabeleceremos diálogo com o arcabouço teórico sobre modelos de democracia, Governo Eletrônico e Democracia Digital, para que haja uma visão crítica sobre o que foi realizado pelo Estado.

Partamos do óbvio: as ações do GD foram guiadas pelas motivações e diretrizes que já foram discutidas anteriormente. As ferramentas, em maior ou menor grau, tentaram responder às provocações e direções apontadas desde a constituição do plano de governo e a publicização de tais documentos. Isso fica evidente na publicação de Motta e Wu, em abril de 2012, acerca dos compromissos da gestão:

---

<sup>82</sup> ENTREVISTADO B. Entrevista II [setembro de 2016]. Entrevistador: Marcelo Zepka Baumgarten. Porto Alegre, 2016.

Ouvindo a população local e suas representações, independente, de suas opções partidárias e ideológicas, o governo gaúcho vem construindo, nas diversas regiões, um rico diálogo, capaz de contribuir para um estado mais equilibrado e coeso regionalmente. [...] Com diálogo e participação, estão sendo abertos os caminhos para um futuro no qual a prosperidade de cada região ou segmento econômico sirva integralmente à construção de uma vida melhor para todo cidadão e cidadã gaúcha, não importando em qual região do estado tenha optado por viver (MOTTA e WU, 2012).

O que essa colocação acrescenta ao debate é que a participação era vista pela gestão como forma de fomentar o desenvolvimento e, mais do que isso, interiorizá-lo conforme os interesses peculiares das regiões. A promessa feita nesse fragmento de texto, em relação ao seu cumprimento, será aqui analisada.

Porém, desde já é possível perceber que a promessa trouxe consigo o compromisso de combate à elitização da participação, seja ela geográfica, estrutural, educacional ou de qualquer outra natureza. Se tal risco não fosse enfrentado, a elitização tenderia a causar distorções severas nas manifestações de vontades regionais e, assim, dificultar o cumprimento da promessa firmada pelos agentes da gestão.

Considerando as motivações e rumos que estavam estabelecidos, excluindo-se por ora a questão dos conflitos – que já foi tratada anteriormente – será focado aqui nas questões técnicas e conceituais. Aparentemente, o verdadeiro desafio da equipe do GD, a partir de então, era a construção de meios e canais que possibilitassem o cumprimento do que havia sido prometido publicamente. Pudemos detectar em todas as entrevistas com membros da equipe do GD que tal preocupação era recorrente e centrava os debates de fato.

A intenção era de que as ferramentas e os canais deviam ser pensados de modo a favorecer a participação. Mais do que isso, deveriam ser construídos do zero, não adaptados a partir de soluções preexistentes – algo que, como veremos, difere drasticamente da visão da gestão que sucedeu Tarso Genro).

Insisti muito em nossas reuniões, mesmo com a equipe pequena de 3 pessoas mais o Wu, que a gente deveria investir no que se chamava na época de uma arquitetura de participação das ferramentas... A gente tem que ter muito claro no que é a arquitetura, até para saber o que fazer com as ferramentas e que resposta dar. Senão ia se perder muito, até porque a gente vinha daquela experiência de que... pô... vamos lidar com comunicação, com assessoria dos secretários... Aí eu disse que... Pô! Se a gente não definir a arquitetura das ferramentas, vamos acabar nos perdendo no meio do caminho... (ENTREVISTADO G, informação verbal<sup>83</sup>).

---

<sup>83</sup> ENTREVISTADO G. Entrevista VI [setembro de 2016]. Entrevistador: Marcelo Zepka Baumgarten. Porto Alegre, 2016.

O relato do coordenador executivo reverberará em outros. Mas o que ser observado desde já é, além da reafirmação da indecisão e conflitos anteriores – quando trata da experiência anterior de discutir o que fariam, há também o fato de que se deveria ter uma preocupação com o processo de síntese e aproveitamento das participações, mais que meramente da viabilização da participação em si. De imediato, fica a impressão de que, além da inexistência de um processo padronizado de aproveitamento das demandas, de maneira geral, houve uma preocupação de fato reduzida com a efetividade na maior parte dos casos.

De toda forma – via de regra – a partir daquilo que até aqui se explicitou, já é possível estabelecer uma relação tanto com os modelos democráticos selecionados, quanto com os conceitos de Governo Eletrônico e Democracia Digital. No que tange às aproximações aos modelos democráticos, as falas e os documentos mencionados até aqui continuam expondo aquilo que – no início dessa pesquisa – quando tratamos sobre as motivações, foi afirmado: o trabalho do GD, em tese, foi iniciado com base em uma intenção conceitual de ser um instrumento, prioritariamente, de democracia deliberativa, com algumas características de democracia participativa e democracia radical.

Em termos de aproximação com a democracia deliberativa, há uma recorrente intenção de valorização dos diálogos e da construção coletiva de políticas públicas, além da constituição de debates regionalizados, porém integrados ao debate central. Pode-se – e deve-se – discutir o quanto desses debates foram de fato encarados como importantes e influentes para a gestão, mas a sua mera existência já é, ao menos, um começo de desenvolvimento de uma democracia com traços deliberativos na gestão.

Entretanto, sabemos que a mera existência pode ser ilusória, além de ser um instrumento de marketing e propaganda. Contudo, a introdução de tal filosofia participativa, ainda que subliminarmente, dá um “gosto” à Sociedade Civil de uma reaproximação com o Estado, algo que – conforme a assimilação – pode constituir-se em um avanço democrático.

Quanto à aproximação com o modelo democrático participativo, veremos claramente no que consiste a recorrente preocupação em operacionalizar mecanismos de democracia direta para decisões que não sejam somente aquelas de representantes regionais. Contudo, não se pode deixar de reconhecer que, nesse

caso, se a mera decisão não for cumprida, pode-se tornar postergada. Além disso, há o risco de ser uma decisão de tão pequeno destaque que é irrelevante. Entretanto, sua mera existência já pode servir para despertar, com o tempo, o gosto da participação na população.

Por sua vez, a consideração de minorias e o aproveitamento de vozes “não vencedoras” em algumas deliberações, constitui uma aproximação com o modelo da democracia radical. A própria arquitetura de muitas das ferramentas, que não exclui simplesmente as opiniões não consideradas como “vencedoras”, mantendo sua presença para considerações futuras, age nesse sentido e incentiva novas manifestações. Da mesma forma, a relação detectada da equipe do GD com movimentos sociais e entidades representativas de minorias<sup>84</sup> condiz com os preceitos do mesmo modelo radical.

Pelas razões expostas, de tentativa de criação de mecanismos digitais para captação de vontades populares e manutenção de diálogo construtivo entre Sociedade Civil e Estado, há uma forte inclinação às lógicas da Democracia Digital, ainda que, conforme veremos a seguir, a concretização e utilização das contribuições e construções coletivas seja fundamental para a materialização da Democracia Digital a partir das propostas do GD.

Ainda que até aqui não tenham aparecido menções claras dos ideais de transparência, disponibilização de serviços e prestatividade do Estado ao Cidadão de maneira geral, houve, dentre os instrumentos do GD, aqueles que foram focados especialmente nesses aspectos mais sedimentares do Governo Eletrônico, elementos que são, em realidade, substratos básicos para o desempenho de uma real Democracia, seja ela digital ou de qualquer outra natureza.

Outra questão relevante que precisa ser observada é que houve um comportamento peculiar do GD, em termos cronológicos e de evolução de um projeto de Governo Eletrônico e Democracia Digital: a existência de instrumentos de diálogo e participação antes da construção de instrumentos voltados à transparência, *accountability* e prestação de serviços. Dessa forma, os instrumentos que trazem em si características básicas de uma lógica de Governo Eletrônico – um conceito mais

---

<sup>84</sup> Conforme pode ser visto em diversas ações e eventos realizados, bem como no cadastro de contatos recorrentes, que se encontra no repositório de arquivos que foi montado para essa pesquisa e está disponível ao público – endereço nos anexos.

abrangente, que inclusive inclui a Democracia Digital – nasceram depois dos instrumentos de participação mais voltados às lógicas de Democracia Digital.

As explicações aqui podem ser muitas, mas assumimos duas delas:

1) a possibilidade real de que, no início, houve a opção por constituição de instrumentos que dessem maior visibilidade ao governador Tarso Genro e lhe associassem características, na época, consideradas fundamentais, como a disposição ao diálogo e a abertura à participação – questões que eram presentes em negociações e promessas anteriores à própria campanha e que fazem parte do repertório do próprio partido e de seus apoiadores no campo;

2) a inexperiência, somada ao grande afã de começar os trabalhos, de uma equipe a quem se impôs um ambicioso projeto de participação, sem que fossem dados poderes específicos sobre orçamento ou ingerência em temas estratégicos do Estado. Além disso, sem que fosse observada a necessária curva de experiência que é natural em iniciativas inovadoras.

Ambas as hipóteses parecem razoáveis, na verdade, é provável que ambas tenham tido parcelas de contribuição na situação peculiar relatada. A primeira possibilidade é de difícil comprovação, mas por meio das entrevistas realizadas e de algumas respostas que já foram inclusive inseridas e debatidas aqui, é possível crer que contribuíram para a situação relatada.

Por exemplo, ao menos dois dos entrevistados<sup>8586</sup>, todos de alto escalão na gestão, manifestaram opiniões explicitando em algum momento que havia preocupação do governador e do governo como um todo para que a participação fosse priorizada, de modo a ganhar boa repercussão e legitimidade popular para ampliar o suporte a algumas decisões do executivo – em última instância, do governador Tarso Genro. Embora não haja uma literal admissão do caráter de construção de imagem, há uma sutil indicação de tal feito nessas afirmações.

---

<sup>85</sup> [...] uma forma de responder com autoridade política e de certa forma barrar isso, ter legitimidade política nesse processo e na gestão, é trazer para um contexto de amplo debate social, para a consertação social, agregar a sociedade no debate, que é para quem a sociedade serve, e ela dizer até que ponto concorda com isso, até para que o Estado tenha força política para se postar... [...] isso organiza teu pensamento de gestor, organiza a dinâmica interna que passa por dentro desse sistema de participação, o conceito que tá envolvido que organiza tudo isso... (ENTREVISTADO F, informação verbal).

<sup>86</sup> “Já temos o demonstrativo da necessidade de que o Governo ouça mais a sociedade, e também da importância que a população atribui aos instrumentos de participação” (ENTREVISTADO D, 2011 – em artigo publicado no começo da gestão Genro).

Some-se a isso o fato de que parte das ferramentas originais acabou, na prática, sendo utilizada como mecanismo de divulgação de atos do governo e prestação de contas à população – essas sim são características de uma lógica de Governo Eletrônico, de modo abrangente, como será detalhado nos tópicos específicos de cada uma delas. Portanto, por um lado houve o desenvolvimento e publicização de ferramentas participativas; na prática, em muitos dos casos houve a criação de canais de divulgação de ações do governo, com reduzida possibilidade de construção coletiva.

Quanto à segunda possibilidade, há indicativo que comprova as duas questões: a inexperiência cuja superação dependia de tempo e a falta de ingerência quanto ao orçamento, especialmente. Quanto à questão da inexperiência, somada ao desejo de realizar o ambicioso projeto, a admissão está presente em quase todas as declarações que foram mencionadas quando se abordou as motivações e os primeiros passos do GD, não carecendo aqui de repetição.

Quanto à limitação causada pelo Orçamento Público, há a afirmação literal em, pelo menos, duas das entrevistas, citadas abaixo:

O GD fez vários momentos de captação de informações sobre Detran, saúde, vários temas... [...] A questão é que quando implicava em recurso, e a gente conversava muito com eles, recurso o governador não tem como definir recursos novos. Se tá definido no orçamento ou se ninguém se deu conta de que a população achava importante e a população achava importante, reprioriza e executa, mas se a população registrou lá e não tá definido no orçamento, não tem o que fazer... (ENTREVISTADO E, informação verbal<sup>87</sup>).

O que era debatido nos diálogos com a população no GD era sintetizado pela equipe e transmitido ao governador (geralmente) ou aos secretários específicos (quando cabível). O governador apoiava, dava peso aos temas, mandava ter atenção. Mas, claro, muitas vezes o que era solicitado não estava inserido no orçamento daquele ano, e não podia ser imediatamente cumprido, tinha que alimentar o orçamento de anos seguintes. Quando constava no orçamento recurso possível, aí, às vezes, se adaptava, se considerava, e quando não dependia de recurso, geralmente era feito algo (ENTREVISTADO A, informação verbal<sup>88</sup>).

Em ambos os casos, há admissão de que o orçamento era uma restrição à realização imediata do que havia sido dialogado com a população, com a ressalva de que o GD poderia ser um instrumento poderoso para o desenvolvimento de um

---

<sup>87</sup> ENTREVISTADO E. Entrevista IV [setembro de 2016]. Entrevistador: Marcelo Zepka Baumgarten. Porto Alegre, 2016.

<sup>88</sup> ENTREVISTADO A. Entrevista I [setembro de 2016]. Entrevistador: Marcelo Zepka Baumgarten. Porto Alegre, 2016.

orçamento do ano seguinte que fosse mais inclusivo e respondesse à proposta da gestão em regionalizar o desenvolvimento conforme a demanda popular – relatada no princípio dessa seção.

Entretanto, em ambas as declarações, há também a indicação de que, uma vez repassadas as informações sobre as demandas aos agentes competentes – em geral aos secretários de pastas específicas – caberia a eles processar a demanda e executar conforme a possibilidade. Isso levanta dois questionamentos que abordaremos, quando cabível, dentro das ferramentas específicas: como era o processo de síntese – se havia um processo padronizado e documentado ou não – e como eram cobradas tais execuções?

Como cada ferramenta possuía uma proposta e peculiaridade, nos cabe agora avaliar cada uma delas e, em cada avaliação, considerar as questões que nas discussões anteriores foram levantadas.

### 5.2.6.1 Governador Responde

O “Governador Responde”, uma das quatro ferramentas inaugurais do GD, consistia em um instrumento pelo qual, a partir de temas pré-definidos, o governador respondia diretamente a questionamentos da população, com a proposta de que, assim, se ampliaria o acesso da Sociedade Civil diretamente ao Gabinete do Governador.

Figura 8 – Tela inicial do “Governador Responde”



Fonte: The Internet Archive, resgatando tela original do GD, hoje offline.

A dinâmica proposta começava com a divulgação do tema escolhido pela equipe para guiar a criação de perguntas. Em um prazo determinado, a população, a partir do website do GD, podia postar suas perguntas dentro daquela temática e, em seguida, tinham suas questões submetidas à votação popular.

A pergunta mais votada ao término do período determinado era, então, oferecida ao governador, que a respondia por meio de videoconferência, colocando ao vivo o autor da pergunta e o governador. Posteriormente, era disponibilizada gravação do vídeo, sendo então divulgado no próprio website e demais redes sociais nas quais o governo possuísse perfil público.

Ao total, foram 15 edições dessa ferramenta que, portanto, não era algo que estava em constante funcionamento, porém, dependia de uma ação agendada e demarcada da equipe do GD – ainda que o conteúdo ficasse disponível para acessos posteriores. Nas 15 edições, foram geradas em torno de 500 perguntas –incluindo perguntas semelhantes que foram agregadas – com 105 dessas perguntas tendo sido respondidas.

Figura 9 – Exemplo de tela do “Governador Pergunta”

**Ago 12**  
**16** Negociação Coletiva dos Servidores Públicos  
Outros Temas - (1140 votos)

00:00 00:00

Pergunta da Secretaria de Relações de Trabalho da CUT-RS: Os processos negociais foram entre o governo e os servidores públicos foram extremamente conturbados no ano passado. A ausência de uma mesa de negociação permanente, o silêncio do governo em relação às concessões dadas aos altos escalões de outros poderes, e a concessão de vantagens para os Procuradores do Estado, Delegados e Fazenda, em detrimentos de uma política mais arrojada para os servidores 'de baixo', notadamente da segurança pública, educação e quadro geral contribuíram muito para isso. O Governo brasileiro ratificou a convenção 151 da OIT. Quando o Estado irá discutir a regulamentação em nível estadual com os sindicatos de servidores públicos?

**Pergunta**

A pergunta mais votada do mês de julho trata da negociação coletiva do servidores públicos. Como o funcionalismo é tema de diversas questões enviadas pelo Gabinete Digital, o Governador convidou a secretária do Desenvolvimento e Recursos Humanos, Stela Farias, para explicar tudo o que vem sendo feito nessa área. O objetivo é oferecer informações completas e precisas para mostrar o comprometimento do governo gaúcho com o seus servidores. Essa é a última edição do Governador Responde em 2012, uma vez que a ferramenta passará por uma reestruturação técnica e metodológica. Em 9 edições, mais de 90 questões foram respondidas e mais de 25 mil votos foram recebidos. Todas as perguntas enviadas até o momento serão respondidas gradualmente em texto.

**Entenda o caso**

Fonte: The Internet Archive, resgatando tela original do GD, hoje offline.

Os temas abordados durante as edições do evento foram os seguintes (no ano de 2013 não foi realizado nenhum “Governador Pergunta”):

#### 2011

- Desvinculação dos bombeiros da Brigada Militar;
- Nomeação de fiscais do tesouro;
- Software livre no Governo do RS;
- Reajuste para técnicos científicos;

- Copa do Mundo e turismo;
- Déficit de policiais civis.

#### 2012

- Vencimento dos agentes administrativos;
- Pagamento do Procred;
- Auxílio moradia para servidores do Ministério Público;
- Solicitação de concurso público pelo SINDICIRGS;
- Duplicação da RS-118;
- Assédio moral no serviço público;
- Negociação coletiva dos servidores públicos;
- Nota Fiscal Gaúcha.

#### 2014

- Encerramento do Diálogos da Copa.

O que se percebe analisando as temáticas e, quando possível, o resultado aparente dos debates, é que, na maior parte das vezes, foi comum que as consultas tivessem como resultado apenas atos de esclarecimentos e prestação de contas por parte do governador.

Dessa forma, e contrariando a proposta original do GD de ser um canal de participação e diálogo – consistente com ideais de Democracia Digital –, o que se tinha era um mecanismo para a promoção de realizações. Portanto, um canal simplificado de transparência – uma característica fundamental das políticas de Governo Eletrônico e base para uma política consistente de Democracia Digital, mas sem que seja, por si só, uma prática de Democracia Digital. A Democracia Digital poderia se valer da ferramenta, como substrato, mas a ferramenta em si pouco servia para a participação digital.

Analisemos as temáticas ofertadas. Em 2011, um dos temas era de relevância para um nicho da sociedade – software livre. Até onde se pode perceber pela pesquisa, essa era uma temática muito mais guiada pelo interesse da própria equipe do GD, que tinha laços com o movimento do software livre, do que propriamente um tema central na gestão, mesmo que estivesse previsto como política de governo. Outros quatro temas diziam respeito a demandas de classes específicas de funcionários públicos. Cinco temas, se contabilizarmos o déficit de policiais civis, que

pode ser interpretado duplamente, como apelo à segurança e como cobrança da classe policial. Ainda que se possa conceber que tais cobranças fazem parte dos relacionamentos entre Sociedade Civil e Estado, já eram temas recorrentes no debate público desde muito antes do GD; sendo assim, apenas se valeram desse canal como mais uma forma de visibilidade. De toda forma, não é possível rastrear ao GD qualquer efetividade quanto à solução de tais temas.

Em 2012, por sua vez, houve uma temática sobre assédio moral no serviço público e mais quatro temas diziam também respeito a reivindicações para categorias específicas de servidores públicos. Dessa forma, comprovando a apropriação da ferramenta por parte dessas categorias de servidores, conforme já havia sido diagnosticado pela equipe do GD e uma situação que, efetivamente, acabou incentivando a desatenção à ferramenta:

[...] o “Governador Responde”, por exemplo, foi até o final de 2012, e ele funcionou bem nas primeiras duas, três edições, e depois virou uma disputa corporativa entre funcionários públicos. Gente perguntando qual aumento vem primeiro, e eu achava que devia ter encerrado... Era para tirar a ferramenta do ar e apostar em outras, tipo “Governador Pergunta”, até porque isso nos consumia muita estrutura, a estrutura pequena que a gente tinha, e as vezes a gente perdia dias e dias em coisas que podia estar fazendo melhor uma outra coisa... (ENTREVISTADO G, informação verbal<sup>89</sup>).

De modo geral, independente da natureza dos temas, houve efetividade bastante questionável quanto à ferramenta, tanto em termos de participação quanto em termos de resultados propriamente ditos.

Talvez o mais celebrado dos resultados relativos a esses temas seja a separação do Corpo de Bombeiros e da Brigada Militar. Contudo, mesmo esse tema já tinha avançado significativamente antes da existência do GD, além de já dispor de soluções elaboradas. Sendo assim, é plausível supor que apenas se teve no GD uma oportuna forma de cobrança de resultado por parte da categoria e, por outro lado, uma interessante forma de divulgação de ações por parte da gestão.

Teve lá por exemplo... separação dos bombeiros... se dizia para o governador que isso era uma discussão que vinha de longa data, já tinha proposta, proposta interna, e isso é uma coisa que deveria se levar para a frente... Aí foi lá o governador, criou um grupo de trabalho e tal, e deu essa resposta: Olha, vou encaminhar um grupo de trabalho para viabilizar essa separação... (ENTREVISTADO G, informação verbal<sup>89</sup>).

---

<sup>89</sup> ENTREVISTADO G. Entrevista VI [setembro de 2016]. Entrevistador: Marcelo Zepka Baumgarten. Porto Alegre, 2016.

A preocupação com a efetividade era inclusive questionada por membros do próprio GD do RS. Conforme o coordenador executivo da época, a percepção da equipe era de que não havia necessariamente a obrigação de se dar respostas concretas sobre obras ou políticas públicas.

Na concepção do time, também deveria servir o GD para “ampliar o conhecimento das pessoas sobre a gestão pública, sobre como as coisas funcionavam, inclusive sobre a separação de poderes” (ENTREVISTADO G, informação verbal<sup>90</sup>). Tal falta de determinação para efetividade também compromete a aproximação com a conceituação de Democracia Digital, que, do nosso ponto de vista, precisa estar ligada à efetividade para superar o limite da mera aparência e propaganda estatal.

Cabe aqui resgatar uma questão interessante: a aparente mudança de nome da ferramenta. No início, era denominada “Governador Responde”, assumindo a proposta original de estabelecer um canal direto entre Sociedade Civil e o governador. No entanto, já em 2014, conforme documentação e material de divulgação, a ferramenta já era chamada de “Governo Responde”, não necessariamente colocando a pessoa do governador no centro da proposta e, assim, não mais correspondendo ao que era prometido originalmente.

---

<sup>90</sup> ENTREVISTADO G. Entrevista VI [setembro de 2016]. Entrevistador: Marcelo Zepka Baumgarten. Porto Alegre, 2016.

Figura 10: Mudança de nome entre dois períodos do GD – 2011 e 2014.



Fonte: The Internet Archive, resgatando tela original do GD, hoje offline.

Ainda que fosse uma mudança ocasional, supostamente ligada a um evento<sup>91</sup> para a Copa do Mundo. Ainda que, em tese, possa ser alegado que houve a presença do governador no evento – somada à presença de outras autoridades. Mesmo assim, a mudança de nome do canal, a natureza do evento – muito similar a um seminário – e a pluralidade de autoridades alterou significativamente o caráter de posicionar frente a frente, um a um, governador e um representante da população.

Finalmente, em pelo menos uma ocasião, houve também a “delegação” do governador para que outra pessoa respondesse à pergunta feita. Essa pesquisa encontrou, no “Governador Responde” de julho de 2012, a participação da então Secretária do Desenvolvimento e Recursos Humanos – Stela Farias – respondendo no lugar do governador Tarso Genro, que sequer aparece no vídeo<sup>92</sup>. Ainda que gere especificidade do respondente, isso acaba sendo uma quebra da proposta original da ferramenta.

<sup>91</sup> À época desta pesquisa, a gravação do evento ainda podia ser assistida na íntegra pelo endereço <<https://www.youtube.com/watch?v=m72lwExyCuc>>.

<sup>92</sup> O vídeo estava disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=WPoc7g9dUP8>> até a época desta pesquisa.

Para concluir a discussão sobre o “Governador Responde”, analisemos brevemente alguns dos resultados assumidos pelo GD<sup>93</sup> como sendo diretamente ligados à ferramenta:

- a) Instituição de Grupo de Trabalho para elaboração de plano de modernização do Corpo de Bombeiros do Estado;
- b) Dois novos Territórios de Paz, em Passo Fundo e no bairro Mathias Velho, em Canoas;
- c) Aprovação de lei que altera as formas de pagamento do crédito educativo – Procred.

De fato, as realizações são, em tese, passíveis de algum grau de ligação com o trabalho do GD, ainda que não se tenha podido comprovar por meio documental nexos algum. Entretanto, e como já comentamos aqui, pelo menos em um dos casos – o dos Bombeiros – é sabido que já havia uma demanda consistente e com ações sendo preparadas anteriormente ao GD. Dessa forma, essa proposta acabou sendo utilizada mais para divulgação da demanda e reavivamento do tema do que propriamente para criar uma nova ação estatal. De toda forma, para uma ferramenta que realizou inúmeras edições, apenas três resultados concretos – considerando que todos sejam de fato intimamente ligados ao trabalho do GD – parece-nos um subaproveitamento da ferramenta.

#### **5.6.6.2 Governador Pergunta**

O segundo dos instrumentos do GD é o “Governador Pergunta”, que consistia em coletar dos cidadãos, a partir de um questionamento do governador disponibilizado no website, respostas e sugestões de ação do Estado.

---

<sup>93</sup> Fontes: Balanço do GD 2011-2014 e WU, Vinícius. **GD**: Metodologias Inovadoras em consultas públicas. CONSAD, 2013.

Figura 11 – Mudança de nome entre dois períodos do GD – 2011 e 2014



Fonte: The Internet Archive, resgatando tela original do GD, hoje offline.

Assim como no caso do “Governador Responde”, as contribuições – no caso, as respostas do público – eram colocadas para votação popular no GD, sendo que as mais votadas tinham a possibilidade de conhecer o governador e escutar pessoalmente sobre o que estava sendo feito sobre o tema. Na prática, o “Governador Pergunta” foi uma iniciativa de consulta à população, com fluxo inverso ao do “Governador Responde”.

O governador propunha um tema em forma de pergunta... Como melhorar a saúde pública, o trânsito, política como um todo? Daí nós recolhíamos digamos assim "as respostas da população", em respostas curtas de até 200 caracteres, então... Era um insight, não era para criar uma grande tese, era um insight... Essas propostas pequenas ficavam para votação pela própria população, você dava feedback e votava no que era mais interessante, e as que ficassem melhor priorizadas nós chamávamos os autores para ter uma audiência com o governador sobre a questão (ENTREVISTADO G, informação verbal<sup>94</sup>).

A ferramenta foi criada a partir do relacionamento com a Secretaria da Saúde, que havia demonstrado interesse em utilizar o GD para coletar da população sugestões de ações e testar suas próprias medidas propostas. Como a equipe do GD julgava que as ferramentas originalmente propostas não atendiam esse tipo de

<sup>94</sup> ENTREVISTADO G. Entrevista VI [setembro de 2016]. Entrevistador: Marcelo Zepka Baumgarten. Porto Alegre, 2016

demanda, foi então discutida uma nova metodologia de consulta, que veio a tornar-se o “Governador Pergunta”. Isso não só revela uma interação do GD com outros órgãos do governo – o que não era corriqueiro e pacífico, conforme já discutido anteriormente, mas também revela um exemplo de como as ferramentas eram construídas, a partir de demandas e obedecendo aos princípios do projeto.

O governador pergunta, como acabou acontecendo... Existia uma demanda da Saúde de assim... bom... Na área da saúde pública, queríamos contar com o GD. Então sentaram com a gente, disseram... Vocês que estão fazendo uma coisa legal, queremos apostar nisso, então queremos contar com vocês como aliados e queremos submeter essas nossas decisões aqui para a população, para dar novas ideias, se isso tem vez com o que a população quer... A gente achou isso ótimo, mas ao mesmo tempo, assim... Nós não temos nenhuma ferramenta que a gente possa botar coisas que a Secretaria quer fazer para recolher feedbacks da população... (ENTREVISTADO G, informação verbal<sup>95</sup>).

Por outro lado, apesar de mostrar uma integração não tão comum com outros órgãos, a fala do ENTREVISTADO G revela a busca de órgãos do governo não somente por participação, mas também por mecanismos que permitissem testar e divulgar suas ações, almejando maior respaldo popular e construção de imagem.

A construção da ferramenta demandou a incorporação de ideias de outras fontes que não somente aquelas desenvolvidas internamente pela equipe do GD. Foram detectadas inspirações em metodologias utilizadas originalmente para seleção de palestras no evento FÓRUM INTERNACIONAL DO SOFTWARE LIVRE – FISL, do qual um integrante da equipe do GD era originário – Fabrício Solagna, bem como a adoção de grande parte da metodologia *ALL OUR IDEAS*<sup>95</sup>, desenvolvida na Universidade de Princeton, nos Estados Unidos da América. Tal metodologia foi adotada após crítica do governador Tarso Genro à metodologia originalmente proposta pela equipe. O *All Our Ideas* foi selecionado por permitir que um número ilimitado de sugestões da população fossem votadas de maneira randômica, com propostas apresentadas sempre aos pares, de modo a evitar desvios na expressão real da vontade popular.

O Tiago Peixoto, consultor do Banco Mundial que estava aqui ajudando o governo num projeto de participação da SEPLAG... Ele disse que era interessante nosso projeto e perguntou se a gente conhecia o projeto ALL OUR IDEAS, que um pessoal de Princeton fez, porque era parecido... Bom... Eles tinham uma proposta que era voltada para a escolha de ideias... Tinha até uma aplicação meio para marketing, mas que era exatamente isso, trabalhar com escolha de ideias entre pares, mas que você podia ao mesmo tempo colocar novas ideias, abertas né, e essas ideias entravam no sorteio

<sup>95</sup> Metodologia disponível em <<http://www.allourideas.org/>>.

geral. [...] Depois, o próprio ALL OUR IDEAS incorporou coisas que nós incorporamos no algoritmo deles... (ENTREVISTADO G, informação verbal<sup>96</sup>).

Foram realizadas apenas três edições, portanto, também era um instrumento que dependia da organização da equipe, não era algo constante, ainda que os resultados estivessem registrados e disponíveis. A realização de poucas edições, apesar de ter sido uma ferramenta muito valorizada pela equipe durante as entrevistas realizadas, desperta dúvidas quanto ao real valor que era dado à ferramenta pelo Estado, supondo-se que uma iniciativa bem-sucedida teria despertado interesse de ser realizada mais vezes. Sendo assim, não se pode descobrir a razão de apenas três edições terem sido promovidas.

Ao total, foram registradas 6.140 respostas do público, que receberam 541 mil votos da população, resultando na escolha de 70 respostas que, assim, teriam a oportunidade de ouvir do governador suas percepções.

#### Edição 1 - 2011: Como podemos melhorar o atendimento à saúde pública?

- d) Mais de 1300 propostas recebidas;
- e) 120 mil votos computados;
- f) 30 dias de consulta;
- g) 50 propostas priorizadas.

#### Edição 2 – 2012: Como governo e sociedade podem, juntos, promover a paz no trânsito?

- 2 Mais de 2000 propostas recebidas;
- 3 240 mil votos computados;
- 4 39 dias de consulta;
- 5 10 propostas priorizadas e incorporadas no Plano Estadual de Segurança no Trânsito para a década de 2011-2020.

#### Edição 3 – 2013: Na sua opinião, quais devem ser as prioridades da reforma política?

- 3 Mais de 2840 propostas recebidas;
- 4 Mais de 181 mil votos computados;
- 5 16 dias de consulta;

---

<sup>96</sup> ENTREVISTADO G. Entrevista VI [setembro de 2016]. Entrevistador: Marcelo Zepka Baumgarten. Porto Alegre, 2016.

6 10 propostas priorizadas.

Aqui cabe analisar tanto a capacidade real de participação e diálogo que a ferramenta permitia, quanto à efetividade da participação e a verdadeira faceta democrática – ou não – materializada através desse espaço. Começemos por analisar os três temas que foram selecionados e as motivações conhecidas por trás do primeiro e do último tema.

No primeiro caso, como já explicitado, a demanda para o tema partiu da própria Secretaria da Saúde, que desejava testar e divulgar suas propostas, assim como coletar novas propostas da população. Se, por um lado, não se pode ignorar que muito da motivação passava por propaganda institucional; por outro lado, ainda que subsidiariamente, houve o interesse em coletar na Sociedade Civil novas possibilidades de ação. Portanto, em tese, havia a possibilidade de uma materialização de participação qualificada e a aproximação de caracteres de Democracia Digital, com traços do modelo democrático participativo. Através da possibilidade de manifestação direta e quantificação das propostas por meio dos votos e de democracia radical – através da coleta e divulgação de todas as respostas e apreciação randômica, reduzindo o potencial de exclusão das vozes.

Infelizmente, ao analisarmos a fundo o conteúdo das participações e a manifestação de interesse da população nas respostas selecionadas com maior número de votos, vemos que o propósito original da ferramenta acabou turvado pela propaganda institucional. Abaixo, temos demonstradas as três respostas mais votadas do 1º “Governador Pergunta”<sup>97</sup>. No campo “contribuição” está a resposta dada pelo cidadão; no campo “resposta”, está a réplica da parte do governo estadual, supostamente sumarizando o que foi repassado durante a audiência da qual o autor da resposta vencedora fez parte.

- Mais votada – Hospitais

Autor (a): Anelise Schena.

Pontuação: 74.6765.

Contribuição: Gostaria que os hospitais do interior fossem dotados de mais recursos para dar mais atenção aos pacientes evitando lotação nos hospitais da capital.

---

<sup>97</sup> Fonte: Relatório “Governador Pergunta Novembro/Dezembro 2011”.

Resposta: Estão previstas a adequação e ampliação de Leitos Hospitalares de referência Regional, por meio da Ampliação dos Hospitais já existentes ou da construção de Hospitais Regionais, qualificando estes leitos e disponibilizando-os regionalmente, a fim de diminuir a concentração de encaminhamentos para a região metropolitana.

- Segunda mais votada – Agilidade nos diagnósticos

Autor (a): Belani Chaves.

Pontuação: 71.134.

Contribuição: Formar plantões médicos para diagnosticar logo após a realização dos exames, com mais rapidez. Podendo este ser formado por médicos residentes, para irem ganhando experiência. Assim o atendimento, o exame e o resultado do diagnóstico, tudo será imediato, pelo menos nos casos de mais urgência.

Resposta: Está prevista como projeto prioritário de governo a construção de CENTROS DE ESPECIALIDADES REGIONAIS, que darão suporte regional para as unidades básicas de saúde e hospitais na realização de consultas especializadas e exames.

- Terceira mais votada – Centro de Especialidades

Autor (a): Mauro.

Pontuação: 67.0588.

Contribuição: Sugiro que se crie centro de especialidades regionais para cada 100 mil habitantes, por exemplo, ou tantos km<sup>2</sup> de área. Serviria para desafogar Porto Alegre e diminuir a tortura aos doentes que aguardam meses por uma vaga, meses para um exame, retorno ou procedimento e que necessitam viajar várias horas.

Questões agregadas - Atendimento de qualidade na zona rural

Autor (a): Tatiane Oss-Emer da Silva.

Contribuição: Catuípe tem 9.843 habitantes. Onde segundo dados do IBGE, somente 54% da população moram na zona urbana. O município possui três ESF que atendem na zona urbana; desse modo, pensando em melhor atender a população rural, uma vez que a base econômica do município é agrícola,

merecem um atendimento ímpar, então pretendendo melhorar o acesso desta população, pensamos em montar um veículo.

Resposta: Está prevista como projeto prioritário de governo a construção de CENTROS DE ESPECIALIDADES REGIONAIS, que darão suporte regional para as unidades básicas de saúde e hospitais na realização de consultas especializadas e exames.

Observe-se que nos três casos, ainda que as contribuições da população tenham razoável conteúdo de sugestão de direcionamento para ações do Estado, as respostas dadas pelo próprio Estado são, via de regra, meras divulgações de algo que já estava em curso ou que já estava planejado. Inclusive, a segunda e terceira mais votadas têm a mesma resposta do Estado, literalmente copiada e colada no campo de réplica, reduzindo substancialmente a qualidade da participação e dando a impressão de que, na prática, o “Governador Pergunta” acabou deixando de ser um espaço de contribuição popular de fato e se tornou mais um veículo de propaganda estatal, prejudicando drasticamente o caráter democrático digital da ferramenta.

Outra observação que precisa ser feita diz respeito ao tema da terceira e última ocorrência do “Governador Pergunta”: Reforma Política. Em primeiro lugar, o tema não trata de algo que seja de competência do governo estadual; desse modo, quaisquer que fossem as contribuições da população sobre o tema, nada poderia ser feito. Trata-se de algo que é de competência do governo federal, que dispunha ele próprio de canais de participação – em especial o “Participa.Br”. Além disso, a escolha do tema da reforma política para o “Governador Pergunta” do ano de 2013 coincidiu com as primeiras manifestações da população antes da Copa do Mundo, manifestações massivas que demandavam, entre outras coisas, por reforma política. Somando-se isso com a total impossibilidade do governo estadual em tomar alguma atitude a respeito do tema, independente da qualidade das participações da população, chega-se à conclusão que, novamente, a ferramenta “Governador Pergunta” foi utilizada com a finalidade de construção e melhoria da imagem do governo estadual. Sendo assim, mera propaganda estatal, e qualquer participação que tenha sido realizada por esse canal acabou sendo totalmente vazia, sem resultado para a população.

Independente da nobreza da proposta original, chega-se a uma prática rasa de comunicação estatal que talvez sequer possa ser considerada ação de Governo Eletrônico, dado que não prega transparência, responsabilidade ou qualquer outro de

seus elementos. Por outro lado, ainda que não tenha sido possível através de documentação verificar o conteúdo relatado abaixo, houve em uma das entrevistas a indicação de que, apesar dos problemas que aqui apontamos, o “Governador Pergunta” assumiu, em alguns momentos, um caráter provocador, pedagógico e de promotor de transparência.

Essas propostas (as originadas no “Governador Pergunta”) sim a gente monitorava com a Secretaria fim, e todo ano a gente dava uma resposta sobre o que estava andando e o que não estava andando... Então a gente obviamente mandava isso para o autor, mas ficava também disponível no site... tipo... A proposta tal tá lá em 30%, 80%... Muitas dessas a gente percebia que tinha a ver com políticas públicas já pensadas ou em curso, então era legal porque a gente compatibilizava, chamava o autor e falava... Olha, isso atende ao que você queria dizer? Então servia como aprendizado, o cara estava tendo uma ideia e já existia uma política pública, só não estava chegando até ele ou não era exatamente o que ele tinha pensado. [...] E isso ajudava bastante a tomada de decisão, porque de alguma maneira isso chacoalhava a Secretaria fim, porque ela tinha que dar um feedback. [...] Muita coisa ficou pronta e a gente valorizava, chamava o autor da proposta, dizia que era uma demanda atendida pelo “Governador Pergunta”... (ENTREVISTADO G, informação verbal<sup>98</sup>).

Cabe ressaltar que, mesmo indicando que houve novas contribuições da ferramenta em termos de participação, há um reconhecimento do entrevistado sobre o seu caráter de publicidade estatal, ao confirmar a divulgação de obras e políticas já existentes, muitas vezes tentando “encaixar” políticas existentes na sugestão do cidadão “o cara estava tendo uma ideia e já existia uma política pública, só não estava chegando até ele ou não era exatamente o que ele tinha pensado” (ENTREVISTADO G, informação verbal<sup>99</sup>).

Por fim, consideremos os principais resultados publicizados<sup>100</sup> pelo GD sobre o “Governador Pergunta”.

- Aumento de 166% no valor repassado aos municípios para investimento em Atenção Básica em Saúde;

<sup>98</sup> ENTREVISTADO G. Entrevista VI [setembro de 2016]. Entrevistador: Marcelo Zepka Baumgarten. Porto Alegre, 2016.

<sup>99</sup> ENTREVISTADO G. Entrevista VI [setembro de 2016]. Entrevistador: Marcelo Zepka Baumgarten. Porto Alegre, 2016.

<sup>100</sup> Fontes: Balanço do GD 2011-2014 e WU, Vinícius. **GD**: Metodologias Inovadoras em consultas públicas. CONSAD, 2013.

- Implantação do Prontuário Médico Eletrônico na região de Passo Fundo, abrangendo cerca de 13 mil usuários;
- Aumento de 85 para 151 das bases implantadas do SAMU;
- Apoio a três hospitais públicos regionais: em Santa Maria, Palmeira das Missões e na região do Vale do Gravataí;
- Aumento do desconto do IPVA para motoristas que não cometem infração;
- Assinatura pelo governador do decreto que instituiu a Política Estadual para a Segurança no Trânsito e a criação do observatório de trânsito, que terá no Detran o órgão executivo.

Não foi possível confirmar – nem desmentir – a ligação direta entre os feitos relatados acima e o trabalho do GD. Entretanto, a maior parte dos resultados citados é da área da saúde, pelas investigações que realizamos e sobre as quais já tratamos aqui, a Secretaria da Saúde, ao insistir na criação do “Governador Pergunta”, já dispunha de um pacote de medidas pronto, anterior ao trabalho do GD, e que gostaria de submeter para avaliação do público via Internet. É hipoteticamente possível, portanto, que uma ou mais das medidas concretizadas já fosse algo previsto e meramente apreciado pela população via GD.

### **5. 2. 6. 3 Governo Escuta**

O “Governo Escuta”, outra das ferramentas originais do GD, consistia na realização de audiências públicas, inicialmente com grande foco quase que exclusivamente em participações via Internet, com a presença do governador, além de técnicos governamentais, pesquisadores e demais lideranças no tema de cada audiência. Na prática, o “Governo Escuta” foi uma inversão do fluxo de comunicação do “Governador Pergunta”; dessa forma, com as autoridades à disposição naquele recorte de tempo determinado, partia dos cidadãos conectados a iniciativa de formular perguntas relativas ao eixo temático sugerido pelo GD.

Foram realizadas 15 edições do “Governo Escuta”. O instrumento era ativo apenas em momentos e datas específicas, organizadas pela equipe do GD, sem ser

algo constante, ainda que as gravações permanecessem disponíveis. De toda forma, sendo uma audiência pública e não tendo caráter continuado, a disponibilidade posterior tinha utilidade meramente informativa, já que o momento de interação se encerrava na própria audiência. Foram noticiadas 700 mil participações contando todos os acessos e presenças. Ainda que, pela natureza do evento e pelo relato dos entrevistados, “participações” não seja o termo correto a ser aqui aplicado; “acessos” ou “audiência” – no sentido de telespectador – seriam termos mais corretos.

O “Governador (sic) Escuta” eram só perguntas durante aquela audiência pública, então não tinha muito o que encaminhar. Era mais uma resposta do governador, então o que a gente fez naquela ferramenta foi ter uma boa forma de filtrar muita bobagem que entrava, porque entrava muita gente perguntando sobre outro tema, ou gente xingando mesmo... E a gente não queria era também parecer que aquilo era uma coisa combinadinha, que ia pegar só pergunta escohidinha, a gente fez um filtro para funcionar no quente assim... Tinha a equipe toda lá atrás, só separando o que não era do tema e separando os xingamentos, o que eram outras coisas a gente deixava rolar... O acontecia é que era muita pergunta e não dava tempo, era uma audiência pública, dava para abrir umas 4 ou 5 perguntas por sessão, e o que acontecia é que as primeiras entravam... [...] Não tinha muito encaminhamento, o encaminhamento dado era o resultado da audiência pública, não da ferramenta... Era um grande tema sendo debatido... (ENTREVISTADO G, informação verbal<sup>101</sup>).

Se, em tese, a promessa era de que o que fosse discutido nas audiências seria levado diretamente em consideração pelas autoridades envolvidas na constituição de políticas públicas – proposta oficial. Na prática, conforme comprovado no relato acima, havia um debate naquele momento, sem desdobramentos pensados para além da mera boa vontade dos participantes e livre iniciativa de incorporação das contribuições na construção de políticas públicas. Além disso, poucas participações eram efetivamente levadas ao debate – quatro ou cinco em média, segundo o relato, restringindo assim o próprio tema debatido.

Da mesma forma – e trataremos disso quando for discutido a respeito da elitização e exclusão digital – o fato de haver foco na audiência e participação digitais, além de haver um maior interesse e possibilidade naturais de que usuários recorrentes de internet, interessados em TICs e/ou indivíduos ideologicamente vinculados à gestão acessassem o canal virtual para debate; havia o risco de que os temas debatidos por meio do “Governo Escuta” tivessem contribuições com pontos de vista limitados em termos de diversidade.

---

<sup>101</sup> ENTREVISTADO G. Entrevista VI [setembro de 2016]. Entrevistador: Marcelo Zepka Baumgarten. Porto Alegre, 2016.

Outra questão que o relato revela é que havia uma filtragem manual dos questionamentos. Mesmo havendo orientação sobre o critério de corte, isso demonstra o risco de censura de algumas participações, sob alegação de ofensa ou outra categoria que justifique a negativa. Sendo algo sobre o que não havia ou não foram encontrados registros, assumimos isso apenas como um hipotético risco, sem qualquer comprovação possível nessa pesquisa.

Parece-nos adequado, ainda, avaliar, tal qual fizemos nas demais ferramentas até aqui, os temas tratados nas audiências, destacando aspectos relevantes quando cabível. Abaixo elencamos a lista de todos os “Governo Escuta” realizados.

#### 2011

- Bullying nas escolas públicas;
- Debate sobre Lei de Estrangeirismos;
- Cultura digital, Democracia e governos no século XXI.

#### 2012

- Liberdade na sociedade digital;
- Impactos e legado da Copa do Mundo.

#### 2013

- Reforma política;
- Saúde pública no Brasil e no RS;
- Lançamento do Sistema Estadual de Cultura;
- Novo modelo de pedágios;
- Segurança dos taxistas;
- Jornadas de junho: o que dizem as ruas?;
- Abertura do seminário “Crise da Representação e Renovação da Democracia”;
- Rede Lilás: políticas para as mulheres.

#### 2014

- Encontro com blogueiros e ativistas digitais;
- Diálogos da Copa.

À primeira vista, a natureza dos temas parece mais rica do que as demais ferramentas de participação do GD, havendo mais temas que, em teoria, poderiam reverter para a melhoria ou construção de políticas públicas a partir da contribuição de participantes. Ressalte-se, porém, que a possibilidade de elitização das participações nesse tipo de evento, dado o formato escolhido, traria riscos de distorção entre a informação recebida pelos integrantes do governo e as demandas que, na prática, poderiam interessar à população que, majoritariamente, não fazia parte e, com grandes possibilidades, sequer se fazia representar devidamente nos eventos.

De toda forma, retorna um vício que permeou as ferramentas até aqui analisadas: o aparente oportunismo e/ou direcionamento particular de alguns temas. Por exemplo, há uma série de temas que abordavam a cultura digital, a Internet ou temáticas relacionadas. Por mais que seja um tema relevante, considerando um Estado com problemas diversos, nas mais diversas áreas; contudo, dedicar 20% de todos os “Governo Escuta” à temática virtual parece demasiado incongruente. Além disso, há o risco de se ter uma situação de repetição extrema, posto que no final das contas, é “a Internet discutindo ela própria”.

Outros 20% dos temas circularam em torno de reforma política e debates acerca da política nacional de maneira geral. Um tema relevante, porém relativamente alheio ao poder estadual para qualquer modificação de status. Repete-se aqui a suspeita de oportunismo na seleção do tema, de modo que se construísse uma imagem da gestão e do governador como figuras que estavam “do lado das manifestações”. Inclusive, o maior “feito” do GD, segundo praticamente todos os entrevistados, foi o “Governo Pergunta” realizado durante as manifestações de junho de 2013, quando o governador Tarso Genro foi colocado para debate, através do GD, com manifestantes.

Ainda que seja conveniente a aproximação do governo com a população e a construção desse tipo de canal de comunicação, entretanto, há: 1) a ausência de qualquer possibilidade de ação do governo estadual, mesmo do governador, sobre o tema; 2) o risco da seleção dos manifestantes que participaram da acareação ter sido “viciada<sup>102</sup>”; 3) a suspeita de oportunismo na realização do evento, com a finalidade

---

<sup>102</sup> Ao menos um relato durante as entrevistas mostrou que a seleção dos manifestantes foi de fato direcionada, a partir de uma integrante da equipe do GD que tinha contatos com movimentos sociais que, ao natural, tem ideologias aproximadas com a gestão da ocasião, de esquerda.

principal não de participação, mas sim da construção de uma imagem positiva do governo frente à população.

Excetuando-se outro tema que apresentou mais de uma ocorrência – Copa do Mundo, algo de que talvez não se pudesse fugir já que Porto Alegre era sede do evento. Os demais temas, em teoria, poderiam representar bons debates, com potencial para contribuições a partir da participação social. Temas como as políticas para as mulheres, segurança, pedagogamento, violência escolar e saúde tiveram seus eventos dedicados.

O porém que aqui colocamos é uma retomada ao argumento que temos utilizado repetidamente, por ser um vício de todas as ferramentas: ao não existir um processo determinado de internalização das contribuições, e tampouco um controle do que foi aproveitado de fato, a participação pública se torna frágil e, com ela, frágil se torna a lógica de uma Democracia Digital, participativa ou deliberativa.

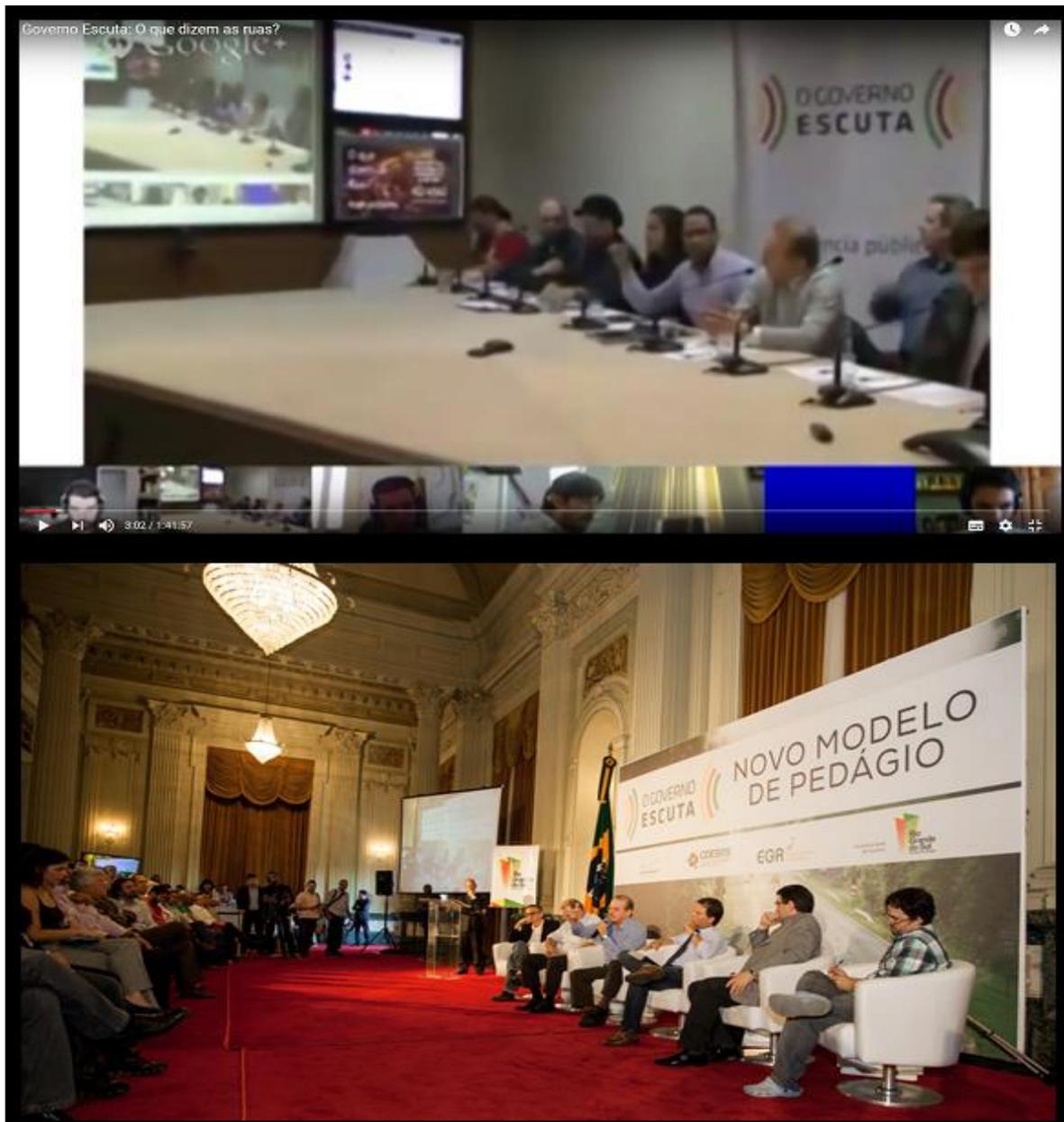
Observemos, por exemplo, alguns dos resultados<sup>103</sup> que o GD diz ter obtido a partir dessa ferramenta, além do que já foi comentado anteriormente nessa sessão:

- Criação do Comitê Comunitário de Prevenção à Violência nas Escolas;
- Veto ao projeto de lei aprovado na Assembleia Legislativa que previa a obrigação de tradução de todas as palavras e/ou expressões “estrangeiras”;
- Assinatura de termo de cooperação entre a Procergs e a W3C Brasil para o compartilhamento de dados governamentais.

---

<sup>103</sup> Fontes: Balanço do GD 2011-2014 e WU, Vinícius. GD: Metodologias Inovadoras em consultas públicas. CONSAD, 2013.

Figura 12 – Dois momentos do Governo Escuta – modelo mais simples acima, e um evento mais amplo, abaixo.



Fonte: YouTube e Google Imagens.

Não há nexos concretos e claramente documentados – além da propaganda oficial – entre as decisões e o “Governo Escuta”. Ao delegar para a boa vontade e automotivação das autoridades presentes o aproveitamento das participações, sem qualquer controle ou processo de internalização, perde-se o rastreamento entre o que foi eventualmente aproveitado e o que, por uma razão ou outra, aconteceu sem qualquer ligação com o GD.

#### 5. 2. 6. 4 Agenda Colaborativa

Mais uma das ferramentas originais que integravam o começo dos trabalhos do GD, a “Agenda Colaborativa” consistia na utilização do portal do GD para coletar sugestões de demandas de determinada região do interior do RS, para que isso servisse de base para o deslocamento programado de comitiva do Poder Executivo Estadual, seguindo assim a promessa de campanha de “interiorizar, regionalizar o desenvolvimento”, a partir da aproximação física entre o interior e o núcleo do governo.

O GD contribuía também enviando uma pequena equipe de técnicos e alguns equipamentos, entre tablets e notebooks em um veículo, a “Van da Participação”, com capacidade de conexão à Internet, de modo que as populações do interior do Estado pudessem utilizar a estrutura do GD mesmo em localidades com infraestrutura deficitária.

**Figura 13: Van da Participação na Rodoviária de Porto Alegre**



Fonte: YouTube e Google Imagens.

Em tese, o esforço conjunto objetivava colher da população das regiões demandas e contribuições que, pela distância da capital e pelo déficit estrutural, muitas vezes não eram percebidas – e, obviamente, também promover a divulgação das ações do governo. Havia uma orientação para que fossem priorizadas as regiões mais afastadas da capital e as cidades menores do Rio Grande do Sul.

A “Agenda Colaborativa” só ocorreu em quatro oportunidades, tendo sido avaliada como um instrumento não satisfatório pela própria equipe do GD, por uma série de razões:

A Agenda Colaborativa, que foi uma ferramenta logo cancelada, era digamos assim quando o governo ia para o interior. Numa situação específica, o governador fazia umas viagens quase que mensais para o interior e levava o governo junto, então era uma oportunidade das pessoas pautarem alguns

assuntos nesse momento. Mas não deu muito certo, até pela arquitetura da ferramenta. [...] Ela não funcionou muito bem porque como eram agendas de interior, no interior não tinha muita cultura de você usar a internet para influenciar... A gente fez várias tentativas e tal, mas não rendia sabe... Rendia 4, 5 postagens que não tinham a ver com o tema, não tinham a ver com a região, eram pautas mais corporativas, então aquilo logo caiu fora... A gente tentou uns 4, 5 meses e depois caiu fora... (ENTREVISTADO G, informação verbal<sup>104</sup>).

A colocação do coordenador executivo, acima, traz a materialização de uma situação que é um dos debates centrais desta pesquisa: a exclusão digital, relacionada com outras naturezas de exclusão, o que gera risco de elitização em termos de políticas de democracia digital. O relato é a materialização daquilo que destacamos: a insuficiência de infraestruturas lógicas (redes), de equipamentos (hardware), de medidas educacionais e da própria cultura virtual faz com que um grande contingente populacional e, conforme o relato, em um recorte geográfico específico não acesse os canais digitais e, assim, esteja alheio à participação digital. A consequência disso é que, na promoção de políticas de democracia digital que utilizem a rede para a coleta de opiniões, votações ou outras contribuições, tais contingentes populacionais estarão excluídos, serão vozes caladas e suas vontades não serão conhecidas.

Por outro lado, aqueles indivíduos que estão inseridos na rede e já superaram de alguma forma as barreiras infraestruturais e de acesso em geral, uma elite, de certa forma, terão seus desejos e suas vozes ouvidas e, assim, terão maiores possibilidades de influenciar os rumos do Estado. Dada a complexidade do problema, dedicaremos logo a seguir um tópico que discutirá especificamente a exclusão digital e o risco de elitização nas políticas de democracia digital. Contudo, refletindo sobre a Agenda Colaborativa, é possível desde já conceber o prejuízo que tais restrições de acesso causam na participação e a consideração do fator cultural ressalta ainda mais o papel do Estado na transformação desse impedimento, o que exploraremos no tópico seguinte.

---

<sup>104</sup> ENTREVISTADO G. Entrevista VI [setembro de 2016]. Entrevistador: Marcelo Zepka Baumgarten. Porto Alegre, 2016.

### 5. 2. 6. 5 Diálogos em Rede

Outra iniciativa que transcendia os limites da Internet, os “Diálogos em Rede” consistiam da realização de debates informais com atores e setores sociais ligados à temática da cultura digital.

De modo a evitar a formalidade, os locais escolhidos para realização dos debates foram bares e pontos culturais de Porto Alegre, ainda que também houvesse a transmissão dos encontros via Internet.

Cada reunião apresentava um tema previamente anunciado, tendo sido realizadas sete edições, no período entre 31 de outubro de 2013 e 27 de maio de 2014, com aproximadamente 1.000 pessoas tendo assistido os eventos, entre público online e offline.

Os temas tratados durante a existência da iniciativa foram: o Marco Civil da Internet; Direito Autoral; Feminismo e Tecnologia; Copa do Mundo; Diálogos com a Juventude; o Papel da Mídia no Golpe de 64; e Ferramentas de Participação Digital no Brasil.

Figura 14: Diálogos em Rede de Abril de 2014



Fonte: <<http://www.rs.gov.br/lista/953/dialogos-em-rede>>.

Ainda que uma série de encontros com menor teor formal sejam relevantes a longo prazo, para ampliar uma cultura de participação e diálogo entre Estado e

Sociedade Civil, cabe aqui repetir críticas que já foram feitas em diversas das ferramentas anteriormente analisadas e que, nesse caso, são recorrentes.

Em primeiro lugar, os eventos foram realizados num recorte geográfico bastante específico (a cidade de Porto Alegre, capital do RS) e ainda que tenha havido transmissão por meio da rede, o benefício do contato direto entre técnicos do Estado e a população não se reproduzira com igualdade de condições. Ainda mais porque, ao que se pode depreender, a audiência via Internet tinha menor, ou talvez nenhuma, condição de interação, cabendo-lhes mais assistir ao que era debatido nos locais do que propriamente colaborar em condição de igualdade.

Além disso, novamente a escolha das temáticas, as quais podem se chamar de assuntos de “nicho”, em relação com a própria Internet e/ou temas clássicos da esquerda, torna a contribuição questionável em termos de participação e democracia digital. É a esquerda debatendo sobre ela própria e a Internet debatendo sobre si mesma.

A redundância e a aglutinação de opiniões semelhantes, conforme já foi alertado em nosso debate sobre o digital divide nesta pesquisa<sup>105</sup>, empobrece os resultados do diálogo e, na prática, não reforça a democracia em termos de participação, sendo mais um componente de ilusão e propaganda quando promovida pelo Estado, como ocorreu no caso apresentado. Some-se a isso, novamente, o “timing” do Estado em promover a maior parte dos eventos em momentos de turbulência social no Brasil à época, com manifestações tomando as ruas, que foram inclusive tratadas em alguns temas. Por fim, a possibilidade de ação do Estado a respeito dos temas também não era marcante, o que, igualmente, reduzia o potencial de efetividade participativa.

#### **5.2.6.6 De Olho nas Obras**

O “De Olho nas Obras” foi uma das duas últimas ferramentas desenvolvidas pela equipe do GD (com o MEU RS – LOGIN CIDADÃO, que veremos a seguir).

---

<sup>105</sup> Conforme Sampaio (2010), há, no meio virtual, o risco de que os cidadãos decidam se juntar a indivíduos de pensamento similar (like-minded), especialmente se dentre eles houver algum ou alguns que se destaquem por capacidades ou condições singulares (maior domínio técnico, por exemplo). Isso tenderia a reduzir o contraditório entre os cidadãos e, assim, empobrecer os debates e as ações resultantes. Tal comportamento é muito frequente nas listas de discussão e nas comunidades virtuais.

Essas duas ferramentas tinham uma diferença significativa em relação às ferramentas anteriores: se as ferramentas originais do GD tinham, em tese, uma proposta de participação (diretamente ligada à especificidade da Democracia Digital – ainda que o cumprimento de tais promessas tenha sido “questionável”, o “De Olho nas Obras” e o “MEU RS – LOGIN CIDADÃO” tinham foco assumido em prestação de serviços por meio digital e oferecimento de transparência, *accountability* e demais substratos de políticas mais amplas de Governo Eletrônico, sem essência específica de participação no sentido de diálogo e coleta de vontades.

Nesse senso, não seria impossível pensar que as duas ferramentas finais do GD pudessem ser perfeitamente oferecidas mesmo em modelos mais liberais de democracia, especialmente no modelo pluralista, posto que não havendo oferta de participação e de diálogo, não se abririam as possibilidades de modelos não liberais. Em termos operacionais, o “De Olho nas Obras” consistia em uma ferramenta online para acompanhamento de obras públicas, pelo qual os interessados selecionavam a obra que desejavam acompanhar.

A única instância de contribuição existente na ferramenta era a possibilidade de postar fotos, vídeos ou comentários nas obras acompanhadas, o que, na prática, poderia tanto servir como propaganda estatal (casual ou intencionalmente, a partir de postagens direcionadas) como para cobrança efetiva e responsabilização dos agentes estaduais, que possuíam espaço para esclarecer sobre a situação da obra, o que garantia um espaço de propaganda dos atos do governo. Também nesse sentido, havia explicitamente um espaço no qual o governador, por meio de vídeo, a cada 30 dias divulgava informações sobre as obras de maior interesse por parte da população, novamente, uma ferramenta de propaganda justificada como uma ferramenta de transparência.

Essa ferramenta e o “MEU RS – LOGIN CIDADÃO” praticamente tomaram todo o espaço virtual do GD entre o final de 2013 até seu encerramento (conforme FIGURA 15), ajudando-nos a exemplificar que os instrumentos de prestação de serviço, transparência e *accountability*, diretamente ligados a políticas de Governo Eletrônico de modo mais abrangente, acabaram chegando no GD após os instrumentos de Democracia Digital, e efetivamente os suplantaram (entre final de 2013 e durante o ano de 2014, no qual foram bem mais raros os momentos em que os demais instrumentos estiveram ativos).

Ao todo, foram pouco mais de 100 obras disponibilizadas para acompanhamento por meio da ferramenta.

Figura 15 – Tela principal do GD em 2014



Fonte: The Internet Archive, recuperando tela do GD de 2014.

Figura 16– Página principal do “De Olho nas Obras”



Fonte: The Internet Archive, recuperando página do GD.

### 5.2.6.7 Meu RS – Login Cidadão

O “MEU RS – LOGIN CIDADÃO” foi um instrumento de integração de serviços virtuais e transparência do Estado do RS (um instrumento de Governo Eletrônico, em essência), lançado já em 2014, no período final da existência do GD. Foi anunciado durante o 15º Fórum Internacional Software Livre (FISL), evento tradicional da temática, em Porto Alegre/RS. A ferramenta objetivou a implementação de uma identidade digital para o cidadão gaúcho, tornando possível, por meio de login único, o acesso de pessoas físicas a diversos serviços e informações do Estado, como a Nota Fiscal Gaúcha, os bancos de dados da SEPLAG e da SEFAZ, dentre outros. Havia, igualmente, a integração com um instrumento de democracia direta, a Votação de Prioridades, de certa forma, havia um fragmento do modelo participativo na ferramenta. Entretanto, a Votação de Prioridades existia independentemente do Meu RS, sendo uma versão “redesenhada” da Consulta Popular, originada na gestão Antônio Britto, conforme relatamos anteriormente nesse trabalho. Assim, a faceta “participativa” consistia mais de uma integração por conveniência do que, propriamente, algo proporcionado pela ferramenta – a agregação lhe reforçava a utilidade, mas não podia a caracterizar.

Diferentemente da maioria das ferramentas e do que já havíamos reportado sobre aproximação entre equipes de desenvolvedores, no caso do MEU RS há indícios de grande parceria entre as equipes do GD e da PROCERGS, contando, especialmente, com a colaboração de equipes da SEPLAG e da SEFAZ. Entretanto, por ser uma ferramenta basicamente informativa e de prestação de serviço, há de se considerar a menor complexidade no desenvolvimento de metodologia, o que facilitou a aproximação das equipes numa construção coletiva.

O processo de construção do MEU RS, conforme o relato de alguns dos entrevistados, foi visto como uma vitória e um legado do GD, posto que o GD se pôs como organizador da ferramenta e coordenou esforços das diversas equipes do Poder Executivo envolvidas (SEPLAG, SEFAZ, PROCERGS). A construção do MEU RS era, também, uma nova tentativa, ainda que tardia, de trazer o GD ao protagonismo na coordenação das políticas digitais do governo do Estado.

O GD, como iniciativa, era muito bom, mas estava desconectada da Nota Fiscal Gaúcha, por exemplo... Desconectado do Detran... Desconectado da Cultura, do Mapa da Cultura... Então uma das coisas que começamos a fazer, e daí

que surgiu o Login Cidadão, trazendo o GD para o ciclo de políticas digitais, é que o GD passou a ser não só um gabinete do governo, mas também passou a pensar as políticas digitais do Estado e pensar o Estado como uma plataforma que a sociedade civil passasse a utilizar para se desenvolver. Então, a gente começou a fazer essa articulação dentro do governo, o GD passou a conversar com outras Secretarias, e daí surgiu o Meu RS, de cara, articulado com a Fazenda, Comunicação, Planejamento e mais umas 4 ou 5 aí... (ENTREVISTADO C, informação verbal<sup>106</sup>).

Ainda que o esforço seja realmente válido, o relato acima revela a desarticulação e a indefinição institucional sobre as delegações ao Gabinete e como deveria ser visto em conexão aos demais órgãos do RS. Ressalte-se que o entrevistado somente passou a integrar o GD no biênio final em andamento (2013-2014), e o Meu RS teve seu lançamento já em 2014. Confrontando essa linha do tempo com o relato, se pode perceber que as indefinições e a desarticulação avançaram, comprovadamente, para além do segundo semestre de 2013, já adentrando, no mínimo, a reta final da gestão ainda apresentando problemas de dinâmica de atuação.

### **5.2.7 Desativação e Legado**

Por fim, cabe-nos compreender os detalhes que envolveram o fim do GD do Rio Grande do Sul. Cobriremos em nossa análise derradeira as ações que foram tomadas (e as que deixaram de ser tomadas) para a manutenção do GD na estrutura do governo do Estado. Da mesma forma, discutiremos o impacto de sua existência enquanto articulador, ao menos como uma proposta, do campo democrático digital estadual, bem como o papel que cabia ao Governo do Estado para sua continuidade.

O GD do Rio Grande do Sul teve seu website removido<sup>107</sup> em agosto de 2015. Na prática, entretanto, desde 31 de dezembro de 2014, último dia da gestão Tarso Genro, não havia mais atividade no âmbito do projeto. As contas de Facebook, Twitter e YouTube não registraram novos conteúdos ou mesmo qualquer outra atividade relevante desde a posse do governo Sartori (janeiro de 2015). Nas próximas linhas, buscaremos explicar o porquê do ocorrido e a previsibilidade que era anunciada e documentada acerca do término dos trabalhos.

---

<sup>106</sup> ENTREVISTADO C. Entrevista III [setembro de 2016]. Entrevistador: Marcelo Zepka Baumgarten. Porto Alegre, 2016.

<sup>107</sup> <<http://www.correiodopovo.com.br/Noticias/Pol%C3%ADtica/2015/8/564694/Governo-tira-do-ar-o-site-do-Gabinete-Digital>>.

A primeira questão que se apresenta é exatamente sobre a previsibilidade do risco de interrupção das iniciativas em uma troca de gestão no governo. Em decorrência disso, gostaríamos de refletir sobre a necessidade de ações estatais que ampliem as possibilidades de continuidade de iniciativas. Objetivamente falando, não somente a equipe do GD, como também a cúpula da gestão Tarso Genro, tinham consciência, antecipadamente, dos riscos (e probabilidades) de desativação das iniciativas de participação colocadas em prática em seu governo:

Os caras (a gestão Sartori) não têm o cuidado de manter esse troço, mas eles fazem isso com o nosso governo passado e mesmo com o deles. Quando eu assumi na Secretaria Geral tinham me pedido os documentos, daí fui procurar e não tinha nenhum documento, nada... Os computadores tudo no chão, empilhados... Imagina, a Secretaria Geral não tinha um arquivo, nada, imagina que ela lida com todas as coisas do governador e não tinha nada, a memória do Estado... Não tinha memória da gestão da Yeda e eles apagaram a memória da nossa gestão... (ENTREVISTADO F, informação verbal<sup>108</sup>).

Portanto, considerando que o entrevistado acima estava no círculo próximo do governador Tarso Genro antes mesmo da eleição de 2010, e que relatou ter conhecimento da desatenção e da eliminação da memória do Estado em trocas de governo, havia comprovadamente conhecimento da necessidade de se tomar precaução para a consolidação e a manutenção de projetos.

Especificamente sobre o GD, também é possível comprovar que a equipe tinha conhecimento do risco e que, em alguns momentos, chegou ao menos a discutir soluções. Conseguimos durante a pesquisa rastrear discussões tão antecipadas quanto o primeiro semestre de 2013, considerando as declarações que seguem e o momento histórico em que cada um dos declarantes participou da equipe do GD.

Conforme fala do ENTREVISTADO G, Coordenador Executivo do GD desde 2011 até o primeiro semestre de 2013 – o que permiti supor que tal declaração só pode se referir a esse período: “em algum momento se pensou em fazer um projeto de lei. E aí, salvo engano, essa discussão eu acho que o GD não tinha força sozinho para se transformar em projeto de lei” (ENTREVISTADO G, informação verbal<sup>109</sup>). Tal declaração não somente indica a existência da emergência por uma ação para a continuidade dos trabalhos, novamente revela as oposições que o GD sofria dentro

---

<sup>108</sup> ENTREVISTADO F. Entrevista V [setembro de 2016]. Entrevistador: Marcelo Zepka Baumgarten. Porto Alegre, 2016.

<sup>109</sup> ENTREVISTADO G. Entrevista VI [setembro de 2016]. Entrevistador: Marcelo Zepka Baumgarten. Porto Alegre, 2016.

da gestão. Inclusive. Na continuidade do relato, o entrevistado informava sobre a resistência da Assembleia Legislativa, mesmo dentro da base aliada, o GD, o que poderia dificultar a aprovação de um eventual projeto de lei. A resistência, conforme já mencionada, se referia especialmente ao receio dos deputados de que o GD estivesse retirando as suas visibilidades perante a Sociedade Civil, o que comprometeria suas futuras campanhas.

Foi possível ouvir de outros membros da equipe a mesma preocupação sobre os esforços de continuidade dos trabalhos pós-eleição, desta vez com a possibilidade de pontuarmos a data exata da declaração:

Era dia de protesto, 18 de junho de 2013, bem no começo, estava tendo protesto na cidade... A gente saiu e foi jantar com o Wu, e a gente de fora, com a experiência na prefeitura de Fortaleza, aconteceu a mesma coisa, trocou de gestão e foi descontinuada a coisa... Falei pro Wu para ver como criar legislação, para virar política de estado e não de governo, não lembro o que ele respondeu. Mas isso foi uma frustração, a gente não ter institucionalizado quando isso podia ter sido feito, porque desfazer uma lei dá mais trabalho do que simplesmente desligar o site, que foi o que acabaram fazendo... (ENTREVISTADO C, informação verbal<sup>110</sup>).

O relato acima é interessante, pois permite ver que, na pior das hipóteses, houve um aviso de risco iminente com um ano e meio de antecedência, que perdurou até o final da gestão. Mais do que isso, o aviso era qualificado, posto que o integrante da equipe já vivera experiência similar em outra prefeitura, na qual o resultado final foi o mesmo, a desativação do projeto. Há no relato, a indicação de uma solução, a institucionalização por meio de lei, o que, conforme praticamente a totalidade dos relatos, era uma das principais formas de permanência do projeto na estrutura de governo.

O ENTREVISTADO A confirmou sua ciência do fato mencionado acima, ainda que não se saiba o grau de atenção dado ao assunto. De toda forma, o próprio ENTREVISTADO A assume que houve discussão e intenção de se criar uma lei. Mais do que isso, o antigo coordenador geral do GD se mostra convencido do caminho ser a criação de legislação, ainda que isso não se tenha conseguido isso durante a gestão Tarso Genro, o que contribuiu para a extinção do GD.

Careceu de institucionalizar de alguma maneira aquela experiência (o GD), inscrevê-la na estrutura do Estado de modo que ela ficasse menos refém da descontinuidade, da alternância de governos no Estado. [...] Nós já estávamos trabalhando num projeto de lei nesse sentido, mas por uma série

---

<sup>110</sup> ENTREVISTADO C. Entrevista III [setembro de 2016]. Entrevistador: Marcelo Zepka Baumgarten. Porto Alegre, 2016.

de limitações não deu tempo de apresentar o projeto. [...] Eu mesmo agora coordenei a renovação do Conselho de Política Cultural do MinC. Ele é institucionalizado, é lei... Entrou outro governo, bom... e eles vão valorizar, se vão dar efetividade ao que o conselho decide, isso é uma coisa, mas o conselho vai seguir existindo, até como espaço de crítica e resistência, a eventuais retrocessos (ENTREVISTADO A, informação verbal<sup>111</sup>).

Novamente, aparece a previsão de que a institucionalização legal ampliava a possibilidade de continuidade do GD pós-eleição, algo que também foi mencionado pelo ENTREVISTADO E, diretor da SEPLAG, ao dizer que, no caso da Consulta Popular (originária do Governo Britto), “a lei foi aplicada pela Yeda, pelo Rigotto, por nós. Ela (a lei) tinha uma força muito grande, por causa disso a gente não o tinha como interferir”. (ENTREVISTADO E, informação verbal<sup>112</sup>).

Além das resistências da Assembleia Legislativa e da falta de tempo (ainda que, ao menos um ano e meio tenham estado disponíveis para o projeto, outras razões foram apontadas para a não construção da institucionalização legal: o pequeno tamanho da equipe e a proximidade das eleições, que fez com que a maior parte do governo se direcionasse para o pleito eleitoral em vez de suas demais atribuições.

É o que se pode extrair da declaração do último coordenador executivo do GD, ENTREVISTADO B, quando nos diz em entrevista que a discussão da lei “acabou não indo para a frente, até porque não era prioridade nossa, a prioridade era fomentar a participação. Começou o processo eleitoral e o governo entrou em espiral” (ENTREVISTADO B, informação verbal<sup>113</sup>). No entanto, a legitimação legal não era a única estratégia possível para maximizar a chance de continuidade. Pelo menos duas outras tentativas foram consideradas: a legitimação popular e a legitimação acadêmica. Uma prova documental de que essas formas eram buscadas e que seriam valorizadas quando atingidas é o destaque dado às premiações internacionais recebidas pelo GD<sup>114</sup>, além do incentivo que o projeto mantinha para que trabalhos acadêmicos fossem produzidos sobre sua atuação

---

<sup>111</sup> ENTREVISTADO A. Entrevista I [setembro de 2016]. Entrevistador: Marcelo Zepka Baumgarten. Porto Alegre, 2016.

<sup>112</sup> ENTREVISTADO E. Entrevista IV [setembro de 2016]. Entrevistador: Marcelo Zepka Baumgarten. Porto Alegre, 2016.

<sup>113</sup> ENTREVISTADO B. Entrevista II [setembro de 2016]. Entrevistador: Marcelo Zepka Baumgarten. Porto Alegre, 2016.

<sup>114</sup> Fontes: Balanço do GD 2011-2014 e WU, Vinícius. GD: Metodologias Inovadoras em consultas públicas. CONSAD, 2013.

A gente teve também esse processo de buscar sempre legitimação externa, para tentar constranger o próximo gestor a manter, e como tivemos legitimação externa, éramos muito bons em marketing. Muitos prêmios, muita gente veio pesquisar o GD. Disponibilizamos os trabalhos acadêmicos, “linkamos” os trabalhos, tu clicava e ia para o trabalho, enfim, toda uma abertura, disponibilidade para deixar as coisas às claras, no sentido de que talvez tu tenha uma legitimidade, institucionalização informal, mas que tivesse lastro e peso para ser mantido como um arquivo, um arquivo público de fato, mas não aconteceu. (ENTREVISTADO B, informação verbal<sup>79</sup>).

A busca dessas formas de legitimidade é condizente com o comportamento esperado de um ator na dinâmica do campo. Buscando o apoio de outros atores, sua tentativa é, se dominante, manter a estabilidade no campo; se desafiante, ter aliados para buscar repropor as bases da dinâmica. Ao buscar apoio da Sociedade Civil e da Comunidade Acadêmica, curiosamente, o Estado buscava tentar fazer com que essas outras forças lutassem pelas regras daquele momento do campo quando para ele próprio, o Estado, sob nova visão interna após o processo eleitoral, passasse a propor modificações.

Uma vez perdida a eleição e iminente a mudança de orientação interna do ator coletivo Estado, a equipe do GD assumiu então duas obrigações: realizar a transição de governo, repassando os materiais, processos e ferramentas aos integrantes do novo governo; e realizar o backup dos trabalhos e ferramentas construídos entre 2011-2014, para o caso de desativação.

A gente pelo menos fez um backup do servidor, tem os códigos de boa parte das ferramentas, com maior ou menor nível de documentação técnica. É uma coisa importante no Github, é um repositório de códigos. Então, isso é uma coisa que fica, a gente tem esse backup guardado em algum lugar, na verdade a última notícia que eu tinha dele é que tava com o próprio Sérgio (Nota do Pesquisador: Sérgio Berlotto repassou a esta pesquisa algumas informações e alguns acessos diversos, mas negou ter acesso aos dados referidos acima). (ENTREVISTADO B, informação verbal<sup>115</sup>).

Ainda que o backup tenha sido realizado, houve pouca precaução pelos dados guardados. Os códigos do GitHub de fato estão disponíveis online, mas, em geral, quase todo o material foi perdido na transição. O próprio coordenador executivo (ENTREVISTADO B) admite na declaração que não tem certeza do paradeiro do backup, imaginando que estava de posse de outro programador (Sérgio), que em conversa conosco revelou não ter o material, ainda que tivesse acesso ao login de um

---

<sup>115</sup> ENTREVISTADO B. Entrevista II [setembro de 2016]. Entrevistador: Marcelo Zepka Baumgarten. Porto Alegre, 2016.

antigo sistema de cômputo de acessos do GD (Google Analytics, com mensurações de acesso entre 2011 e 2012).

Na prática, todo o material hospedado nos servidores do GD acabou excluído, boa parte das contas teve seus logins perdidos e, assim, muito do trabalho realizado se perdeu. De toda forma, esta pesquisa buscou resgatar a maior quantidade possível de material<sup>116</sup>, tanto o oficial quanto o não oficialmente produzido. Entretanto, a falta de zelo pela memória do trabalho, e o comprometimento que isso causa no (não) aprendizado do Estado sobre tal conhecimento por ele desenvolvido, é uma falha grave na atuação estatal.

Por fim, houve o esforço de transição, coordenado pela equipe do GD de modo a repassar os conhecimentos, até então ainda em funcionamento, mesmo que a maior parte das ferramentas já estivesse em inatividade desde antes das eleições.

Recebemos pessoas que tinham posição política diametralmente opostas, conversamos, passamos tudo que tinha que passar, senhas e tudo, fizemos apresentação para eles como se estivéssemos apresentando o GD para fora. Eles falaram tudo bem, que legal. Foi feita a transição, o Wu foi super republicano, recebeu o Búrigo (o novo Secretário), recebeu o pessoal que em tese ia trabalhar com o suposto GD do Sartori... (ENTREVISTADO B, informação verbal<sup>117</sup>).

Mesmo que tenha de fato havido a reunião de transição, uma crítica coletada junto aos responsáveis pela gestão seguinte do governo do Estado é pertinente, e que já tinha inclusive sido aqui mencionada: como toda a equipe do GD era composta por cargos comissionados, de vínculo precário junto ao governo, houve um desligamento em massa da totalidade dos técnicos ao final da gestão, perdendo-se assim muito da dinâmica, das peculiaridades e do próprio planejamento do projeto, considerando que nem tudo pode ser passado numa reunião de transição.

Conforme o ENTREVISTADO I – diretor geral da Secretaria de Comunicação da gestão Sartori, “tinha uma estrutura própria, umas 15 ou 20 pessoas, [...] quando chegamos nem tinha mais, o governo (gestão Tarso Genro) tinha decidido eliminar

---

<sup>116</sup> Esse banco de dados paralelo encontra-se disponível nos endereços: <<https://drive.google.com/drive/folders/0B4Q10u24DraQRS1PNk56VnoxREU?usp=sharing>>. e <<https://drive.google.com/drive/folders/0B4Q10u24DraQZ2xxWjVCcUZ2Nzg?usp=sharing>>.

<sup>117</sup> ENTREVISTADO B. Entrevista II [setembro de 2016]. Entrevistador: Marcelo Zepka Baumgarten. Porto Alegre, 2016.

esses cargos...” (ENTREVISTADO I, informação verbal<sup>118</sup>). A ruptura causada pela equipe ter sido toda constituída de CCs, de fato, foi uma grande contribuição para a descontinuidade e para a redução da aprendizagem da organização sobre os frutos do projeto.

Efetivamente, e como já relatado, o projeto foi descontinuado em pouco mais de seis meses, sob as justificativas de que o custo de manutenção era elevado, os acessos eram poucos, o foco das ferramentas existentes era para divulgação dos atos da gestão anterior, a falta de equipe e a mudança de visão da nova gestão. Ainda que as primeiras justificativas sejam relativas, e, portanto, não sendo relevante novas críticas além daquelas que já fizemos anteriormente, a justificativa final, de que a visão da gestão Sartori era distinta da visão Tarso Genro, é passível de confirmação e, assim, nos dedicamos brevemente a discuti-la no tópico que segue.

A justificativa do site é que era pesado, que era um valor absurdo. Uma mentira! Se tu conhece um mínimo de tecnologia, tu percebe. Disseram que era 80 mil por mês, falaram ao Leo. [...] E outra, a maioria dos arquivos que eram pesados de fato, tipo vídeo, embora tivesse espelhamento no servidor, tu poderia eliminar, porque tinha no YouTube. E nessa coluna da Rosane de Oliveira que explica porque o governador disse que tirou o site do ar, a Secretaria de Comunicação diz que vai investir em ferramentas de participação mais modernas e mais baratas. Até hoje estamos esperando. Achei um pouco ofensivo. Mais moderno e mais barato é não dialogar. (ENTREVISTADO B, informação verbal<sup>119</sup>).

Antes de avançarmos, cabe encerrar a narrativa cronológica do projeto e entender através da perspectiva da própria equipe, quais foram os legados construídos para Estado e Sociedade. Quando questionados sobre o legado deixado pelo projeto, quase todos os membros da antiga equipe do GD falam sobre o caráter de experimentalismo e inovação disruptiva de longo prazo.

Termos similares aparecem no Balanço do GD 2011-2014 que afirma que, desde a origem, o GD seria apenas um embrião daquilo que deverá se tornar prática comum em governos democráticos mundo afora. Há ainda um reconhecimento de que, mesmo que se considerassem pequenos seus resultados imediatos (como já analisado), o real ganho seria o despertar de uma ideia de participação utilizando novas tecnologias. O discurso replica nas palavras do ENTREVISTADO A:

---

<sup>118</sup> ENTREVISTADO I. Entrevista VIII [setembro de 2016]. Entrevistador: Marcelo Zepka Baumgarten. Porto Alegre, 2016.

<sup>119</sup> ENTREVISTADO B. Entrevista II [setembro de 2016]. Entrevistador: Marcelo Zepka Baumgarten. Porto Alegre, 2016.

Nós conseguimos demonstrar que é possível utilizar as redes sociais, a internet, para promover o processo de aperfeiçoamento da democracia, porque, ainda, muitos gestores, ainda, muitos políticos brasileiros olham com muita desconfiança a internet, acham que a internet e as redes sociais não devem ser usadas para isso, acham que a democracia é só o voto (ENTREVISTADO A, informação verbal<sup>120</sup>).

Também é o que pensa o ENTREVISTADO C<sup>121</sup>, ao mencionar que o legado é saber que o GD criou experimentações, referências, incentivou a inovação dentro de um governo quase feudal, fazendo com que outras secretarias desenvolvessem também suas soluções, ainda que a desarticulação de ações tendeu a reduzir o potencial sistêmico das iniciativas virtuais do governo.

Na mesma lógica, o ENTREVISTADO B<sup>122</sup> acrescenta que o GD funcionou como se tivesse sido um laboratório de participação, um hub dessas iniciativas no poder público, o ENTREVISTADO E<sup>123</sup>, por sua vez, acrescenta que apenas pela continuidade por mais tempo é que projetos desse tipo podem mostrar todo o seu potencial.

A questão do lapso temporal é relevante e nos revela um fato interessante: a compreensão do GD como um “experimento” só passa a ser recorrente na reta final do projeto. Não foram encontradas muitas associações do nome do GD a termos relacionados com caráter experimental nos dois primeiros anos; tal associação começa a ser recorrente a partir de meados de 2013, já com a maior parte das ações de participação sendo encerradas em estágio final. É possível, portanto, que essa conceituação tenha surgido a partir de certa crítica sobre falta de efetividade do projeto, como um mecanismo de defesa para aquilo que foi tentado e que não gerou tantos resultados quanto se eram esperados.

Nesse sentido, também houve outra falha considerável da própria gestão, a qual nunca acompanhou o Gabinete Digital por meio da Sala de Gestão, seu

---

<sup>120</sup> ENTREVISTADO A. Entrevista I [setembro de 2016]. Entrevistador: Marcelo Zepka Baumgarten. Porto Alegre, 2016.

<sup>121</sup> ENTREVISTADO C. Entrevista III [setembro de 2016]. Entrevistador: Marcelo Zepka Baumgarten. Porto Alegre, 2016.

<sup>122</sup> ENTREVISTADO B. Entrevista II [setembro de 2016]. Entrevistador: Marcelo Zepka Baumgarten. Porto Alegre, 2016.

<sup>123</sup> ENTREVISTADO E. Entrevista IV [setembro de 2016]. Entrevistador: Marcelo Zepka Baumgarten. Porto Alegre, 2016.

mecanismo geral de controle de resultados no governo, nem sequer estabeleceu qualquer controle de resultados por meio de indicadores específicos, seja por falta de expectativa, seja por falta de apoio interno entre os atores em disputa no subcampo do ator coletivo Estado.

### 5.2.8 A Visão da Gestão Sartori

Em toda sua extensão, o plano de governo da gestão Sartori<sup>124</sup> não prioriza, em momento algum, mecanismos de participação, especialmente participação digital:

- A palavra "digital" é usada uma só vez: "INCLUSÃO DIGITAL: universalização do uso de Tecnologias da Informação como ferramentas pedagógicas inovadoras";
- A palavra "participação" é usada oito vezes, mas em todos os casos com sentido econômico ou operacional, nunca de construção coletiva de decisões democráticas;
- Ao tratar de "redes sociais", há apenas uma menção clara de seu uso, mas direcionado a uma melhor **prestação de serviço** ao cidadão, e não como via de duas mãos. Na página 14 do plano de governo<sup>68</sup>, se lê: "Outro requisito importante de um serviço moderno e adequado às condições atuais é prover a gestão pública de ferramentas modernas e atualizadas de gestão. Isso implica tanto a **aquisição** dos instrumentos e ferramentas digitais e o desenvolvimento de uma nova cultura integrada ao uso das redes sociais. Esses novos recursos propiciam mais eficiência na **prestação dos serviços**, maior acesso e conforto para os usuários".

A postura despreocupada com a participação democrática está devidamente internalizada na equipe da gestão, isso pode ser comprovado a partir de entrevista realizada com os dois principais diretores da Secretaria de Comunicação com poderes sobre o ambiente digital: ENTREVISTADA H – Diretora de Comunicação Digital da Secretaria de Comunicação, e ENTREVISTADO I – Diretor-Geral do Gabinete de Comunicação da Secretaria de Comunicação. Observemos as declarações que seguem, com negrito nosso nos termos-chave.

A gente pensa que a comunicação tem que ser mais de **serviço** do Estado, e não personalista, nem do governador, do secretário, do vice-governador, de

<sup>124</sup><[https://issuu.com/redesartori/docs/plano\\_de\\_governo\\_sartori\\_2014\\_2/1](https://issuu.com/redesartori/docs/plano_de_governo_sartori_2014_2/1)>.

ninguém, de nenhum agente público na verdade. A natureza tem que ser de **prestar serviços**, e o governo procura nas suas ações **prestar serviço** e melhorar a vida das pessoas, e não trabalhar personalidades do governo (ENTREVISTADO I, informação verbal<sup>125</sup>).

O novo portal do TudoFácil, isso para nós **é muito democracia digital, prestar serviços** de forma mais simples possível para o cidadão. [...] **O governo não tem que querer falar com as pessoas, as pessoas só precisam ser atendidas...** A gente parte desse princípio... [...] **Se ela não precisar falar com o governo, para ela melhor ainda...** (ENTREVISTADA H, informação verbal<sup>126</sup>).

Chegamos à conclusão que a grande revolução hoje é ser simples, é **entregar o que o cidadão quer**, rápido, em qualquer ambiente, hora, qualquer tela (ENTREVISTADO I., informação verbal<sup>127</sup>).

Acredito que 90, 95% da população vai querer **serviços**, daí vai para um TudoFácil... (ENTREVISTADO I, informação verbal<sup>126</sup>).

Observem-se os termos grifados. Há uma clara orientação para a prestatividade estatal, discurso que é condizente com aquele já exposto no plano de governo da gestão Sartori. Além da recorrência de termos que indiquem SERVIÇO, talvez a frase mais marcante e que é dita com convicção – sendo reafirmada nas linhas seguintes – é: “o governo não tem que querer falar com as pessoas, as pessoas só precisam ser atendidas...”, seguida por “se ela não precisar falar como governo, para ela melhor ainda” (ENTREVISTADA H, informação verbal<sup>128</sup>). Isso dito pela diretora responsável pela comunicação digital do Governo do Estado e, portanto, por uma das principais responsáveis pelas estratégias e ações que poderiam envolver a participação democrática por esse canal.

Comparando-se essa nova orientação estatal, pelo menos no discurso, há um afastamento dos modelos democráticos com maior interação com a população – as democracias participativa, deliberativa e radical. Em contrapartida, há uma lógica muito mais pontual de interação, somente em momentos em que se fizer necessário, e com o menor envolvimento possível do cidadão – podendo ser retomadas as frases

---

<sup>125</sup> ENTREVISTADO I. Entrevista VIII [setembro de 2016]. Entrevistador: Marcelo Zepka Baumgarten. Porto Alegre, 2016.

<sup>126</sup> ENTREVISTADA H. Entrevista VII [setembro de 2016]. Entrevistador: Marcelo Zepka Baumgarten. Porto Alegre, 2016.

<sup>127</sup> ENTREVISTADO I. Entrevista VIII [setembro de 2016]. Entrevistador: Marcelo Zepka Baumgarten. Porto Alegre, 2016.

<sup>128</sup> ENTREVISTADA H. Entrevista VII [setembro de 2016]. Entrevistador: Marcelo Zepka Baumgarten. Porto Alegre, 2016.

expostas no parágrafo anterior para atestar isso – quanto menos o governo e o cidadão precisarem se falar, melhor. Enfim, tal postura é muito mais condizente com os modelos liberais, as democracias elitistas e as pluralistas.

Mais do que isso, ao haver a presunção do diretor-geral de que a população quer apenas serviços da parte do Estado, e não participar: “acredito que 90, 95% da população vai querer serviços”, conforme o ENTREVISTADO I. Sendo assim, não há grande expectativa que o próprio governo busque criar mecanismos de participação, rompendo com a lógica do *learn-by-doing* que já abordamos ao tratar do caráter pedagógico das participações – aprender a participar participando cada vez mais, seguindo as premissas de Bobbio (1997).

Em termos de políticas públicas para a Internet, há uma forte orientação em características de Governo Eletrônico, materializado pela prestação de serviços com a maior eficiência possível e, conforme outros momentos da entrevista, uma reafirmada preocupação dos diretores em fazer com que os dados do governo fossem abertos e acessíveis – pelo menos em discurso, revelando a preocupação com transparência e *accountability* dos entes públicos.

Por outro lado, ao ignorar veementemente a participação e afirmar que o contato entre Estado e Cidadãos tem que ser o menor possível, uma política específica de Democracia Digital fica completamente comprometida. Há, inclusive, uma discussão conceitual envolvida: a diretora Priscila chega a dizer que, para a gestão Sartori, o conceito do TudoFácil, de prestação de serviços, é “muito democracia digital”, e ainda complementa reafirmando que, na compreensão da gestão, isso se traduziria por “prestar serviços de forma mais simples possível para o cidadão” (ENTREVISTADA H, informação verbal<sup>129</sup>).

Uma vez consideradas as intenções e conceitos presentes na gestão Sartori para o ambiente virtual, nos cabe compreender também na prática as ações realizadas nos dois primeiros anos de gestão (2015-2016); o que, efetivamente, representa a alternativa implementada em relação ao trabalho do GD, desativado pela gestão.

Segundo a diretora Priscila, com grifos nossos em trechos relevantes:

**A gente fez um investimento muito maior em equipe para tratar dos conteúdos e na interação com as pessoas dentro das redes, a gente tem**

---

<sup>129</sup> ENTREVISTADA H. Entrevista VII [setembro de 2016]. Entrevistador: Marcelo Zepka Baumgarten. Porto Alegre, 2016.

um trabalho muito intenso dentro das redes, inbox, comentários, **interação mesmo**... isso via Fanpage no Facebook, não no Rs.gov.br... No Twitter e no Instagram também, cada rede com sua particularidade, mas é no Facebook que o atendimento acontece mais. (ENTREVISTADA H, informação verbal<sup>125</sup>).

O foco, portanto, passou a ser a Fanpage do Governo do Estado do RS no Facebook, ainda que as outras redes tenham também perfis públicos. Mais do que isso, é ressaltado pela diretora que houve um investimento maior do que na gestão anterior em termos de equipe para a interação via redes. Isso, por si, traz problemas com relação a inconsistências nas declarações da gestão Sartori: a desativação do GD tinha, entre seus argumentos, a questão dos altos custos do projeto, especialmente em termos de pessoal. No entanto, a declaração acima indica expressamente que houve um aumento considerável dos gastos em pessoal, sendo direcionado para o relacionamento virtual – que era a atribuição da equipe anterior.

É contraditório, mas a contradição continua em outra declaração, dessa vez do diretor-geral da SECOM, ENTREVISTADO I, que diz: “**na equipe que a ENTREVISTADA H passou a comandar, a equipe ficou muito menor, menos da metade**... Como que tu absorves as tarefas da própria função e ainda absorve toda a estrutura que precisava com menos gente? (ENTREVISTADO I, informação verbal<sup>130</sup>, grafos nossos). Ora, como é possível ter havido AUMENTO de investimento na equipe; portanto, maior gasto financeiro, se a equipe foi cortada para MENOS DE METADE? A única possibilidade seria um aumento drástico na remuneração dos cargos comissionados da equipe, o que seria contrário ao discurso da gestão de redução dos comissionamentos e corte geral de gastos.

Em tese, ainda se poderia pensar que a equipe é menor, porém melhor remunerada, por ampliação das qualificações. Entretanto, considerando que tecnicamente a equipe anterior era bastante qualificada, e considerando a declaração abaixo da própria diretora Priscila, não é possível verificar ganho de qualificação.

Toda nossa equipe é de comunicação, então não estamos capacitados para atender nem para executar as demandas que chegam para nós. O que a gente faz é o trabalho de um **SAC** mesmo, atendimento ao **consumidor** quase. A gente recebe a demanda via inbox e encaminha direto para a ouvidoria, que é o setor responsável por absorver isso e encaminhar para a

---

<sup>130</sup> ENTREVISTADO I. Entrevista VIII [setembro de 2016]. Entrevistador: Marcelo Zepka Baumgarten. Porto Alegre, 2016.

área responsável, porque daí tu registra... (ENTREVISTADA H, informação verbal<sup>131</sup>, grifos nossos).

Teoricamente, há uma restrição de habilidades admitida pela diretora ao dizer que suas capacidades são restritas à comunicação. Inclusive, comparando-se a um Serviço de Atendimento ao Consumidor, que, normalmente, costuma empregar pessoas sem uma capacidade técnica, indo além do atendimento por meio de roteiros predeterminados. Além disso, há outra contradição mencionada nas respostas anteriores que o investimento foi ampliado para reforçar a interação com as pessoas na Internet. Considerando que a relação seria com os cidadãos, há uma contradição parcial com o que o diretor Orestes relata no fragmento de entrevista abaixo:

**A página do governo**, hoje ela é na verdade uma agência de notícias. **Ela não presta serviço ao cidadão, ela interessa muito mais à imprensa do que ao cidadão comum...** Então agora a gente está com o desenvolvimento do site do TudoFácil, já está com 380 serviços, nossa briga diária é colocar mais serviços do TudoFácil. Tem serviços do governo federal, municipal... Então ele integra tudo... (ENTREVISTADO I, informação verbal<sup>132</sup>, grifos nossos).

Por mais que o foco da declaração seja a página institucional do Governo do Estado do RS ([www.rs.gov.br](http://www.rs.gov.br)) e não exatamente as fanpages de redes sociais, há na declaração uma referência de que parte do instrumental digital do Estado do RS está, na verdade, sendo afastado do relacionamento com a população em geral, e sendo direcionado para o relacionamento com a imprensa. Esse relacionamento –via de regra – é voltado à propaganda e construção de imagem do governo e do governador, exatamente questões que eram criticadas pelos dois diretores da gestão Sartori sobre o GD. A relação com os cidadãos fica restrita à prestação de serviços, algo que na prática não é uma comunicação que permita participação, com tese, antítese e síntese. A prestação de serviços é uma entrega, uma via de mão única, em que contribuições e construções coletivas não são comuns.

Mesmo tratando-se da fanpage no Facebook, que é tida como o centro dos relacionamentos do Governo do Estado do RS com seus cidadãos, parece pobre em termos de participação democrática o potencial apresentado. Nas imagens abaixo, são veiculadas a página inicial da fanpage do Governo do Estado do RS – tal qual se

---

<sup>131</sup> ENTREVISTADA H. Entrevista VII [setembro de 2016]. Entrevistador: Marcelo Zepka Baumgarten. Porto Alegre, 2016.

<sup>132</sup> ENTREVISTADO I. Entrevista VIII [setembro de 2016]. Entrevistador: Marcelo Zepka Baumgarten. Porto Alegre, 2016.

apresentava em 11/10/2016, bem como a página referente aos itens “Avaliações” e “Ouvidoria”, os dois links com algum nexos possível entre Estado e População.

A página abaixo, primeira tela da fanpage do RS, não faz menção explícita aos locais ou links pelos quais os cidadãos podem se manifestar. Tampouco está expressa alguma indicação de que as participações são efetivas no sentido de uma construção coletiva de decisões ou influência em geral. Na prática, a primeira tela é uma das únicas que será vista pela maior parte dos usuários, os quais, geralmente, não a ultrapassam caso não forem conduzidos. Não há, efetivamente, tal convite. Mais do que isso, na fanpage o único local visível em que contribuições de usuários aparecem é num item que, ao menos em teoria, não é o espaço adequado para diálogo e sugestões. Tal item refere-se a “Avaliações”, que é um espaço construído para se avaliar a performance do titular da fanpage, no caso o Estado. Entretanto, por não haver um local evidente para participação, é possível perceber que alguns usuários utilizaram o espaço para reclamações e sugestões.

Figura 17 – Tela inicial da fanpage do Governo do RS no Facebook



Fonte: Facebook.

Se optarmos por aceitar o link “Avaliações” como o espaço que, mesmo por adaptação da população, se faz correto para interação, percebemos conforme a imagem abaixo que não há diálogo e interação de fato entre Estado e seus cidadãos. Há, sim, um pacote de manifestações individuais sem resposta oficial do Governo do Estado. Isso considerando que a fanpage foi considerada pelos diretores Priscila e Orestes como o foco das interações nas redes sociais, e que houve um declarado aumento de investimento na equipe para construí-lo. As únicas interações percebidas são entre os próprios usuários.

Figura 18: Página de “Avaliações” da fanpage do Governo do RS.



Fonte: Facebook.

A única réplica percebida, em oposição às reclamações, parte de um usuário que não tem vinculação formalmente clara com o Governo do Estado, mas que,

ideologicamente, está ligada a um partido da base aliada da atual gestão, o Partido Progressista. Inclusive, o usuário utiliza como avatar o logotipo do Partido Progressista, e sua página de perfil pessoal é completamente identificada com a atual gestão e com o partido.

Figura 19: Perfil pessoal do usuário defensor do Governo Sartori

Procurar pessoas, coisas e locais

Marcelo Página inicial

MINHA MULHER NÃO FALA COMIGO...

MULHER ASSIM É DIFÍCIL DE ARRANJAR...

Guilherme Kawashima (O Louco)

Partido Progressista

Linha do Tempo Sobre Amigos Fotos Mais

VOCÊ CONHECE GUILHERME?

Para ver o que ele compartilha com os amigos, envie-lhe uma solicitação de amizade.

Adicionar aos amigos

Apresentação

Quem é contra, é triste. agora quem é comunista merece a morte como sua legítima esposa

- Em Drogaria Sao Joao
- Estudante
- Escola Estadual Manoel Ribas
- Mendigo na empresa Pedinte de Rua - Mendigo
- Mendigo na empresa Pedinte de Rua - Mendigo
- Frequentou Escola Estadual de Ensino Médio Manoel Ribas
- Mora em Santa Maria (Rio Grande do Sul)
- Solteiro
- De Santa Maria (Rio Grande do Sul)

Guilherme Kawashima compartilhou o vídeo de RBS TV.

7 de outubro às 09:04

Grande líder, político e governador do nosso estado. Total apoio ao José Ivo Sartori

URUGUAIANA 06:14 13

11.588 visualizações

Fonte: Facebook.

Por fim, seguindo a lógica pregada nas declarações dos diretores da gestão Sartori, optamos por acessar o item “Ouvidoria”, pelo qual, na proposta da gestão, a comunicação deveria ser formalmente feita. Não há – na tela principal – indicação clara disso. Entretanto, cabendo ao julgamento e conceituações pessoais de cada usuário chegar em tal espaço, que fica contido na barra lateral esquerda, sem maior destaque.

Uma vez dentro dessa página, há uma indicação efetiva de que aquele espaço tem sua serventia para reclamações, sugestões, elogios e outras formas de interação possível.

Figura 20 – Página da Ouvidoria do Governo do Estado do RS.

The image shows a screenshot of a Facebook page for the 'Ouvidoria-Geral do Estado' of Rio Grande do Sul. The page header includes the 'rs.gov' logo and a navigation menu with options like 'Página inicial', 'Sobre', 'OuvidoriaRS', 'Vídeos', 'Fotos', 'Twitter', 'TV Piratini', 'Avaliações', 'Notas', 'Publicações', 'Curtidas', and 'Eventos'. A green button labeled 'Criar uma Página' is visible at the bottom of the menu. The main content area features a pink banner with a ribbon and the text 'SUA VIDA EM SUAS MÃOS' and 'OUTUBRO ROSA 2016'. Below the banner is a form for reporting issues, with fields for 'O que deseja fazer', 'Área a que se refere', 'Assunto', and 'Descrição'. The form is currently empty, and the user's name 'Marcelo Zepka Baumgarten!' is visible at the top of the form area.

Fonte: Facebook

Mesmo assim, considerando as próprias declarações dos diretores da gestão Sartori, os contatos tentados em “Ouvidoria” não serão respondidos pela equipe da fanpage – que, conforme explicado, teve aumento de investimento exatamente para isso. Contudo, tais contatos serão encaminhados aos outros órgãos do governo do Estado do RS, criando então uma série de caminhos intermediários pelos quais a contribuição precisará passar até ser efetivamente recebida pelo destinatário, complicando o fluxo possível de participação.

Sem uma divulgação correta, sem uma publicização da ferramenta para o público em geral e, principalmente, com as restrições de acesso que o Facebook encontra para a população, não é possível dizer que a participação tenha sido melhorada com a nova estratégia de focar os recursos na fanpage. Cabe ressaltar, porém, que mesmo na gestão Tarso Genro houve discussões sobre tornar a fanpage do Facebook como o centro nervoso do GD, não sendo, assim, tal visão uma exclusividade da gestão Sartori.

Um problema que eu sempre tive com as ferramentas do GD era que, para mim, é evidente que as pessoas não saiam do Facebook. Então fosse talvez o caso de usar o Facebook para as pessoas participarem, porque quanto mais cliques distantes do Facebook, pior... E a gente percebeu isso pelo “De Olho nas Obras”: a gente entregou a ferramenta redondinha e não tinha acessos (ENTREVISTADO B, informação verbal<sup>133</sup>).

De modo a avançar nessa questão específica da discussão – ao mesmo tempo – tentar responder sobre o papel do Estado no combate à elitização de participação a partir do uso dos canais virtuais, passamos, por fim, ao debate derradeiro sobre inclusões e exclusões e o seu impacto no risco de ciberelitização.

### **5.2.9 Exclusões, Inclusões e o risco da Ciberelitização nos processos democráticos digitais**

De modo a melhor conduzir essa discussão acerca do papel do Estado frente às exclusões e inclusões digitais, levando em conta o risco de ciberelitização. Para servir de substrato para nossas análises e argumentos, é pertinente considerarmos, além dos números e realidade já reportados em sessões anteriores desse trabalho – com especial destaque para o capítulo que se dedicou à realidade brasileira e mundial

---

<sup>133</sup> ENTREVISTADO B. Entrevista II [setembro de 2016]. Entrevistador: Marcelo Zepka Baumgarten. Porto Alegre, 2016.

da internet – os números reportados pela rede social Facebook, publicizados em junho de 2016 pela própria administração da rede social.

De acordo com o Facebook<sup>134</sup>, em junho de 2016 foram registrados 108 milhões de perfis ativos nessa rede social no Brasil. Desses perfis, 99 milhões estiveram ativas a partir de dispositivos móveis – não significando que também não tenham estado ativas em computadores de mesa. Mais do que isso, a média diária de perfis ativos naquele mês foi de 78 milhões de perfis, com 71 milhões utilizando dispositivos móveis.

Aproveitemos e tracemos também um breve olhar sobre os números da fanpage do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, da qual comentávamos há pouco e sobre a qual tornaremos a falar. Em 11/10/2016, 1.964 pessoas haviam comentado sobre a página em suas postagens – medida de menções da página em postagens de usuários na rede social Facebook. O número de “curtidas” da fanpage somava 269.821 ocorrências. Consideremos que é por meio dessa ação que um usuário passa a ser notificado de atualizações e, também, através do link “seguir” a fanpage nessa rede social.

Os números de acessos diários não foram documentalmente acessíveis, embora tenha havido uma informação por parte dos diretores da gestão Sartori de que os acessos atingem, eventualmente, 1,5 milhão em alguns meses – tal número, no entanto, não pode ser documentalmente verificado.

A menção desses números, a presença dos números brasileiros e mundiais em capítulo anterior, se faz fundamental para que, desde já, possamos traçar uma visão sobre o percentual da população brasileira que consegue utilizar a Internet. Dessa forma, se tornaria em tese elegível para a participação em processos democráticos digitais.

Consideremos que o Brasil tem – aproximadamente – 206.552.744 de habitantes<sup>135</sup> (IBGE, 2016). Consideremos também que, segundo o Comitê Gestor da Internet Brasileira, aproximadamente 55% da população brasileira tem acesso à Internet, e 61% já acessaram a rede em pelo menos uma ocasião; portanto, aproximadamente 6% dos que já acessaram a rede não mantêm acesso ativo. No mesmo sentido, na Região Sul do Brasil, entre 61% e 65% das pessoas têm acesso

---

<sup>134</sup><<http://br.newsroom.fb.com/company-info/>>.

<sup>135</sup> <<http://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>>. Projeção varia constantemente, sendo o número registrado nesse trabalho referente ao turno da tarde, por volta das 17:30, no dia 12/10/2016.

à Internet. Consideremos, tanto quanto fizemos no caso do Brasil, que o Rio Grande do Sul possui uma população total de aproximadamente 11.296.752 de pessoas<sup>136</sup> (FEE, 2016).

Mais do que esses percentuais absolutos sobre as populações, consideremos também as diferenças já detalhadas aqui de capacidades de acesso no que se refere a diferentes faixas etárias, étnicas, gêneros, local de moradia, dentre outras segmentações possíveis. Fato é que, além de um percentual populacional que está sem acesso à Internet, mesmo aqueles que têm possibilidade de uso, contudo, têm sua intensidade e fluência distintas, relativas e influenciadas por outros fatores que não dizem respeito unicamente à vontade ou propriedade dos meios eletrônicos.

Todas essas considerações nos importam e fizeram parte da introdução dessa exceção por uma razão especial: é incontestável e estatisticamente comprovável que a população não está 100% conectada, independente de sua vontade; mesmo dentre os conectados, as capacidades e fluências são variáveis e as probabilidades de manifestação por esse meio não são iguais.

Isso é relevante por conta de que qualquer política pública, com viés de participação democrática, que desconsiderar tal realidade e impuser a participação virtual como único meio de manifestação, estará reduzindo o caráter participativo da democracia e, no processo, criando uma ciberelite, com maiores poderes de influência nos rumos do Estado do que os demais indivíduos que não a compõem.

Consideremos, por exemplo, o quadro de votos da Consulta Popular 2016 do Rio Grande do Sul, que deu ênfase na votação online. Houve a colocação de pontos de votação física nas regiões, mas mesmo esses pontos utilizavam computadores e *tablets* conectados, valendo-se de um aplicativo.

---

<sup>136</sup> <<http://www.fee.rs.gov.br/>>. Projeção varia constantemente, sendo o número registrado nesse trabalho referente ao turno da tarde, por volta das 17:30, no dia 12/10/2016.

Tabela 5: Resultados da Consulta Popular 2016 – RS

CONSULTA POPULAR 2016/2017 - VOTOS VÁLIDOS / VOTANTES VÁLIDOS / VOTANTES TOTAIS

Corede	Votos Online	Votos Offline	Votos SMS	Votantes Online válidos	Votantes Offline válidos	Votantes SMS válidos	Votantes Online	Votantes Offline	Votantes SMS	Total Eleitores	Total votantes	% votantes
Alto da Serra do Botucaraí	8.521	2.727	21	8.521	2.729	21	8.674	2.950	24	83.191	11.648	14,00
Alto Jacuí	4.588	952	2	4.588	959	2	4.707	1.061	2	125.819	5.770	4,59
Campanha	3.521	1.098	6	3.521	1.100	6	3.551	1.183	6	170.859	4.740	2,77
Campos de Cima da Serra	3.303	68	23	3.303	68	24	3.310	71	29	76.368	3.410	4,47
Celeiro	10.562	5.747	419	10.562	5.749	419	10.616	5.950	429	111.885	16.995	15,19
Central	9.471	141	2	9.471	141	3	9.487	142	3	306.311	9.632	3,14
Centro Sul	10.789	319	11	10.789	319	11	10.796	333	13	195.157	11.142	5,71
Fronteira Noroeste	16.225	7.910	11	16.225	7.915	11	16.488	8.127	18	168.718	24.633	14,60
Fronteira Oeste	14.162	6.807	223	14.162	6.811	257	14.486	7.690	291	417.084	22.467	5,39
Hortênsias	3.498	1.609	2	3.498	1.610	2	3.540	1.856	2	106.573	5.398	5,07
Jacuí Centro	7.655	1.949	121	7.655	1.952	121	7.847	2.123	129	119.578	10.099	8,45
Litoral	3.634	595	0	3.634	595	0	3.681	618	0	248.654	4.299	1,73
Médio Alto Uruguai	21.520	618	1	21.520	621	2	21.528	639	2	118.251	22.169	18,75
Metropolitano Delta do Jacuí	12.908	48	9	12.908	48	9	28.230	49	10	1.801.616	28.289	1,57
Missões	11.761	3.668	16	11.761	3.672	16	11.880	3.828	17	193.991	15.725	8,11
Nordeste	11.018	46	76	11.018	47	76	11.026	50	86	105.677	11.162	10,56
Noroeste Colonial	9.982	2.531	2	9.982	2.535	2	10.045	2.633	2	137.196	12.680	9,24
Norte	20.874	1.507	0	20.874	1.509	0	21.026	1.740	1	182.549	22.767	12,47
Paranhana Encosta da Serra	4.518	1.472	10	4.518	1.472	10	4.566	1.647	11	157.968	6.224	3,94
Produção	9.162	3.120	72	9.162	3.121	72	9.251	3.244	84	270.866	12.579	4,64
Rio da Várzea	9.741	4.843	0	9.741	4.846	0	9.855	5.337	0	106.014	15.192	14,33
Serra	21.005	906	8	21.005	907	8	21.040	1.018	8	659.752	22.066	3,34
Sul	18.596	3.809	23	18.596	3.824	23	18.818	4.019	25	644.347	22.862	3,55
Vale do Caí	1.657	585	250	1.657	587	250	1.666	610	257	136.894	2.533	1,85
Vale do Jaguarí	13.323	1.102	2	13.323	1.104	2	13.488	1.133	2	97.648	14.623	14,98
Vale do Rio dos Sinos	16.514	2.196	11	16.514	2.198	11	16.630	2.418	14	1.005.683	19.062	1,90
Vale do Rio Pardo	20.184	6.513	1.832	20.184	6.518	1.880	20.343	6.732	2.046	343.708	29.121	8,47
Vale do Taquari	13.381	4.561	7	13.381	4.564	7	13.514	4.733	7	273.575	18.254	6,67
<b>Total</b>	<b>312.073</b>	<b>67.447</b>	<b>3.160</b>	<b>312.073</b>	<b>67.521</b>	<b>3.245</b>	<b>330.089</b>	<b>71.934</b>	<b>3.518</b>	<b>8.365.932</b>	<b>405.541</b>	<b>4,85</b>

Fonte: Governo do Estado do RS.

Para melhor compreensão, por “votos online” são compreendidos os votos feitos de qualquer lugar, remotamente, a partir de acesso ao website da Consulta Popular no prazo previsto. Por “votos via SMS”, entendem-se os votos emitidos por meio de mensagem através meio do aparelho celular, a partir de uma codificação relativamente complexa, que envolvia a seguinte orientação – demasiado complicada para acesso da população em geral: envio de mensagem para o número 28908 com a palavra **RSVOTO#(Nº do título de eleitor)#(Nº do programa, de 1 a 10)**. Por fim, por “voto offline”, ao contrário do que se poderia entender, consiste nos votos feitos presencialmente por meio de um aplicativo online, que seria acessível a partir de pontos específicos nas regiões nos quais os representantes locais dos COREDES ou COMUDES estivessem baseados. Tal informação é confirmada no próprio website da Consulta Popular<sup>137</sup>.

A Consulta Popular, conforme discutido anteriormente, é um mecanismo de participação popular do RS que decide o direcionamento de parte do orçamento público, com a destinação sendo distribuída para os projetos mais votados nas regiões. O voto não é obrigatório. Ao observarmos o resultado na TABELA 4, percebemos que apenas 4.85% da população gaúcha com capacidade de votar manifestou sua posição e o fez, de uma forma ou outra, por meio de TICs.

É plausível de se supor que, dessa forma, quem não possuía acesso, por quaisquer razões, ou quem tinha dificuldades de acesso, por isso, acabou não opinando, se viu submetido à vontade dos 4,85% que tiveram a oportunidade ao acesso e o utilizaram. Na prática, menos de 5% dos eleitores gaúchos decidiram rumos que influenciaram todos os 100% dos habitantes gaúchos. Desse modo, um pequeno grupo – uma elite –, digitalmente capacitada e interessada, colocou-se em condição de superioridade em relação aos demais e assumiu as rédeas sobre parte dos investimentos públicos, que tiveram como fonte os recursos de toda a população.

Esse exemplo mostra que, além de haver de fato o risco de criação de uma ciberelite, gerada por desigualdades e dificuldades de acesso, essa ciberelite não consiste da integralidade dos indivíduos conectados. Como já exploramos exaustivamente, diferentes faixas etárias, econômicas, regionais, gênero e outras

---

<sup>137</sup> “Essa votação se dará através da internet, aqui mesmo no site, ou nos pontos de votação indicados pela Coordenação Municipal, onde serão usados dispositivos móveis (tablets, smartphones) dotados do aplicativo para votação, desenvolvido pela PROCERGS”.

Fonte: <<http://www.consultapopular.rs.gov.br/como-participar/>>.

categorias, revelam diferentes capacidades e interesses, tais como já expusemos no capítulo referente à realidade mundial e nacional da rede.

Portanto, não é possível desconsiderar o risco de ciberelitização e suas causas quando o Estado pensa suas políticas públicas de Democracia Digital, sob pena de enfraquecer a Democracia, na já trabalhada lógica de Barber (1984). Nosso desafio, portanto, não é argumentar pela existência – ou não – do *digital divide* e sua possível interferência em processos democráticos virtuais. Isso é considerado como algo dado, estatisticamente comprovado e já presente nessa pesquisa. Nosso desafio é – de fato – compreender o papel do Estado e de seus agentes públicos na discussão e, efetivamente, no combate ao risco da ciberelitização e da exclusão digital, com reflexos nos processos democráticos. Nesta análise, consideraremos nosso caso de estudo (o GD do RS) e as ações que foram colocadas em seu lugar pela gestão Sartori, após o encerramento do projeto do GD.

De antemão, recuperando novamente o plano do governo Tarso Genro – datado de 2010 – é possível verificar que já ali havia um discurso de preocupação com a inclusão digital; em decorrência, seus efeitos como a ciberelitização, por exemplo. No plano de governo de 2010<sup>138</sup>, além das menções sobre o uso das novas tecnologias, há planejamento dedicado a atuar junto a um recorte temporal anterior ao momento da participação: o momento em que os indivíduos precisam ter suas possibilidades de acesso garantidas: infraestruturais – rede lógica, disponibilidade de computadores, cultura e interesse, dentre outros fatores; educacionais – fluência em português, em informática e em cultura geral, dentre outros conhecimentos úteis; – ainda – de outras naturezas diversas.

Em sua página 45<sup>139</sup>, ao mencionar ações que precisam ser realizadas em diversos aspectos do futuro governo, abordando – nesse momento – especificamente a questão informática, é dito que é importante fortalecer a estrutura do estado na área da TI; isso se pretendia fazer por meio tanto do fortalecimento de seu braço técnico sobre TICs (a PROCERGS) como pelo esforço de ampliação dos acessos via Banda Larga em todas as regiões, a partir de parcerias com o Governo Federal, universidades e os polos e corredores tecnológicos do Estado.

---

<sup>138</sup> <<http://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29092453-plano-de-governo-governo-de-tarso-genro-periodo-de-2011-a-2014.pdf>>.

<sup>139</sup> <<http://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29092453-plano-de-governo-governo-de-tarso-genro-periodo-de-2011-a-2014.pdf>>.

Esse fortalecimento passaria pela construção de um plano de banda larga para o RS, bem como pela instalação de novos telecentros no Estado. Implicava a informatização das escolas públicas, a criação de Centros de Recondicionamento de Computadores (CRCs), a oferta de linhas de crédito para aquisição de computadores e também pelo desenvolvimento de parcerias com programas de inclusão digital promovidos no âmbito da Sociedade Civil.

Também havia, no plano de governo, a preocupação mais comum quando se pensa na inclusão digital, que é o aprimoramento e expansão da infraestrutura tecnológica, com a criação de um Programa de Conectividade Estadual. Acrescido a isso, era planejada a criação de polos regionais de hardware e software, o fomento à instalação de Incubadoras e Parques Tecnológicos voltados para o desenvolvimento da Indústria de Software e o desenvolvimento de programa para destinação do lixo eletrônico.

Por fim, havia a menção de promoção da cultura do software livre, de modo a reduzir os custos de implantação e manutenção das TICs, bem como a preocupação com o ensino da ciência da computação nas escolas públicas de ensino básico. Com essas medidas, poder-se-ia atacar – em tese – o problema da exclusão digital em um de seus nascedouros, a falta de fluência digital, que se agrava com o avançar da idade dos cidadãos.

Escolhemos não nos preocupar aqui com o balanço de quais desses planos foi concretizado; isso – isoladamente – já poderia ser objeto de um estudo completamente novo e de igual densidade a esse. É muito provável – inclusive – que boa parte dos planos acima não tenha saído do papel. Interessa-nos mais, ao menos dentro de nossas possibilidades de pesquisa para o momento, compreender o que era considerado relevante pelo Estado para o tema de nosso debate.

As colocações do plano de governo vencedor das eleições de 2010 revelam que havia clareza sobre o risco da exclusão digital e consequente ciberelitização. As causas e pontos a atacar também eram condizentes com aqueles que destacamos quando aqui discutimos o digital divide, posto que no plano de governo despontam pretensões de ações sobre infraestrutura, educação e demais fatores geradores de exclusão social (e, em decorrência, digital, conforme já trabalhamos).

A questão é: considerando que havia uma percepção clara sobre boa parte dos pontos a atacar no combate a uma exclusão digital e ao risco da ciberelitização, considerando que a gestão se propunha a ter um perfil aberto e fomentador da

participação democrática (inclusive por meio digital), e considerando que o GD do RS foi o projeto proposto pelo próprio governador Tarso Genro (ao menos no início) para a constituição e gestão de um campo democrático digital de participação popular, se faz fundamental que se discuta aqui a visão do GD do RS sobre o tema em questão e as ações que foram assumidas pela equipe no combate ao problema.

Logo no início da gestão Tarso Genro, em 2011, Motta e Wu (2011) publicaram a visão do Governo do Estado do RS para os anos seguintes, acerca da temática da participação popular e inclusão:

[...] Os novos atores sociais não se enxergam nesse processo (no processo tradicional de representação e cobrança política). As mudanças processadas no tecido social brasileiro indicam que atravessamos um período de transição; muito mudou e ainda vai mudar em termos de participação política. Afinal, como se expressarão politicamente os jovens da periferia beneficiados pelo ProUni? Com que grupos sociais se identificarão, no futuro, os brasileiros atendidos pelo Bolsa-Família? Para onde caminhará a nova classe média? Assim, um sistema de participação atual deve ser sofisticado, multifacetado e priorizar o compartilhamento, ampliando o acesso aos códigos do Estado e reconhecendo diversas formas de mobilização e participação. Não há por que definir um instrumento mais ou menos importante. A participação presencial deve combinar-se com a virtual. E compartilhar decisões, numa sociedade fragmentada, é também reconhecer identidades, o que torna as decisões mais complexas. (MOTTA e WU, 2011).

Há no fragmento de texto acima uma multiplicidade de informações relevantes: em primeiro lugar, havia a consciência de que há um extrato da sociedade que está excluído das decisões e da práxis política, carecendo de estratégias inovadoras para inclusão (no espírito de ampliar as vozes dissidentes ouvidas, tal qual na democracia radical); em segundo lugar, há o reconhecimento da importância da transparência, *accountability* e da lógica de um governo aberto em relação aos seus dados e ações; por fim, há a reafirmação do desejo de criação de espaços para participação popular e construção compartilhada dos rumos do Estado e políticas públicas. É nesse contexto que se inseriu o GD.

A equipe do projeto GD se preocupa com a exclusão digital e ciberelitização desde o começo. Conforme o ENTREVISTADO A, a preocupação com inclusão digital era grande, e discussões existiram desde o começo dos trabalhos sobre como superar barreiras para inclusão digital. Nesse sentido, as ações da Van da Participação foram um dos mecanismos adotados (ENTREVISTADO A, informação verbal<sup>140</sup>). Não

---

<sup>140</sup> ENTREVISTADO A. Entrevista I [setembro de 2016]. Entrevistador: Marcelo Zepka Baumgarten. Porto Alegre, 2016.

somente para o coordenador geral isso era relevante; os demais membros da equipe entrevistados reportaram, em diferentes momentos do GD, a recorrência dessa discussão.

A gente tinha consciência que o projeto era excludente nesse sentido, mas não por decisão nossa e sim por vício de origem... [...] Não é só acesso, mas também a apropriação tecnológica, e nem só isso, questão de interesse, de cultura de participação, da nossa capacidade de engajar, das limitações da equipe, por conta de tudo ser muito novo tanto para a gente, quanto para o governo, sociedade e mídia... [...] Mas sim, era excludente... (ENTREVISTADO B, informação verbal<sup>141</sup>).

A gente percebia nas oficinas que a gente fazia nos telecentros, porque era muito complexo numa oficina, em que as pessoas chegavam em meia hora, era muito complexo explicar tudo que a gente tinha feito e dizer "façam agora uma pergunta ao governador e convençam seus amigos a conectar e votar nessa pergunta"... Daí nos falariam que os amigos não têm nem conexão, e os amigos estão aqui do meu lado... [...] Então eu achava meio enganação... Quer dizer, a gente leva o pobre lá na oficina, no telecentro, ele vai ficar uma hora lá só, ele faz uma pergunta, ele vai ter 2 votos, ele e o amigo dele, e a gente fica achando que tá incluindo o pobre lá... (ENTREVISTADO G, informação verbal<sup>142</sup>).

Nos relatos, acima, de dois coordenadores executivos do GDRS confirmam o debate constante. Mais do que isso, havia a reflexão sobre a ilusão de inclusão e de participação, cabendo então, a partir disso, desenvolver meios de desatar o nó complexo criado por esse contexto.

Não tão unânimes eram as opiniões dentro da equipe sobre como lidar com isso. Tanto havia ações para, em algum grau, combater a exclusão, como também foram identificadas opiniões de que não era papel do GD pensar e agir sobre o digital divide.

Tinha um discurso lá que era bem comum de todas as políticas de inclusão digital de que eu participei, que tinha uma preocupação exacerbada: existe uma boa parcela do público que não está conectada, e isso é um desafio, um problema, precisamos lidar sempre. Mas existe uma outra parcela que já está conectada, na época tínhamos 4 milhões de usuários no RS, e minha opinião era essa, tínhamos que começar com essa parcela conectada. Beleza, tem que incluir os desconectados, mas se a gente tentar fazer tudo ao mesmo tempo, lidar com os conectados e desconectados, a gente não vai fazer nada. Minha sugestão era a gente lidar sempre com o público já conectado, e aí a gente ia dialogar... O público desconectado primeiro tinha que passar por

---

<sup>141</sup> ENTREVISTADO B. Entrevista II [setembro de 2016]. Entrevistador: Marcelo Zepka Baumgarten. Porto Alegre, 2016.

<sup>142</sup> ENTREVISTADO G. Entrevista VI [setembro de 2016]. Entrevistador: Marcelo Zepka Baumgarten. Porto Alegre, 2016.

inclusão na escola, para depois utilizar o GD (ENTREVISTADO C, informação verbal<sup>143</sup>).

O mesmo ENTREVISTADO C, que foi articulador de políticas digitais do GD entre 2013 e 2014 – portanto, um dos responsáveis por atrair participantes e fomentar a participação – declarou que a equipe “tentava focar em juventude, estudantes, **público que tem mais intimidade** (ENTREVISTADO C, informação verbal<sup>103</sup>)”. Ou seja, ainda que a exclusão fosse uma preocupação, de certa forma é visível que houve também a ocorrência de uma elitização digital em algum momento; pior, internalizado na própria equipe, conscientemente. Ao privilegiar um público que tem mais intimidade com essa tecnologia, havia a retroalimentação do digital divide: mais participava quem já estava capacitado a participar num primeiro momento, sem haver desenvolvimento do caráter pedagógico da participação, pela lógica de Bobbio (1997).

Em outra das entrevistas que realizamos, o coordenador executivo do biênio final, ENTREVISTADO B, ao esclarecer como foi feito o processo de escolha de participantes para determinado evento, também deixou transparecer que havia um direcionamento para determinados perfis de cidadãos.

A seleção dos participantes (nas jornadas de 2013) veio por parte de uma pessoa do GD que era de Santa Maria, **que sempre foi ligada a coletivos culturais, ligada ao Fora do Eixo**, a gente chamava ela de articuladora de redes... Então ela contatava... Às vezes pela página do Facebook mesmo, falava com os movimentos do passe livre de São Paulo, nordeste... A gente pedia que eles mandassem representações, a gente não indicava... [...] Não era nosso dedinho escolhendo as pessoas... Claro, **teve um que outro que sim**, mas a maioria nem era representante de movimentos, eram pessoas que a gente viu que podiam contribuir, temos nossa rede de relações, **somos pessoas de esquerda que estaríamos na rua se não fossemos do estado naquela época...** (ENTREVISTADO B, informação verbal<sup>144</sup>, grifo nosso).

Dessa forma, havia um direcionamento natural para os rumos de certos debates, o que tenderia a condicionar os resultados que – porventura – fossem originados destes. Apesar da hesitação em determinados momentos, há na fala do ENTREVISTADO B a identificação do perfil de participante que – na maior parte das vezes – era convidado, bem como a admissão da influência que a própria orientação ideológica da equipe exercia sobre as escolhas. A equipe, de fato, reconhecia mesmo

---

<sup>143</sup> ENTREVISTADO C. Entrevista III [setembro de 2016]. Entrevistador: Marcelo Zepka Baumgarten. Porto Alegre, 2016.

<sup>144</sup> ENTREVISTADO B. Entrevista II [setembro de 2016]. Entrevistador: Marcelo Zepka Baumgarten. Porto Alegre, 2016.

o fenômeno da ciberelitização, ainda que sem muita clareza e com alguma contradição nos termos:

Óbvio que tem predominância de público de determinada faixa, mas dentro do GD isso não era uma coisa que inviabilizava. **Pela pesquisa<sup>145</sup> que a gente fez não dava pra dizer que era uma coisa elitizada. Tinha predominância da elite**, mas tinha participação de todas as faixas. A gente detectou que tinha gente que não interagiu de nenhuma forma, mas pelas nossas ferramentas elas passaram a interagir. O que a gente verificou é que havia mais a adição de gente que não participava antes, por não encontrar meios ou mecanismos, do que propriamente excluir um extrato social. E nesse todo tinha gente de todos os extratos. Mas claro que **tínhamos clareza que a faixa de renda tinha relação com o público, tinha preponderância no GD de faixas A e B e tudo mais...** (ENTREVISTADO C, informação verbal<sup>146</sup>, grifos nossos).

Ora, afirmar que havia elitização – inclusive com um recorte econômico (classes A e B) e desconsiderar que isso fosse extremamente relevante e condicionante de resultados – é um erro. Além disso, não era uma percepção subjetiva apenas, havia, inclusive, o estudo quantitativo patrocinado pelo Banco Mundial para denotar tal recorte, o que poderia amparar ações corretivas por parte do GD.

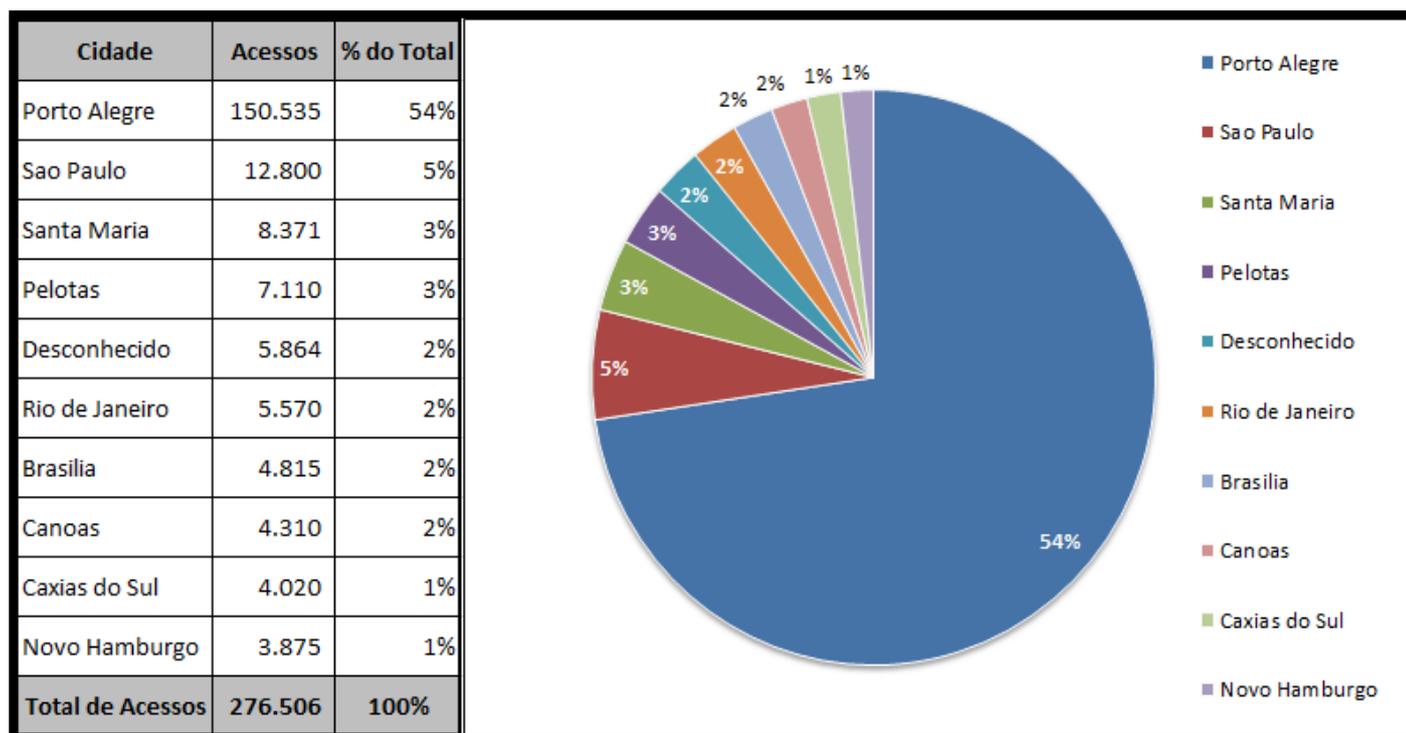
A partir da ferramenta de controle dos acessos utilizada pelo GD nos primeiros anos do projeto (2011-2013) – o Google Analytics – foi possível estabelecer um perfil aproximado dos usuários naquele período. No ano de 2014, a ferramenta de controle de tráfego foi trocada, e os dados de acesso estavam armazenados no servidor da Procergs, tendo sido perdidos quando da desativação do GD pela gestão Sartori, em agosto de 2015.

---

<sup>145</sup> Pesquisa do Banco Mundial na Votação de Prioridades de 2014.

<sup>146</sup> ENTREVISTADO C. Entrevista III [setembro de 2016]. Entrevistador: Marcelo Zepka Baumgarten. Porto Alegre, 2016.

Gráfico 31 – Local de origem dos acessos ao GD 2011-2013.



Fonte: Google Analytics

Segundo os registros do Google Analytics, havia uma drástica predominância de usuários de Porto Alegre (54% dos acessos identificados), contra percentuais abaixo de 5% para outras cidades do RS. Ainda, a segunda cidade com mais acessos foi São Paulo, um resultado curioso, para o qual não se encontrou efetiva explicação, mas que, de toda forma, atingiu apenas 5% do total de acessos.

Isso denota, com clareza, que ao menos um perfil geográfico claro é possível de ser estabelecido e, mesmo que não seja uma elitização educacional, estrutural ou econômica, deixa transparecer uma elitização geográfica. Em suma, a vontade da população de Porto Alegre prevaleceria em relação à vontade de outras regiões do Estado.

De toda forma, retomando o relato do ENTREVISTADO C<sup>147</sup> sobre a elitização, uma informação nova e relevante presente na declaração e originada na referida pesquisa do Banco Mundial<sup>148</sup>, diz respeito ao fato de que – ainda que elitizado, ainda

<sup>147</sup> ENTREVISTADO C. Entrevista III [setembro de 2016]. Entrevistador: Marcelo Zepka Baumgarten. Porto Alegre, 2016.

<sup>148</sup> A apresentação sobre tal pesquisa se encontra disponível em: <https://drive.google.com/drive/folders/0B4Q10u24DraQRS1PNk56VnoxREU?usp=sharing>.

que excludente – ao menos para uma nova faixa de cidadãos o GD abria novos espaços de participação, sem os quais tal faixa de cidadãos não se sentiria confortável em participar.

Isso é relevante para nossa reflexão, pois revela que, ao menos em caráter complementar aos sistemas tradicionais de deliberação e participação, o GD (e políticas públicas de Democracia Digital em geral) tem um grande papel a cumprir. Não era, tampouco, apenas a opinião singular do articulador digital, sendo também presente em outras vozes do GD e do SISPARCI.

É importante destacar que muita gente que participava via GD não participaria de tais discussões se elas fossem feitas somente via física. Durante a consulta de 2013, fizemos ao mesmo tempo uma pesquisa com os participantes, e 70% deles responderam que não participariam da consulta pessoalmente, apenas participavam por meio digital, isso num universo de 250 mil pessoas. Incluímos muita gente que de outra maneira nunca participaria (ENTREVISTADO A, informação verbal<sup>149</sup>).

Eles (o GD) conseguiram ampliar muito o número de votantes via Internet. [...] Na etapa de votação (da Consulta Popular) nós sempre nos enganamos... não enganamos, mas constatamos... Que a votação digital continuava pequena... Por isso que o pulo de 150 mil para 250 mil (pela ação do GD) foi tão festejado... Até ai ela crescia por ano, mas não tinha tanto impacto... Em relação a 1 milhão e tanto de votos todo ano (incluindo a votação física e virtual), isso nos chamava a atenção (ENTREVISTADO E, informação verbal<sup>150</sup>).

De toda forma, mesmo considerando a admissão da elitização, bem como as inclusões complementares aos processos de participação por meio digital (quando somado ao processo tradicional), havia ações para a compensação dos obstáculos acima descritos. Foram reportados esforços de inclusão e interiorização do projeto, ainda que – admitidamente – eram simbólicos em sua magnitude (ENTREVISTADO B, informação verbal<sup>151</sup>). A Van da Participação, literalmente um veículo equipado com internet e pontos de acesso que era deslocado para onde fosse desejo, foi destacado por todos os entrevistados como um instrumento de contorno das exclusões.

Mesmo assim, era um instrumento problemático e que esbarrou em diversos dos obstáculos já reportados, notadamente em termos de lacunas educacionais dos

---

<sup>149</sup> ENTREVISTADO A. Entrevista I [setembro de 2016]. Entrevistador: Marcelo Zepka Baumgarten. Porto Alegre, 2016.

<sup>150</sup> ENTREVISTADO E. Entrevista IV [setembro de 2016]. Entrevistador: Marcelo Zepka Baumgarten. Porto Alegre, 2016.

<sup>151</sup> ENTREVISTADO B. Entrevista II [setembro de 2016]. Entrevistador: Marcelo Zepka Baumgarten. Porto Alegre, 2016.

usuários excluídos, e mesmo por dificuldades logísticas, considerando que a Van da Participação era, exatamente, um único veículo para atender um Estado de grandes proporções e com mais de 11 milhões de habitantes (lembramos que a Região Sul, da qual o RS faz parte, tem pouco mais de 60% da população conectada, restando por volta de 40% offline).

A gente criou a Van da Participação, que era no início a ideia que levava alguns laptops... E na outra vez já eram tablets, que aí a gente ia na população, era mais fácil de explicar também, porque explicava que o governador está fazendo uma pergunta para a sociedade, como melhorar o trânsito, o que você acha? Ah para melhorar o trânsito sei lá, tem que diminuir a velocidade... Daí ele escolhia se queria digitar ou a gente digitava para ele... Aí a gente perguntava se ele queria votar numas propostas, aí dava o tablet para ele e ele ficava lá alguns minutos e votava... Quer dizer, em alguns minutos ele tinha uma participação tão efetiva quanto alguém que ficou horas lá (ENTREVISTADO G, informação verbal<sup>152</sup>).

Na prática, o que se revela pelo relato acima, além do que já foi abordado, é que, ao atacar alguns dos obstáculos – geográficos, educacionais... –, ainda restavam obstáculos de outras naturezas que comprometiam a efetividade da política de participação. Por exemplo, com base no relato, é perceptível que alguém que tenha sido abordado pela Van da Participação e que recebeu a oferta de emitir voto sobre determinado assunto, o fez sem o devido preparo e sem a devida informação preliminar, posto que a Van da Participação o havia abordado naquele momento, muitas vezes sem o aviso prévio ao usuário e valendo-se de oportunidade como caráter de abordagem. O voto do indivíduo, ainda que computado, não era devidamente pensado, refletido, significado, o que poderia gerar uma votação numericamente mais interessante, mas qualitativamente pobre.

Outro problema com relação à Van da Participação era – em decorrência de ser apenas um veículo para atendimento de todo o Estado do RS – a seleção de locais pelos quais a Van transitaria. Ora, ao escolher atender determinada região em detrimento de todas as outras, também assim a equipe do GD, mesmo que sem intenção, estaria criando um recorte privilegiado de usuários e potenciais usuários, que teriam suas opiniões computadas e mais consideradas do que daqueles cidadãos que não puderam ter a mesma condição de acesso à Van da Participação.

Conforme relatos e registros documentais, a presença da Van foi muito recorrente em Porto Alegre e em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre,

---

<sup>152</sup> ENTREVISTADO G. Entrevista VI [setembro de 2016]. Entrevistador: Marcelo Zepka Baumgarten. Porto Alegre, 2016.

especialmente nas primeiras ações da Van. A escolha dos locais era a possibilidade logística e de recursos financeiros, bem como a restrição de pessoal. Efetivamente, isso determinou que – em dado momento – os moradores da Grande Porto Alegre teriam ainda mais reforçado seu poder de decisão em relação aos demais moradores do Estado do Rio Grande do Sul, algo que os percentuais gerais do Brasil já denotavam como uma situação originalmente presente<sup>153</sup>. Além disso, com base nos relatos abaixo, havia também a dimensão da propaganda institucional como motivador dos deslocamentos, no sentido de que era relevante ao governo “demonstrar que o governo estava presente” (ENTREVISTADO A, informação verbal<sup>80</sup>).

O critério (de escolha de destinos da Van) era locais de maior movimentação, a gente foi na rodoviária, no Gasômetro, na Redenção... Em algumas prefeituras a gente manteve contato, mandamos e-mail para todas as prefeituras, quase ninguém responde e-mail, algumas a gente telefonou. [...] No primeiro (momento) foi só POA, depois foi Região Metropolitana de Porto Alegre e depois correu o Estado inteiro... (ENTREVISTADO G, informação verbal<sup>154</sup>).

O critério era onde a gente conseguia ir... [...] A gente priorizada as grandes concentrações urbanas, por óbvio, e conciliando também os deslocamentos para o interior do Estado... [...] A gente buscava estar nesses lugares, seja para demonstrar que o governo estava presente, tentando reduzir o problema do acesso em locais bem prejudicados quanto a acesso a internet, quanto para querer envolver o número grande de pessoas, dando participação, levando a van para lugares de grande quantidade de pessoas. Mas dependia da nossa capacidade, como era uma equipe pequena era a gente que botava o pé na estrada, a gente botava os equipamentos e corria atrás para ver onde podia chegar, e era muito bacana... (ENTREVISTADO A, informação verbal<sup>155</sup>).

Considerando a presença preferencial em Porto Alegre, e trazendo de volta o perfil geográfico dos acessos ao GD, é possível afirmar que a Região Metropolitana de Porto Alegre possuía uma probabilidade superior se comparada a do restante do Estado para ter suas participações consideradas, algo que foi apenas reforçado pela ação do GD, apesar de considerar que – internamente na região geográfica – há a possibilidade de um contingente maior de pessoas em participar. De toda forma,

---

<sup>153</sup> Considerando, conforme tratamos anteriormente no capítulo sobre a realidade da internet no Brasil, que a maior parte dos usuários brasileiros de internet reside em centros urbanos, e um percentual bem menor em regiões rurais, como aquelas no interior do Rio Grande do Sul.

<sup>154</sup> ENTREVISTADO G. Entrevista VI [setembro de 2016]. Entrevistador: Marcelo Zepka Baumgarten. Porto Alegre, 2016.

<sup>155</sup> ENTREVISTADO A. Entrevista I [setembro de 2016]. Entrevistador: Marcelo Zepka Baumgarten. Porto Alegre, 2016.

pensando num recorte geográfico, houve o privilégio aos porto-alegrenses com relação aos demais gaúchos, constituindo-se assim em outra forma de ciberelitização.

Por fim, ainda a respeito do trabalho do GD e sua visão sobre a ciberelitização, mais uma consideração precisa ser feita: a influência dos conflitos internos do ator coletivo Estado – explorados anteriormente nesse trabalho – sobre as ações de inclusão de competência do GD. Houve, desde o princípio, conforme discutido anteriormente, um embate sobre o escopo de atuação do projeto, o que refletiu sobre a opinião da própria equipe sobre o que deveria e o que não deveria ser feito em termos de ação para maior inclusão digital.

Alguns dos membros da equipe entrevistados reportaram ter opiniões que convergiam para a não ação do GD em ações que fossem alheias ao próprio desenvolvimento, à manutenção e à promoção das ferramentas do website. Para o ENTREVISTADO G<sup>156</sup> – por exemplo – a competência para efetuar ações de inclusão social – com reflexos na inclusão digital – era da Secretaria de Comunicação, principalmente, que contava com uma Diretoria de Inclusão Digital para tanto. O coordenador executivo ainda deixava claro que, nesse sentido, as ações do GD deveriam se estender, no máximo, à colaboração com os planos de tal diretoria, mas nunca sendo protagonista nas atividades. A opinião dos outros entrevistados da equipe é semelhante, ressaltando que o pequeno tamanho da equipe e o excesso de demandas das lidas diárias do GD – inclusive – impediriam uma atuação relevante sobre essas outras inclusões.

Em teoria, e considerando os planejamentos presentes no plano de governo da gestão Tarso Genro, toda e qualquer ação do governo do Estado que visasse à superação dos obstáculos infraestruturais, educacionais, econômicos e de outras naturezas, seria relevante para a redução do digital divide; com ele, a redução do risco de ciberelitização. Efetivamente, é um trabalho complexo de – igualmente – rastreamento, e caberia a um trabalho específico seu monitoramento, sendo essa uma sugestão para novos trabalhos a partir desse.

O que se pode verificar é que – ao menos em uma ocasião – um esforço dentre aqueles que foi previsto no plano de governo foi efetivado: a disponibilização de computadores para a instalação em regiões do interior do Estado do RS, objetivando

---

<sup>156</sup> ENTREVISTADO G. Entrevista VI [setembro de 2016]. Entrevistador: Marcelo Zepka Baumgarten. Porto Alegre, 2016.

reduzir o gap infraestrutural. Entretanto, também foi identificado um defeito grave na prestação, com as máquinas em dado momento terem se tornado inoperantes e, sem a devida manutenção e preparo técnico, tendo sido desativadas. A informação foi confirmada pelo diretor ENTREVISTADO I<sup>157</sup>, da gestão Sartori, que apontou tal problema como uma falha nos processos de inclusão digital da gestão Tarso Genro, e algo a ser melhorado em ações subsequentes.

Por certo, sendo a informação obtida a partir da gestão Sartori, a mesma que operou a crítica derradeira e a desativação das ações de inclusão da gestão anterior (Tarso Genro), há a possibilidade de viés no que foi relatado, cabendo também a pesquisas futuras estabelecer uma visão detalhada. Aproveitando a citação à gestão Sartori, cabe-nos aqui encerrar este debate sobre o papel do Estado para o combate ao risco de elitização digital com um olhar sobre a sistemática implementada pela gestão Sartori, sob o prisma da inclusão digital. Com o foco na abertura de canal a partir da fanpage do Governo do Estado do RS no Facebook, a gestão Sartori defende que, tendo 1,5 milhão de acessos semanais, o que não foi possível confirmar documentalmente, o Facebook seria uma forma mais efetiva de comunicação. Como também já abordamos, a opção chegou a ser considerada pela equipe do GD e não nos cabe a crítica à escolha estratégica, sendo efetivamente uma possibilidade de operação.

No entanto – aqui utilizaremos os números de acesso ao Facebook com os quais abrimos este tópico, conforme a ENTREVISTADA H<sup>158</sup>, da Secretaria de Comunicação da gestão Sartori – a escolha do Facebook como canal se deve, além da facilidade de acesso, ao fato de que **“95% das pessoas estão no Facebook”**, (grifos nossos). Dessa forma, seria inadequado e contraproducente utilizar ferramentas de participação que não estejam inseridas na rede social referida (ENTREVISTADA H, informação verbal<sup>151</sup>).

Quanto à opção pelo uso do Facebook como base da política de comunicação e participação não nos cabe julgamento, é uma possibilidade viável e que, se bem executada, poderia ser observada. A questão é que, além do que já foi exposto sobre

---

<sup>157</sup> ENTREVISTADO I. Entrevista VIII [setembro de 2016]. Entrevistador: Marcelo Zepka Baumgarten. Porto Alegre, 2016.

<sup>158</sup> ENTREVISTADA H. Entrevista VII [setembro de 2016]. Entrevistador: Marcelo Zepka Baumgarten. Porto Alegre, 2016.

o *modus operandi* da gestão Sartori a partir de sua fanpage, também há um erro grave de mensuração do tamanho da presença do povo gaúcho na rede social, por parte da diretora.

De acordo com o Facebook<sup>159</sup>, em junho de 2016 foram registrados 108 milhões de perfis ativos no Brasil. Desses, 99 milhões estiveram ativos a partir de dispositivos móveis – não significando que também não tenham estado ativas em computadores de mesa. Mais do que isso, a média diária de perfis ativos naquele mês foi de 78 milhões de perfis, com 71 milhões utilizando dispositivos móveis. Portanto, pouco mais da metade da população brasileira está conectada nessa rede social. Contudo, esse número pode ser muito menor, considerando que uma mesma pessoa pode ter diversos perfis em seu nome – fato que é comum, especialmente ao se esgotarem as “vagas de amizade”. Da mesma forma, existem perfis em nome de empresas, de casais, de animais de estimação e mesmo perfis de personagens e perfis falsos, fazendo com que o número reportado seja, quase que certamente, muito menor se pensarmos nele com relação aos habitantes brasileiros.

Mais especificamente sobre o Rio Grande do Sul, cabe lembrar que a fanpage do Governo do Estado do Rio Grande do Sul apresenta apenas 269.821 “curtidas”, e mesmo que consideremos o número informado pela própria gestão Sartori, de aproximadamente 1,5 milhão de acessos à fanpage, isso representa menos de 20% da população gaúcha. Portanto, ao contrário do que pensa a diretora em questão, nem todo mundo “está na Internet”, o que faz com que, por certa miopia conceitual, haja deficiência na forma de se pensar a inclusão por meio da fanpage. Se a opção por ela for reforçada, em detrimento das demais possibilidades, também se estará reforçando o poder de uma minoria em detrimento da maioria não conectada.

---

<sup>159</sup><<http://br.newsroom.fb.com/company-info/>>.

## 6 Considerações Finais

Chegando ao encerramento desta pesquisa, há a honesta ambição de termos contribuído para o resgate de experiências quase perdidas do Governo do Estado do Rio Grande do Sul no campo democrático digital. Durante todo este trabalho, assumimos o compromisso de promover essa investigação sem vínculos ideológicos, sem a pretensão de defender ou simplesmente acusar as ações investigadas. Queríamos, sim, além do resgate, compreender motivações, ações e decorrências das ações do Estado na promoção da Democracia por meio das novas tecnologias comunicacionais.

Considerando que nossa proposta era – desde o início – conhecida, é prudente que retomemos nossas promessas originais e sumariemos ao menos fragmentos das respostas sugeridas por este estudo e, porque não, das novas perguntas que ajudamos a trazer ao mundo.

Nosso objetivo principal era responder a seguinte pergunta de pesquisa: **qual o papel do Estado na estruturação de um campo "virtual" de relacionamento e participação de seus cidadãos em vista do déficit democrático implicado nessa estruturação, por conta da exclusão digital?**

A essência da pergunta é bem simples, a busca é sobre o que deve o Estado fazer para promover a democracia digital e – ao mesmo tempo – combater a ciberelitização. Os resultados de nossas buscas e reflexões sobre o caso estudado apontaram para questões-chave, que será retomada abaixo, assim como indícios de erros e acertos da gestão promotora do GD.

A primeira questão, e em nossa opinião a mais fundamental para a promoção de um campo democrático digital com iguais condições de participação, seria a promoção da igualdade e justiça social, com o combate aos obstáculos infraestruturais, econômicos, educacionais e – por fim – computacionais. A busca pela Democracia Digital com ampla participação não parece ser, como indicou este estudo, uma busca pontual. Contudo, parece, certamente, uma busca envolvida num planejamento mais amplo de redução da pobreza, das deficiências regionais em infraestrutura, no combate ao analfabetismo e tantas outras conquistas fundamentais. A busca por uma Democracia Digital igualitária seria, portanto, uma busca muito parecida com a busca por um país desenvolvido.

Conforme pesquisávamos, analisando os achados à luz dos modelos democráticos, percebíamos que os canais virtuais, por melhor que estejam estruturados pelo Estado, ainda assim traziam consigo exigências de habilidades e equipamentos que não são providos pela própria informática. São sim providos por melhores capacidades cognitivas, comunicativas, experiências de vida, saberes acadêmicos, acessos dos mais diversos níveis. De modo que, como sugere este estudo, se o Estado quiser construir um campo democrático digital que fortaleça sua democracia, é preciso olhar não apenas para a máquina, mas também para o indivíduo – sua vida, sua família, seu futuro.

De maneira mais operacional, buscando compreender se e como o Estado do Rio Grande do Sul atuou nesse sentido, percebemos algo que foi marcante e que, numa busca que necessita ser integrada – sinérgica – a desarticulação das políticas públicas nos pareceu crucial para redução da efetividade das ações estatais, tanto entre políticas de tecnologia e políticas sociais como internamente, dentro das próprias políticas específicas da área.

Ao estudarmos os campos e subcampos, bem como seus atores, percebemos que os embates pessoais e institucionais, ou a pura falta de comunicação, pareceram reduzir os efeitos possíveis e – muitas vezes – gerar redundâncias – não necessariamente de maneira intencional – gerando autossabotagens das ações empreendidas por um ou outro ator interno do Estado. Portanto, há indícios de que, se o Estado desejar melhorar – sinérgicamente – a vida do indivíduo para ampliar seu poder de participação, precisa antes estar internamente pacificado, unido, articulado.

Outra questão que se mostra essencial é que, por ser uma atuação complexa e transformadora, que demanda longo prazo e continuidade –faz-se necessária a construção de uma política de Estado – e não de Governo – acerca do desenvolvimento democrático digital – em decorrência, de todo o resto. Dessa forma, e como já indicado pelos achados do trabalho, as rupturas que são constantes na gestão do governo gaúcho, com as conseqüentes descontinuidades e destruições das experiências anteriores, criam um ambiente hostil para o sucesso de políticas públicas e filosofias participacionistas como as focadas aqui. Portanto, talvez seja possível construir um renovado contrato social sobre os objetivos da coletividade, e sobre o qual uma verdadeira nova política se constitua, ou há pouca esperança em se ter, de fato, transformação no campo do desenvolvimento e da democracia.

Além desses achados centrais e de outros já trazidos nas páginas anteriores, também buscávamos – secundariamente – encontrar respostas para os seguintes subobjetivos: explicitar a situação da exclusão digital e sua relação com a participação democrática via TICs; compreender a dinâmica interna do ator coletivo "Estado", considerando oposições e apoios e – efetivamente – a construção da visão que guiou as ações aqui estudadas; identificar acertos e erros, efetividade e fragilidades, resgatando parte da documentação que havia sido perdida, de modo que a academia, a Sociedade Civil e o próprio Estado possam incentivar e incrementar iniciativas futuras nesse tema; analisar esta experiência central e seus sucedâneos por parte do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, com a finalidade de identificar mudanças de visão e suas consequências para a Sociedade local.

Em termos de revelar as exclusões e as deficiências de base das políticas e possibilidades de democracia digital no Rio Grande do Sul, nossa investigação apontou para a ocorrência de um grande abismo entre usuários com acesso e usuários sem acesso no Brasil, seja de qual natureza esses não acessos se constituam. Duramente falando, parece-nos muito mais provável que um homem, branco, urbano, de classe A e B, jovem e com alto grau de educação seja ouvido pelo governo por meio de mecanismos democráticos digitais do que uma mulher, negra, de moradia rural, idosa e formalmente subeducada. Portanto, a partir desta análise, se pode inferir que, para se desenvolver uma democracia digitalmente conectada e inclusiva, é preciso combater os demais fatores relevantes; novamente, temos fatores sociais, econômicos, educacionais e infraestruturais no caminho.

Outra das questões que nossos objetivos secundários nos impulsivam a buscar diz respeito aos erros e acertos do GD – enquanto experiência – e além daquilo que já foi mencionado, cabem algumas considerações. Em primeiro lugar, houve, segundo nossa percepção, DOIS Gabinetes Digitais do Rio Grande do Sul – simultâneos – existentes no mesmo governo, mas com naturezas diferentes. Havia o GD do plano das ideias, aquele que encontrava em suas promessas uma cobertura a quase tudo que aqui destacamos como necessário. Era um GD sincronizado com a gestão, integrado com os demais atores – essencialmente – prometia em cada uma das suas ferramentas a PARTICIPAÇÃO e a DELIBERAÇÃO, de maneira construtiva, inclusiva, aproximando Estado e Sociedade Civil.

Entretanto, havia OUTRO GD – o da prática – o do plano da realidade. Esse GD, que executava de fato as ações, envolvia as mesmas pessoas, mas distanciou-

se daquele GD das promessas. Nossos achados parecem indicar que, em parte das vezes, houve o uso das boas ideias para fins de propaganda, de mera comunicação institucional ou, ainda que proveitoso, para a promoção de transparência – algo que deve sim ser valorizado, mas que é apenas um substrato de verdadeiras políticas de democracia digital com inclusão. Esse GD do plano real também encontrou – desde o nascimento, segundo indicaram nossos achados – oposições internas, de fortes atores do governo e do próprio partido, oposições que começaram a nascer antes mesmo do GD e que, não resolvidas, transferiram-se e evoluíram dentro do campo de ação, minando parte das boas possibilidades.

Outro dos erros que pareceram transparecer durante as investigações diz respeito aos problemas de continuidade que foram provocados pela própria gestão, erros que feriram a possibilidade de continuidade muito antes da transição eleitoral. Erros como a demora e, efetivamente, a falha na constituição do GD como uma política de Estado, a partir da (não) criação de Lei que versasse sobre isso. Erros como a constituição da equipe do GD, que era composta na integralidade por Cargos Comissionados – de ligação precária com o Governo do Estado – e que deixaram de integrar o corpo estatal após a eleição, levando consigo boa parte da experiência e dos processos de trabalho. Por melhor que fosse realizada, uma ação de transição apenas poderia transmitir conceitos básicos e rasos sobre o que era o GD. Além disso, a equipe ter sido desmanchada por uma montagem equivocada na origem nos parece ter prejudicado a aprendizagem organizacional dessa inovação.

Outra distinção que parece ter havido entre o GD do plano das ideias e o GD do plano real foi a promessa – no primeiro – do aproveitamento e fortalecimento da equipe da PROCERGS, que integra o corpo de trabalho do Estado de maneira mais consistente. O Gabinete real, aquele que operou, tinha equipe própria e cooperação apenas esporádica com os times da PROCERGS, em processos secundários. Nossos achados sugerem que a perda de conhecimento ocorrida na transição poderia ter seu risco reduzido a partir do uso da própria PROCERGS para coordenar tecnicamente os trabalhos e melhorar a chance de continuidade desses.

Voltando às nossas promessas originais, relembramos que – no começo –, quando pouco sabíamos sobre o caso prático, tínhamos duas hipóteses. A primeira delas era a de o que o campo democrático de participação – por meio digital – poderia reduzir a força da democracia caso não houvesse atenção para a questão da ciberelitização. Essa hipótese parece que se confirmou, tanto pelo que foi discutido

neste estudo, quanto pelos diversos exemplos que demos ao longo do trabalho, como – por exemplo – o caso da Consulta Popular de 2016, que direcionou recursos públicos para questões escolhidas, por meio virtual, por menos de 5% da população gaúcha. Novamente as duas imagens extremas de perfis de indivíduos nos voltam à mente: o homem, branco, urbano, rico e educado; e a mulher negra, rural, com precariedade econômica e de ensino. Com apenas 5% do RS escolhendo os destinos de investimento, e com essa escolha tendo sido feita quase que na integralidade por meio digital, a possibilidade de que a ciberelitização tenha se manifestado é bastante alta.

Nossa outra hipótese também parece ter sido confirmada: ao revelarmos nossa visão de “dois Gabinetes” – o do plano das ideias e o do plano real – e indicarmos os erros e acertos, é provável que a imaturidade – normal em uma inovação disruptiva – os conflitos e embates não resolvidos tenham prejudicado drasticamente a efetividade do GD. Nossa opção por retomar essa hipótese da imaturidade nesse momento não é acidental, já que essa hipótese encaminha o desfecho desta conclusão.

Como mencionado, é absolutamente esperado que um projeto inovador, disruptivo, que faz com que o campo precise ser repensado – como era o projeto do GD – tivesse sua cota de erros e necessidades de correções. A “tentativa e erro” assume um papel fundamental na evolução de tais ideias e das políticas públicas que delas surgem. A falta de continuidade parece ter sido crucial para que o GD não tenha evoluído para algo maior e mais consistente, posto que seus erros, ao longo prazo, acabariam sendo percebidos, apontados e atacados, seja por iniciativas internas, seja por pressões da Sociedade Civil, da Imprensa ou da Academia. Os próprios apontamentos deste trabalho não chegaram em tempo para permitir correções.

De toda forma, e isso foi parte do nosso objetivo e de nossa contribuição, resgatar a memória, os erros, acertos, deficiências, potências, dinâmicas e peculiaridades do GD era essencial. Essencial porque no próprio Arquivo Público do Estado do RS não havia acesso ao material que foi construído com recurso público. Até o mês de setembro de 2016, quando encerramos a coleta de dados, não havia qualquer material acessível, existindo apenas uma cópia defeituosa em DVD, que não apresentava qualquer serventia. Essencial porque, com o desbande da equipe original e a falta de fixação no corpo do Estado daquela experiência, tudo estava rapidamente sendo esquecido e perdido. Além disso, sendo essencial porque acreditamos que

experiências como o GD – se internalizadas e aperfeiçoadas – podem gerar efeitos reflexos e mudar mentalidades.

Dessa forma, mesmo que o GD, em si, acabasse não representando a transformação que seu projeto previa, ele poderia se tornar o “mártir da causa”, a iniciativa que daria fôlego para algo que a Sociedade Civil talvez nem tivesse certeza que queria, mas que possivelmente lhe faria mais forte: a participação popular nos destinos da coletividade.

### **6.1 Sugestões para trabalhos futuros**

Considerando-se a complexidade do tema e considerando as limitações desta pesquisa, sugere-se que futuros pesquisadores foquem seus estudos em dois aspectos específicos: as ações do Estado do Rio Grande do Sul em termos de inclusão social, seus reflexos na inclusão digital e na participação digital; além disso, há a possibilidade de uma investigação sobre o GD sob o ponto de vista dos usuários à época, avaliando suas percepções e experiência de uso e participação. Um pequeno banco de dados com contatos de alguns usuários pode ser encontrado no repositório de informações que foi criado por esta pesquisa, que se encontra disponível nos endereços mencionados no APÊNDICE.

## Referências

- ABREU, J. C. A. **Democracia, Hegemonia e Internet: Um estudo de caso sobre o Orçamento Participativo Digital**. 2009. 150f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2009.
- ALMEIDA, L. B.; PAULA, L. G. O retrato da exclusão digital na sociedade brasileira. **Revista de Gestão da Tecnologia e Sistemas de Informação**, Volta Redonda, v. 2, n. 1, p. 55-67, 2005.
- AMORIM, P. K. D. F. **Democracia e Internet: a transparência de gestão nos portais eletrônicos das capitais brasileiras**. 348f. Tese (Doutorado em Comunicação e Cultura Contemporâneas) – Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, Faculdade de Comunicação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.
- ANDREWS, C. W.; KOUZMIN, A. O discurso da Nova Administração Pública. **Lua Nova**, São Paulo, n.45, p. 97-129, 1998.
- AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. A inovação democrática no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 21, p. 191-194, nov. 2003.
- BANCO MUNDIAL. **World Development Report 2016: Digital Dividends 2015**. Washington, DC: World Bank, 2016. Disponível em <<http://documents.worldbank.org/curated/pt/896971468194972881/pdf/102725-PUB-Replacement-PUBLIC.pdf>>. Acesso em: 10 de out. 2016.
- BARBER, B. R. **Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age**. Berkeley: University of California Press, 1984.
- BARBER, B. R. Which Technology for Which Democracy? Which Democracy for Which Technology? **International Journal of Communications Law and Policy**, n. 6, pp. 1-8, 2000.
- BARNETT, S. New Media, Old Problems New Technology and the Political Process. **European Journal of Communication**, London, v. 12, n. 2, p. 193–218, 1997.
- BASTOS, C. R. **Curso de Direito Constitucional**. 14<sup>a</sup> ed. São Paulo: Saraiva, 1992.
- BECKER, T. Rating the impact of new technologies on democracy. **Communications of the ACM**, New York, v. 44, n. 1, jan. 2001.
- BENDIX SILVEIRA, D. B. da. **Patrimonialismo e a formação do Estado brasileiro: uma releitura do pensamento de Sergio Buarque de Holanda, Raymundo Faoro e Oliveira Vianna**. Disponível em <[www.conpedi.org/](http://www.conpedi.org/)>. Acesso em 28 de maio 2013.
- BIMBER, B. The Internet and Political Transformation: Populism, Community, and Accelerated Pluralism. **Polity**, v. 31, n.1, p. 133-160, 1998.

BOBBIO, N. **Igualdade e Liberdade**. Rio de Janeiro: Ediouro, 1996.

\_\_\_\_\_. **Liberalismo e democracia**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1990.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. Brasília: Editora UNB, 2007.

\_\_\_\_\_. **O futuro da democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

\_\_\_\_\_. **Política e cultura**. Torino: Giulio Einaudi, 1955.

\_\_\_\_\_. **Qual democracia?** São Paulo: Edições Loyola, 2010.

\_\_\_\_\_. **Qual Democracia?** 2. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2013.

\_\_\_\_\_. **Teoria geral da política**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

BRAGATTO, R. C. Democracia e Internet: apontamentos para a sistematização dos estudos da área. **Revista Compólitica**, v. 1, n. 2, set-out, 2011.

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

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil**. São Paulo, Editora 34, 1996.

BRESSER-PEREIRA, L; SPINK, P. (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

BUCHSTEIN, H. Bytes that Bite: The Internet and Deliberative Democracy. **Constellations**, v. 4, n. 2, p. 248-263, 1997.

CASTELLS, M. **A Sociedade em Rede**. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

CHAHIN, A. *et al.* **E-gov.br: A próxima revolução Brasileira: eficiência, qualidade e democracia: o governo eletrônico no Brasil e no mundo**. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

COHEN, J. Procedimento e substância na democracia deliberativa. IN: WERLE, D.; MELO, R. S. (Orgs.). **Democracia Deliberativa**. São Paulo: Singular, Esfera Pública, 2007. p. 115-144.

COLEMAN, S.; GOTZE, J. **Bowling together: online public engagement in public deliberation**. Londres: Hansard Society, 2002.

DAHL, R. A. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: EdUSP, 1997.

DAHLBERG, L. Democracy via cyberspace: Mapping the rhetorics and practices of three prominent camps. **New Media & Society**, Chicago v. 3, n. 2, p. 157-177, 2001.

DAHLGREN, P. The Public Sphere and the Net. In: BENNETT, W. L. e ENTMAN, R. M. (Orgs.) **Mediated Politics**: Communication in the Future of Democracy. Cambridge: Cambridge University Press, 2001. p. 33-55.

DENHARDT, J.V.; DENHARDT, R.B. **The New Public Service**: Serving, not Steering. New York: M.E Sharpe, 2003

DIMAGGIO, P. *et al.* Social Implications of the Internet. **Annual Review of Sociology**, v. 27, p. 307-336, 2001.

DRUMOND, A. M.; SILVEIRA, S. de F. R. Predominância ou Coexistência? Modelos de Administração Pública Brasileira na Política Nacional de Habitação. IN: Encontro de Administração Pública e Governo, 2012, Salvador. **Anais**, Salvador: ANPAD, 2012.

ENTREVISTADO A. **Entrevista I [setembro de 2016]**. Entrevistador: Marcelo Zepka Baumgarten. Porto Alegre, 2016.

ENTREVISTADO B. **Entrevista II [setembro de 2016]**. Entrevistador: Marcelo Zepka Baumgarten. Porto Alegre, 2016.

ENTREVISTADO C. **Entrevista III [setembro de 2016]**. Entrevistador: Marcelo Zepka Baumgarten. Porto Alegre, 2016.

ENTREVISTADO E. **Entrevista IV [setembro de 2016]**. Entrevistador: Marcelo Zepka Baumgarten. Porto Alegre, 2016.

ENTREVISTADO F. **Entrevista V [setembro de 2016]**. Entrevistador: Marcelo Zepka Baumgarten. Porto Alegre, 2016.

ENTREVISTADO G. **Entrevista VI [setembro de 2016]**. Entrevistador: Marcelo Zepka Baumgarten. Porto Alegre, 2016.

ENTREVISTADA H. **Entrevista VII [setembro de 2016]**. Entrevistador: Marcelo Zepka Baumgarten. Porto Alegre, 2016.

ENTREVISTADO I. **Entrevista VII [setembro de 2016]**. Entrevistador: Marcelo Zepka Baumgarten. Porto Alegre, 2016.

FADUL, E. M.; SILVA, L. P. Retomando o debate sobre a reforma do estado e a nova administração pública. In: Encontro Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração, 32, 2008, Rio de Janeiro. **Anais**. Rio de Janeiro: ANPAD, 2008.

FARIA, C.F. Democracia Deliberativa: Habermas, Cohen e Bothman. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 50, 2000.

FERGUSON, M. Estratégias de Governo Eletrônico: o cenário internacional em desenvolvimento. In: EISENBERG, J.; CEPIK, M. (Orgs.). **Internet e Política**: teoria e prática da democracia eletrônica. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002. p. 103-140.

FLIGSTEIN, N. Habilidades Sociais e Teoria dos Campos. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 47, n. 2. 2007.

FLIGSTEIN, N. Market as politics: A political–cultural approach to market institutions. **American Sociological Review**, v. 61, n. 4, p. 656–673, 2002.

FLIGSTEIN, N.; MCNICHOL, J. The Institutional Terrain of the European Union. IN: SANDHOLTZ, W. SWEET, A. S. **European Integration and Supranational Governance**. Oxford: Oxford University Press, 1988. p. 59-91.

FLIGSTEIN, N.; MCADAM, D. A. **Theory of Fields**. New York: Oxford University Press, 2012.

FLIGSTEIN, N.; MCADAM, D. Toward a General Theory of Strategic Action Fields. **Sociological Theory**, Washington, v. 29, n. 1. 2011.

FLIGSTEIN, N.; SWEET, A.S. Constructing Politics and Markets: An Institutional Account of European Integration. **American Journal of Sociology**, v. 107, n. 5 p. 1206-1243, Mar. 2002.

FREEDOM HOUSE. **Freedom of the Net Report 2015**. Disponível em <<https://freedomhouse.org/report/freedom-net/freedom-net-2015>>. Acesso em 10 de out. 2016.

GARCIA, A. C. B.; PINTO, F.; FERREZ, I. N. Technology as a new backbone to democracy. In: International Conference on Web Based Communities, 2004, Lisboa **Anais**. Lisboa: IADIS Press, 2004. p. 215-222.

GARCIA, A. C. B.; NOGUEIRA, J. L. T.; FERRAZ, I. **e-Gov sítios domain: a brazilian case**. In: International Conference on WWW/Internet, 2005, Lisboa, 2005. **Anais**. Lisboa: IADIS Press, 2005.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GIMMLER, A. Deliberative Democracy, the Public Sphere and the Internet, **Philosophy and Social Criticism**, v. 27, n. 4, p. 21-39, 2001.

GOMES, W. **Democracia Digital: Que Democracia?** In: CONGRESSO COMUNICAÇÃO E POLÍTICA, 2., 2007, Belo Horizonte. Disponível em <[www.fafich.ufmg.br/compolitica](http://www.fafich.ufmg.br/compolitica)>. Acesso em jul. de 2013.

GRÖNLUND, Å. **Electronic government – design, applications, and management**. Hershey, PA: Idea Group, 2002.

GUSTAFSSON, P. The Order of e-Democracy: Internet and Democracy in Swedish Local Governments. **e-Service Journal**, v. 2, n. 2 p. 114-132, 2003.

HABERMAS, J. O Estado-nação europeu frente aos desafios da globalização: o passado e o futuro da soberania e da cidadania. **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 43, nov. 1995.

HABERMAS, J. Três modelos normativos de democracia. **Lua Nova**. São Paulo, v. 36, p. 9-53, 1995.

HACKER, K. L.; DIJK, J. V. (Eds) **Digital Democracy: Issues of Theory and Practice**. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 2001.

HAGUE, B. N. & LOADER, B. D. **Digital Democracy Discourse and Decision Making in the Information Age**. New York: Routledge, 1999.

HEEKS, R. **Building e-governance for development: a framework for national donor action**. E-Government Working Paper Series, University of Manchester, UK, 2001.

HELD, D. **Modelos de Democracia**. Belo Horizonte: Editora Paidéia, 1987.

INTERNET SOCIETY. **Global Internet Report 2015**. Disponível em <<http://www.internetsociety.org/globalinternetreport/>>. Acesso em 10 de out. 2016.

JAMBEIRO, O.; ANDRADE, R.; SOBREIRA, R. **Verso e Reverso**, São Leopoldo, v. 22, n. 50, 2008.

JARDIM, J. M. **A construção do e-gov no Brasil: configurações político-informacionais**. In: ENCONTRO NACIONAL DA CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 5., 2004, Salvador. **Anais**. Salvador: CINFOM, 2004.

KAKABADSE, A.; KAKABADSE, N. K.; KOUZMIN, A. Reinventing the Democratic Governance Project through Information Technology? A Growing Agenda for Debate. **Public Administration Review**, Washington, v. 63, n. 1, p. 44-60, jan./fev. 2003.

KAVANAUGH, A.; *et al.* Modeling online participation in local governance. In: **ACM International Conference Proceeding Series**, v. 151. San Diego, California, 2006.

KLERING, L. R.; PORSSE, M. de C. S.; GUADAGNIN, L. Novos caminhos da administração pública brasileira. **Análise**, Porto Alegre, v. 21, n. 1, p. 4-17, jan./jun. 2010.

LE MOS, A.; LÉVY, P. **O futuro da internet: em direção a uma ciberdemocracia planetária**. São Paulo: Paulus, 2010.

LE MOS, A. ROCHA, F. Governo eletrônico. In: Lemos, A. (org.). **Cidade digital: portais, inclusão e redes no Brasil**. Salvador: EDUFBA, 2007. p. 99-112.

LEVY, P. **As Tecnologias da Inteligência: o futuro do pensamento na era da informática**. São Paulo: Editora 34, 1995.

LEVY, P. **Cibercultura**. São Paulo: Editora 34, 1999.

MACPHERSON, C.B. **A Democracia Liberal**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978. 118p.

MACPHERSON, C.B. **A Teoria Política do Individualismo Possessivo**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979.

MAIA, R. Redes Cívicas e Internet – Do ambiente informativo denso às condições da deliberação pública. In: EINSENGERB, J; CEPIL, M. (Orgs.) **Internet e Política – Teoria e Prática da Democracia Eletrônica**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002. p. 10-37.

MARCHE, S.; MCNIVEN, J.D. e-Government and e-Governance: The future isn't what it used to be,' **Canadian Journal of Administrative Sciences-Revue Canadienne Des Sciences De L' Administration**, v. 20, n. 1, mar., 2003.

MARQUES, F. P. J. A. **Participação Política e Internet: meios e oportunidades digitais de participação civil na democracia contemporânea, um estudo de caso do Estado brasileiro**. 2008. 498f. Tese (Doutorado em Comunicação) – Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Comunicação, Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, Salvador, 2008.

MEAD, G. H. **Mind, Self, and Society**. Chigago: University of Chicago Press, 1934.

MICHELS, R. “A Lei de Ferro da Oligarquia”. In: SOUZA, A. (Org.). **Sociologia Política**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1954.

MOSCA, G. “A Classe Dirigente”. In: SOUZA, A. (org.). **Sociologia Política**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1954.

MOUFFE, C. Democracia, cidadania e a questão do pluralismo. **Revista Política e Sociedade**, Florianópolis, v. 2, n. 3, p. 11-26, out. 2003.

MOUFFE, C. **O Regresso do Político**. Tradução de Ana Cecília Simões. Lisboa: Gradiva, 1996.

MOURA, M. **Governo Eletrônico e aspectos fiscais: a experiência Brasileira**. Rio de Janeiro: IPEA, 2004. (Texto para discussão).

NEGROPONTE, N. **Vida Digital**. São Paulo: Cia das Letras, 1995.

NEWMAN, S. Pós-anarquismo: entre política e antipolítica. **Revista de Ciências Sociais**, n. 36, abr., p. 145-162. 2012. p.103-115.

NOGUEIRA, M. A Organizações complexas e sociedade da informação - O “sofrimento” como metáfora organizacional. **Revista Organizações & Saúde**. v. 10, n. 28, set./dez. 2003.

NOGUEIRA, M. Cidadania, Crise e Reforma Democrática do Estado. Perspectivas. **Revista de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 22, p. 61-84, 1999.

OLIVEIRA, R. F.; OLIVEIRA, V. C.; SANTOS, A. C. **Beneficiários ou reféns? O patrimonialismo na perspectiva dos cidadãos de Poço Fundo, Minas Gerais**. Cadernos EBAPE, Rio de Janeiro, v. 9, n. 4, p. 950-966, dez. 2011.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (UNESCO); INTERNATIONAL TELECOMMUNICATION UNION (ITU). **The State of the Broadband 2015**. Geneva: ITU/UNESCO. Disponível em <<http://www.broadbandcommission.org/Documents/reports/bb-annualreport2015.pdf>>. Acesso em 11 out. 2016.

PAES DE PAULA, A. P. Administração Pública Brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. *RAE – Revista Administração de Empresas*, v. 45, n. 1, jan./mar. 2005.

PARETO, V. “As Elites e o uso da Força na Sociedade”. In: SOUZA, A. (Org.). **Sociologia Política**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1954.

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

PENTEADO, C. L. de C.; DOS SANTOS, M. B. P.; ARAÚJO, R. A. de P.; DA SILVA, S. J. Ação Política na Internet Brasileira. **Perspectivas em Ciência da Informação**, Belo Horizonte, v. 16, n. 1, p. 111-132, jan./mar. 2011.

PINHO, J. A. G. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 3, p. 471-493, 2008.

PIO, C. & PORTO, M. Teoria Política Contemporânea: política e economia segundo os argumentos elitistas, pluralistas e marxistas. In: RUA, M. G.; CARVALHO, M. I. V. (Orgs.). **O Estudo da Política**. Tópicos Seleccionados. Brasília: Paralelo 15, 1998.

POLAT, R. The Internet and political participation: Exploring the explanatory links. **European Journal of Communication**, v. 20, n. 4, p. 435-459. 2005.

POULANTZAS, N. **O estado, o poder e o socialismo**. Rio de Janeiro: Graal, 1980.

PROCÓPIO, M. L. **Cooperação e Organização**: como uma idéia pode ajudar a entender a outra? In: Encontro da Anpad, 30., 2006, Salvador. **Anais**. Salvador: ANPAD, 2006.

RHEINGOLD, H. **A Comunidade Virtual**. Lisboa: Editora Gradiva, 1996. ROSNAY, J. de. **O Homem Simbiótico**. Petrópolis: Vozes, 1997.

ROSNAY, J. de. **O Homem Simbiótico**. Petrópolis: Vozes, 1997.

RONCA, A. C. C.; COSTA, R. A construção de uma democracia cognitiva. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 16, n. 4, p. 24-29, 2002.

SALTER, L. Structure and forms of use: a contribution to understanding the effects of the Internet on deliberative democracy. **Information, Communication & Society**, Londres, v. 7, n. 2, p. 185–206, 2004.

SAMPAIO, R. C. **Participação e Deliberação na internet: um estudo de caso do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte**. 2010. 191 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação Social) - Programa de Pós-Graduação em Comunicação Social, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, 2010.

SANCHEZ, O. A. O poder burocrático e o controle da informação. **Lua Nova**, Paulo, n. 58, p. 89-119, 2003.

SANTOS, R. J. L. **Governo Eletrônico**: o que se deve fazer e o que não se deve fazer. XVI Concurso de Ensayos e Monografias del CLAD sobre a Reforma del Estado y Modernización de la Administración Publica. Caracas: 2003.

SARTORI, G. **A teoria da democracia revisitada**: debate contemporâneo. São Paulo: Editora Ática, 1994. v. 1.

SCHUMPETER, J. A., **Capitalismo, Socialismo e Democracia**, Rio, Zahar, 1984.

SEGGANFREDO, K.A. **Do projeto de educação popular ao programa Todo Poder Emana do Povo**". Disponível em <<http://www.portalanpedsul.com.br/>>. Acesso em 10 de out. 2016.

SEIFERT, J. W.; CHUNG, J. Using e-government to reinforce government-citizen relationships: comparing government reform in the United States and China. **Social Science Computer Review**, Durham, v.27, n.2, p. 3-23, 2009.

SILVA, A. do C. **Evolução da administração pública no Brasil e tendências de novos modelos organizacionais**. Disponível em <<http://www.ice.edu.br/TNX/storage/webdisco/2013/12/13/outros/27b4d512efbac7d37520bc37aa78cac1.pdf>>. Acesso em 21 de maio 2014.

SILVA, S. P. **Estado, democracia e Internet: Requisitos democráticos e dimensões analíticas para a interface digital do Estado**. 2009. 425f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Comunicação, Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, Universidade Federal da Bahia, Salvador 2009.

SOUZA, C. **Políticas Públicas**: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul/dez. 2006.

TARTARUGA, I. G. P. **O orçamento participativo de Porto Alegre – lugar e território do cidadão**. 2003. 161f. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Geociências, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. 2003. Disponível em <<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/106338/000390815.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 10 de out. 2016.

TAVARES, P. de T. S. **Os modelos de participação popular no Rio Grande do Sul: as experiências do Orçamento Participativo (OP) e do Processo de Participação Popular (PPP)**. 2006. 88f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia e Ciências

Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

TEIXEIRA, A. **Internet na transparência da gestão pública municipal**: a experiência do Estado do Ceará. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2004.

TEIXEIRA, A. C. C. **Para além do voto: uma narrativa sobre a democracia participativa no Brasil (1975-2010)**. 2013. 174f. Tese (Doutorado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Estadual de Campinas, 2013.

TENÓRIO, F. G. **Gestão social**: uma perspectiva conceitual. Revista de Administração Pública (RAP), Rio de Janeiro, v. 32, n. 5, p. 7-23, set./out. 1998.

TSAGAROUSIANOU, R. Electronic democracy: Rhetoric and reality, Communications; **European Journal of Communication Research**, v. 24, n. 2. 1999.

VITULLO, G. **Teorias alternativas da democracia**: uma análise comparada. Porto Alegre: UFRGS, 1999.

WEBER, M. **Economia e sociedade**. op. cit., v. 2, p. 239.

WILHELM, A. A Democracia Dividida – A Internet e a participação política nos Estados Unidos. In: EISENBERG, J.; CEPIK, M. (Orgs.). **Internet e Política – Teoria e Prática da Democracia Eletrônica**. Belo Horizonte: Editora UFMG.

WILHELM, A. **Democracy in the digital age**: Challenges to Political Life in Cyberspace. New York/London: Routledge, 2000.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 2ª.ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

## Apêndices

### Apêndice I – Endereços de fontes de informação sobre o GD criadas e/ou encontradas durante essa pesquisa:

- Google Drive com documentos e conteúdos diversos do GD:

<https://drive.google.com/drive/folders/0B4Q10u24DraQRS1PNk56VnoxREU?usp=sharing>

- Google Drive com documentos internos sobre o Meu RS - Login Cidadão:

<https://drive.google.com/drive/folders/0B4Q10u24DraQZ2xxWjVCcUZ2Nzg?usp=sharing>

- Canal de YouTube do GD (backup também está no Google Drive):

<https://www.youtube.com/channel/UCxHjVFBvm-hEZ1VatayISbw>

- GitHub com documentação sobre atualizações e códigos do GD:

<https://github.com/gabinetedigital>