

O Gabinete Digital é apenas uma nova “arte de governar” ou o terreno material de construção de uma nova participação, para além de uma representação cada vez mais extenuada? Os diferentes capítulos organizados nesse livro indicam um caminho potencialmente inovador, pela renovação das práticas de governo rumo a novos horizontes de participação cidadã e a promoção de um novo conceito de cidadania.

Giuseppe Cocco

Cientista político e professor titular da Universidade Federal do Rio de Janeiro, membro da Pós-Graduação da Escola de Comunicação e do Programa em Ciência de Informação. Possui graduação em Sciences Politiques - Université de Paris VIII (1984), graduação em Scienze Politiche - Università degli Studi di Padova (1981), mestrado em Science Technologie et Société - Conservatoire National des Arts et Métiers (1988), mestrado em História Social - Université de Paris I (Panthéon-Sorbonne) (1986) e doutorado em História Social - Université de Paris I (Panthéon-Sorbonne) (1993).

A internet revolucionou o mundo. As novas tecnologias de informação e comunicação encurtaram distâncias, originaram dinâmicas próprias de vivências e relações sociais e uma absoluta transformação nas formas de acesso, produção e distribuição do conhecimento. A era da sociedade em rede também acirrou a crise de legitimidade da representação política. Em todo o mundo, governos e governantes, partidos e dirigentes, movimentos sociais e seus ativistas buscam compreender e incidir sobre essa nova realidade.

Sem pretender esgotar o assunto ou oferecer soluções lapidares, apresentamos neste livro uma série de reflexões e perspectivas sobre este que é, na visão de muitos, um dos maiores desafios para os regimes democráticos no século XXI: como valer-se do potencial das novas tecnologias para ampliar a participação social e transformar a relação entre os cidadãos e a gestão pública?

Autores:

Giuseppe Cocco (Organizador)
Camilo Aggio - Rafael Sampaio - Gabriel Galli - Rafael Evangelista
Marta Mourão Kanashiro - Marina Bueno - Sandra Bitencourt
Thiago Gautier - Ana Júlia Possamai

ISBN: 978-85-7770-220-6



Gabinete Digital

Análise de uma experiência

Gabinete Digital

Análise de uma experiência

O Gabinete Digital do Governo do Rio Grande do Sul já é uma referência global na experimentação de novas práticas de governo digital, no horizonte das novas relações entre democracia e redes. Nos anos 90, a cidade de Porto Alegre foi o teatro de resistência ao neoliberalismo e de radicalização democrática com a prática do orçamento participativo. Com o Gabinete Digital, o governo gaúcho renova e transforma essas experiências no horizonte da democracia 2.0.

As redes e as convergências tecnológicas proporcionadas pelo paradigma digital oferecem um vasto leque de possibilidades de inovação política. As mobilizações da primavera árabe, do movimento espanhol do 15M e do Occupy Wall Street mostraram que as redes já são um espaço concreto de mobilização política e transformação social. Nessas mobilizações, a política 2.0 apareceu como uma “revolução 2.0” e, ao mesmo tempo, cada um desses ciclos de articulação das redes e das ruas passa hoje por ulteriores transformações, impasses e desafios.

Novos partidos – organizados e constituídos nas redes e pelas redes - são lançados. Um vasto leque de novas questões e enigmas se define: qual a relação entre política 2.0 e “revolução” 2.0? As redes e o digital apenas oferecem novas ferramentas para modernizar práticas tradicionais ou implicam mudanças mais radicais, permitindo um outro tipo de participação?

GABINETE DIGITAL
ANÁLISE DE UMA EXPERIÊNCIA

GABINETE DIGITAL
ANÁLISE DE UMA EXPERIÊNCIA

Organizador:
Giuseppe Cocco

Autores:
Camilo Aggio
Rafael Cardoso Sampaio
Gabriel Galli
Rafael Evangelista
Marta Mourão Kanashiro
Marina Bueno
Sandra Bitencourt
Tiago Gautier
Ana Júlia Possamai



Imprensa Oficial do Estado
do Rio Grande do Sul

2013

CORAG - Companhia Rio-grandense de Artes Gráficas

Vera Oliveira

Diretora-presidente

Dorvalino Santana Alvarez

Diretor Administrativo e Financeiro

Antônio Alexis Trescastro da Silva

Diretor Industrial

Capa:

Guilherme Guerra

Diagramação:

Lilian Lopes Martins

Revisão:

Luiz Antônio Neis

Vanessa Muliterno Corrêa

Esta obra foi licenciada sob uma Licença
Creative Commons Atribuição-NãoComercial-Compartilhável 3.0 Brasil



G113 Gabinete digital : análise de uma experiência / organizador

Giuseppe Cocco. – Porto Alegre : Companhia Rio-
grandense de Artes Gráfica (CORAG), 2013.

154 p. – ISBN: 978-85-7770-220-6

1. Governo eletrônico. 2. Tecnologia digital. 3. Participação popular. 4. Democracia digital. 5. Internet.
6. Comunicação pública. 7. Rio Grande do Sul. I. Cocco, Giuseppe (org.)

CDU 353:681.3(816.5)

Catálogo elaborado pela Biblioteca da Secretaria da Administração e dos Recursos Humanos/SARH.
Bibliotecária responsável: Adriana Arruda Flores, CRB10-1285.

Prefácio	
<i>Tarso Genro</i>	7
Apresentação	
<i>Vinicius Wu</i>	11
Introdução	
<i>Luiz Damasceno</i>	15
Democracia Digital e Participação: Os modelos de consulta e os desafios do Gabinete Digital	
<i>Camilo Aggio</i>	
<i>Rafael Cardoso Sampaio</i>	19
Cumunicação Pública e Governo Eletrônico: uma análise do Gabinete Digital do Governo do Estado do Rio Grande do Sul	
<i>Gabriel Galli</i>	37
Cibernética, Internet e a nova política dos sistemas informacionais	
<i>Rafael Evangelista</i>	
<i>Marta Mourão Kanashiro</i>	57
Ferramentas digitais e participação social: educação (para a) ou mobilização da cidadania?	
<i>Marina Bueno</i>	73
Comunicação pública e internet: limites e amplitudes no ambiente digital	
<i>Sandra Bitencourt</i>	
<i>Tiago Gautier</i>	83

Perspectivas e desafios da Democracia Digital no Brasil: a participação eletrônica no ciclo de políticas públicas	
<i>Ana Júlia Possamai</i>	111
Mensagem do presidente da PROCERGS	
<i>Carlson Janes Aquistapasse</i>	145
Agradecimentos	147
O que é Gabinete Digital?.....	151

PREFÁCIO

Tarso Genro¹

Ao iniciar nosso Governo, assumimos o desafio de reativar toda a cultura de mobilização cidadã que marca a história do Estado do Rio Grande do Sul e, a partir daí, organizar um Sistema de Participação Popular, referência em termos de experimentação democrática, empenhando-se em oferecer respostas à crise da representação que fustiga boa parte dos regimes democráticos contemporâneos.

Tínhamos claro, desde o início, que não seria suficiente a mera reprodução de experiências desenvolvidas no passado e que haveríamos de articular um conjunto de mecanismos capazes de responder aos anseios de uma sociedade profundamente fragmentada, de onde emergem novos sujeitos sociais cada vez menos identificados com os aparatos tradicionais de representação política. Apostamos, dessa forma, na conjugação de iniciativas que, por um lado, pudessem recuperar e atualizar instrumentos consagrados como o Orçamento Participativo e, de outro, aportar novas ideias e metodologias de acolhimento das aspirações e demandas sociais por parte do Estado.

Ao abrir a gestão pública aos novos e novíssimos sujeitos sociais, que emergem no cenário político deste início de século, sabíamos que seria indispensável lançarmos mão de mecanismos digitais, apropriando-nos das novas tecnologias da informação e da comunicação para submeter a gestão pública, permanentemente, ao crivo de uma sociedade cada vez mais atomizada e organizada em torno de novas redes de relacionamento social e econômico.

Foram essas as premissas que motivaram a criação do Gabinete

¹ Governador do Estado do Rio Grande do Sul

Digital, no âmbito do Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Uma experiência inovadora, que estabelece canais diretos de diálogo do poder público com a cidadania - sem intermediação - e cria um ambiente criativo de análise, revisão e construção de políticas públicas e ações de governo.

O reconhecimento da singularidade da nossa experiência resultou na conquista de quatro prêmios nacionais e dois internacionais. Em dois anos, realizamos diversas audiências públicas, transmitidas pela internet, com participação direta da cidadania, através das redes sociais; debatemos ações e projetos de governo; organizamos consultas públicas sobre importantes áreas de atuação do Governo do Estado. Mas, acima de tudo, experimentamos um novo tipo de relacionamento entre Estado e sociedade, que abre novos caminhos para o efetivo exercício do controle social sobre as Instituições Públicas. O Gabinete Digital ainda tem um longo caminho a percorrer, até que se consolide, enquanto instrumento enraizado em nossa cultura política e reconhecido por amplas parcelas da sociedade. Mas o que já foi realizado nos permite concluir que, de fato, as novas tecnologias da informação e da comunicação abrem possibilidades para que a gestão pública coloque-se à altura dos imensos desafios que ainda enfrentaremos até a consolidação de um Estado de Direito democrático e social em nosso país.

As profundas mudanças originárias da terceira revolução industrial, transformam rapidamente a base através da qual o Estado estabelece suas relações com a sociedade. O Estado atual está dotado de um permanente *deficit* de legitimidade e a base de sua soberania - a representação política chancelada por um sistema formal-racional, que limita e reitera o mesmo sistema de poder - está comprometida. Assim, a busca por soluções e iniciativas que promovam uma verdadeira democratização da democracia torna-se um imperativo aos governos em todo o mundo.

Estamos cientes de que respostas superficiais não serão suficientes para superarmos o *deficit* de legitimidade das instituições democráticas, conquistadas com tanto sacrifício ao longo do século XX. Será preciso inventividade, capacidade de autocrítica, disposição ao diálogo e abertura às novas aspirações que surgem de forma instantânea no seio de nossa so-

cidade. O Gabinete Digital e a montagem do Sistema Estadual de Participação Cidadã do Rio Grande do Sul, combinados com as plenárias do Orçamento Participativo, são nossos modestos esforços nesse sentido. Nossa pretensão é constituir uma estrutura tão abrangente de consultas e deliberações públicas que o indivíduo só não participará se, realmente, não quiser. E que muitos outros esforços semelhantes surjam nos próximos anos no Brasil e no mundo.

APRESENTAÇÃO

Vinícius Wu¹

As revoluções tecnológicas das últimas décadas associadas às profundas transformações verificadas na estrutura de classes da sociedade pós-industrial, colocam na ordem do dia a reflexão sobre os limites e impasses que cotejam os regimes democráticos contemporâneos. Afinal, os recursos tecnológicos disponíveis - e todas as suas promessas de facilitação do acesso aos códigos do poder - lançam luzes perturbadoras sob a obsolescência de nossos rituais democráticos, cujos parâmetros foram estabelecidos para uma configuração social que já não existe mais.

Nosso tecido social tornou-se mais complexo e os sujeitos sociais organizados, que estiveram na base da conformação dos atuais modelos de democracia representativa, no mínimo, já não são mais o que eram ao longo do século XX. Colocamo-nos de acordo com aqueles que advogam a existência de um déficit de legitimação que desafiará profundamente os regimes democráticos nas próximas décadas. A defasagem dos paradigmas através dos quais a democracia se estabeleceu no mundo ocidental está na base do descontentamento dos jovens com a política e animaram protestos em diversas partes do mundo nos últimos anos. Tem sido crescente o descontentamento da sociedade civil com a política baseada no atual sistema representativo, o que, no nosso ponto de vista, reforça a urgência de respostas consistentes à atual crise de legitimidade das instituições democráticas.

Cumprе registrar nossa opinião de que os esforços em favor da renovação da agenda democrática do início do século XXI dificilmente terão

¹ Secretário-Geral de Governo do Estado do Rio Grande do Sul e Coordenador-geral do Gabinete Digital

êxito sem que se considere o impacto das novas tecnologias da informação e da comunicação (TIC's) sobre a relação dos indivíduos com a política, o Estado e suas Instituições. Afinal, a dissolução dos centros restritos e verticais de formação da opinião e informação, a possibilidade aberta pelas novas TIC's de que cada indivíduo produza e distribua seus próprios conteúdos em qualquer parte do mundo, a qualquer instante, associados à telefonia móvel, ao atual sistema de transportes, entre outros, estão contribuindo para a conformação de um novo senso de subjetividade, que transforma rapidamente as relações sociais e políticas na sociedade em rede do novo século.

E, de fato, não seria recomendável subestimar o papel da produção e circulação de informação e conhecimento na redefinição de dinâmicas sociais que incidem sobre as Instituições Políticas e a organização da vida em sociedade. Dificilmente encontraremos algum historiador ou cientista social que desconsidere a relevância da invenção da imprensa por Gutenberg, no desencadeamento da revolução industrial e da reforma protestante, por exemplo. E - registremos - aquele invento formidável precisou de cinquenta anos para elevar a 20 milhões o total de livros em circulação na Europa. Pois, atualmente, estima-se que 2,5 quintilhões de *bytes* de dados sejam produzidos por dia no mundo. Isso equivale a 450 vezes o total armazenado pela maior biblioteca do mundo, a do Congresso Americano. Trata-se, portanto, de um ambiente inédito de circulação de ideias, valores, conceitos e preconceitos numa escala impensável há alguns poucos anos atrás. Estamos diante de uma esfera pública global de debates, cada vez mais fragmentada, expressão eloquente de uma sociedade multifacetada, dinâmica e atomizada. Novos sujeitos sociais e políticos não apenas fazem uso da *web* para apresentar suas plataformas e seus valores, como também são, eles próprios, expressões vivas das novas dinâmicas sociais e políticas características da pós-modernidade.

O Gabinete Digital do Governo do Estado do Rio Grande do Sul chega aos dois anos de existência consolidando-se enquanto uma referência no campo das experiências de democracia digital – ou e-governo se preferirmos – desenvolvidas atualmente no Brasil. Uma experiência exitosa,

reconhecida por quatro prêmios nacionais de inovação na gestão pública e por dois prêmios internacionais, sendo um deles concedido pelo Banco Mundial.² O Gabinete Digital é um ambiente público de debates, empenhado na construção de relações de novo tipo entre Estado e sociedade. Mais do que um conjunto de instrumentais tecnológicos de participação, busca afirmar-se enquanto uma estrutura inovadora que pretende aumentar a porosidade do Estado e fazer ecoar nas pesadas estruturas do Poder Executivo estadual, um pouco das sonoridades multíssonas que animam o canto colorido das ruas, praças e redes do século XXI. Não nos furtamos de admitir, com frequência, que nossa experiência tem por inspiração os Indignados do 15-M espanhol, os ativistas do Occupy de Nova Iorque, os rebeldes da Praça Tahir, as mulheres do Gulab Gang indiano, dentre tantos outros movimentos ansiosos por novos espaços de representação e expressão política e maiores possibilidades de acolhimento pelo Estado de suas agendas, reivindicações ou plataformas políticas.

No âmbito do Gabinete Digital, diversos canais de diálogo e participação cidadã foram desenvolvidos ao longo destes dois anos, período no qual foram realizadas seis audiências públicas digitais, debatendo com a sociedade diversos temas de grande relevância para o Rio Grande do Sul nas edições do “Governo Escuta”. Respondemos a inúmeros questionamentos, de diversos setores da sociedade, dezenas dessas repostas foram dadas diretamente pelo Governador do Estado, através da ferramenta “Governador Responde”. E, ainda, logramos êxito em desenvolver uma ferramenta complexa, inspirados em uma experiência desenvolvida pela Universidade de Princeton (EUA), que deu origem ao “Governador Pergunta”. Uma ver-

2 Os prêmios mencionados são: Prêmio Conip de Excelência em Inovação na Gestão Pública, concedido pelo Instituto de Estudos de Tecnologias para Inovação na Gestão Pública (ITIP); Prêmio A Rede 2011, concedido pela Revista A REDE; Prêmio TI & Governo 2011, concedido por Plano Editorial; Prêmio e-gov de excelência em Governo eletrônico, concedido pela Associação Brasileira de Entidades Estaduais de TIC (ABEP) e Prêmio Bank Beneficiary Feedback Awards, concedido pelo Instituto do Banco Mundial, Prêmio Puntogov da Red Gobierno Abierto.

dadeira Assembleia Pública Digital – a primeira ação do gênero realizada no país. Com a mesma ferramenta promovemos a maior consulta pública digital já realizada no Brasil, que contabilizou 220 mil votos e mais de 100 mil pessoas mobilizadas em atividades presenciais. Cumpre registrar os esforços realizados ao longo dessas consultas, no sentido de ampliar o acesso à Internet (através da instalação de diversos terminais públicos de acesso à *web* e outras ações como a “Van da Participação”, que percorreu dezenas de municípios, disponibilizando acesso livre à população). Também nos empenhamos em compatibilizar meios de participação digitais e presenciais.

Sabemos que, apesar do reconhecido êxito, a experiência do Gabinete Digital é apenas um embrião daquilo que um dia poderá ser prática corrente de governos e instituições públicas em todo o mundo. É provável que arqueólogos e historiadores de poucas décadas, além da nossa, surpreendam-se com a precariedade, as formas rudimentares de nossas ferramentas e a lentidão com que desenvolvemos nossa experiência. É bem provável que novas iniciativas se espalhem pelo país, superando a nossa, indo muito além do que jamais imaginamos. Não nos surpreenderemos se, dentro de algumas décadas, cidadãos e cidadãs de diversas partes do mundo puderem escolher seus governantes através do voto realizado em suas próprias residências, ou através de qualquer dispositivo móvel de telecomunicação. Também não será nada estranho se plebiscitos e consultas via internet tornarem-se práticas comuns adotadas por governos de distintas vertentes políticas. Se isso ocorrer, entretanto, será porque o uso de tecnologia para favorecer e ressignificar a democracia, terá se tornado uma realidade.

Acreditar nessa hipótese nos anima a seguir adiante. Poderemos, assim, concluir que a aposta no Gabinete Digital foi derivada, afinal, de algum senso de realismo e tudo terá feito sentido. Preferimos acreditar que apesar de seus limites e impasses, nossa jovem democracia terá futuro e, dessa forma, faz todo sentido pensar numa democracia do futuro. Portanto, vida longa ao jovem Gabinete Digital!

INTRODUÇÃO

Luiz Damasceno ¹

A internet revolucionou o mundo. As novas tecnologias de informação e comunicação encurtaram distâncias, originaram dinâmicas próprias de vivências e relações sociais e uma absoluta transformação nas formas de acesso, produção e distribuição do conhecimento. A era da sociedade em rede também acirrou a crise de legitimidade da representação política. Em todo o mundo, governos e governantes, partidos e dirigentes, movimentos sociais e seus ativistas buscam compreender e incidir sobre essa nova realidade. Tarefa árdua, que antagoniza a herança de uma longa tradição burocrática de organização estatal - mais afeita ao compasso weberiano da revolução industrial - e dinâmicas inteiramente novas de mobilização e expressão da vontade popular. Apesar do crescente interesse em torno do tema, restam muitas lacunas quanto à real capacidade da internet de revolucionar a política.

Sem pretender esgotar o assunto ou oferecer soluções lapidares, apresentamos neste livro uma série de reflexões e perspectivas sobre este que é, na visão de muitos, um dos maiores desafios para os regimes democráticos no século XXI: como valer-se do potencial das novas tecnologias para ampliar a participação social e transformar a relação entre os cidadãos e a gestão pública? Tais considerações, advindas de um corpo multidisciplinar de pesquisadores e agentes públicos, estão ancoradas no estudo de caso concreto do Gabinete Digital; o modelo de participação em rede concebido em 2011 pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul.

A contribuição gaúcha para o fenômeno da cidadania digital é aqui destrinchada na análise crítica de atores inseridos no seio da gestão pública estadual e, em especial, dos pesquisadores e colaboradores do Observató-

¹ Jornalista e Coordenador Adjunto do Gabinete Digital.

rio de Democracia em Rede, formado por acadêmicos de universidades públicas e privadas que desenvolvem estudos ligados à cultura, governança e participação digital. A publicação é o resultado prático de um seminário realizado em janeiro de 2013 - profícuo encontro entre especialistas do Observatório e as equipes do Gabinete Digital, da Secretaria-Geral de Governo e da PROCERGS, a Cia. De Processamento de Dados do Estado do Rio Grande do Sul -, destinado a debater e avaliar as particularidades desta experiência, além de apontar caminhos para aperfeiçoar e consolidar seus resultados.

Distanciando-se da armadilha fácil do enaltecimento - pelo pioneirismo e reconhecimento internacional do modelo em análise -, esta incursão também busca compilar sob diferentes perspectivas um registro, ainda que incompleto, dos primeiros anos de atuação do Gabinete Digital junto ao Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã do Rio Grande do Sul. Assim, os textos de abertura oferecem ao leitor uma breve mas esclarecedora contextualização das origens do nosso objeto de estudo. Primeiro em suas dimensões política e programática - no prefácio assinado pelo governador Tarso Genro - e, na sequência, sob a luz da atual crise de representação e da crescente obsolescência dos rituais democráticos tradicionais - na apresentação do secretário-geral de Governo, Vinícius Wu.

Uma vez demarcadas as premissas subjacentes à concepção e operação da experiência em análise, torna-se possível vislumbrar suas limitações. Um horizonte traçado sob a luz do Centro de Estudos Avançados em Democracia Digital e Governo Eletrônico da Universidade Federal da Bahia, aqui representado pelos pesquisadores Camilo Aggio e Rafael Cardoso Sampaio, que entregam ao leitor um diagnóstico da importância, características e o consequente lugar ocupado pelo Gabinete Digital no leque de possibilidades de e-participação. No artigo são encontradas a primeira discussão em torno do caráter eminentemente consultivo do objeto de estudo e sugestões para ampliar seu campo de ação na esfera deliberativa.

As estratégias de comunicação adotadas pelo Gabinete Digital para ampliar sua base de usuários e estreitar o contato entre a população e a via governamental são a base da exposição do jornalista Gabriel Galli. Na

intersecção entre teorias de e-government e Comunicação Pública - e a partir da análise de conteúdo do portal e suas práticas discursivas -, o autor elabora acerca do processo de produção das informações e de que maneira sua veiculação auxilia no cumprimento dos objetivos do projeto.

Na sequência, os pesquisadores Rafael Evangelista e Marta Mourão Kanashiro promovem uma imersão teórica mais profunda nas transformações conformadas pelas novas tecnologias de informação e comunicação nas relações humanas, na percepção de mundo e nos processos sociais e culturais. Os autores defendem a ascensão da cibernética e da cibercultura não como fator determinante de mudanças, mas como partícipe do cenário atual, distinção fundamental para compreender os elos entre homem e máquina e pensar alternativas viáveis para oxigenar a política, a democracia e a busca por igualdade.

Já o artigo de Marina Bueno dá continuidade às reflexões até aqui enredadas abordando o papel das redes de informação e comunicação no terreno de uma nova tecnologia de poder, que produz controle, mas também diversifica possibilidades de escape do fazer político tradicional. Neste cenário, o digital emerge como um instrumento de potencial revolucionário para produzir novas práticas colaborativas de produção, interação e circulação de informação. Uma dinâmica que encerra a oportunidade de construir novas relações democráticas e formas singulares de participação social.

As limitações e potenciais do ambiente digital também são o norte do texto de Sandra Bittencourt e Tiago Gautier, que, sob o prisma das relações entre comunicação e poder, problematizam o posicionamento do Gabinete Digital face ao desafio de erigir uma nova cultura de envolvimento dos cidadãos com a coisa pública. As ferramentas e metodologias utilizadas pelo órgão governamental são analisadas sob os questionamentos e contradições de um amplo cenário teórico, que leva em conta não apenas os preceitos de uma comunicação democrática mas também a busca por legitimidade representada pelo uso das novas tecnologias no diálogo com os agentes sociais, atomizados ou não.

Por fim, a pesquisadora Ana Júlia Possamai coroa as reflexões propostas nesta publicação com o estudo de caso de três experiências de demo-

cracia digital, incluindo, para além do Gabinete, a consulta pública eletrônica sobre o marco civil da internet capitaneada pelo Governo Federal e o Orçamento Participativo Digital da Prefeitura de Belo Horizonte. A autora analisa de que forma os constrangimentos relacionados a fatores políticos, organizacionais e institucionais limitam o impacto da e-participação e sugere a adoção das novas tecnologias de forma integrada às diferentes etapas do ciclo de políticas públicas, ao passo em que sinaliza para a possibilidade de uma expressiva ampliação do número de participantes frente a experiências presenciais.

Esperamos que a leitura deste livro inspire novas reflexões sobre o complexo paradigma da democracia digital e, por que não, gestores e agentes políticos a colocar novas empreitadas em prática, contribuindo para renovar a agenda democrática e estabelecendo novos canais de diálogo com os agentes sociais emergentes da sociedade em rede. Sem dúvidas, os próximos anos serão pródigos em inovações no campo da e-participação. O Gabinete Digital é a contribuição do Rio Grande do Sul para a compreensão global deste fenômeno e a construção colaborativa de uma nova dinâmica entre a população e seus representantes públicos, mas ainda há muito a explorar tanto em outros modelos em andamento no mundo quanto em terrenos ainda desconhecidos.

DEMOCRACIA DIGITAL E PARTICIPAÇÃO:
OS MODELOS DE CONSULTA E OS DESAFIOS DO GABINETE DIGITAL¹Camilo Aggio²
Rafael Cardoso Sampaio³

Pode-se afirmar que os campos teóricos da teoria democrática e as pesquisas aplicadas de governança tendem a ver a participação como um valor democrático a ser valorizado na política contemporânea. Geralmente, esse tipo de perspectiva se relaciona contextualmente com a denominada “crise” das democracias representativas liberais modernas. Os problemas, defeitos ou deficiências apontados, seriam diversos e em vários pontos dos regimes democráticos (NORRIS, 2010), mas, pode-se afirmar que o principal problema é a lacuna (*gap*) entre os cidadãos e seus representantes políticos (COLEMAN, GIBSON, SCHNEEBERGER, 2012). Isso representaria diversas consequências democraticamente indesejáveis.

Primeiramente, nessa visão, os representantes políticos teriam adquirido excessiva autonomia para agirem sem prestar contas (*being accountable*) a seus representados (uma das bases da democracia liberal) e, conseqüentemente, em segundo lugar, as vontades dos indivíduos não estariam bem representadas. Em segundo lugar, isso estaria gerando cidadãos desinteressados dos temas e do jogo político e cínicos (que não acreditariam que os agentes políticos possam agir beneficentemente em seu lugar).

¹ Ambos os autores são doutorandos em Comunicação e Cultura Contemporâneas na Universidade Federal da Bahia e pesquisadores do Centro de Estudos Avançados em Democracia Digital e Governo Eletrônico (CEADD) da UFBA, coordenado pelo professor Wilson Gomes. Aos quais agradecemos por suas contribuições a versão original desse artigo. Essa pesquisa ainda conta com apoio do CNPq.

² camiloggio@gmail.com

³ cardososampaio@gmail.com

Por conseguinte, os representantes políticos (e suas decisões) padeceriam de falta de legitimidade, já que os cidadãos não mais os reconhecem como representantes de seus interesses e necessidades (GOMES, 2010, 2011; HABERMAS, 1997; MARQUES, 2010).

Em oposição a essa visão, alguns autores (BOBBIO, 1997; GOMES, 2010) argumentam que não se trata de uma “crise da democracia”, uma vez que nunca na história tivemos tantas experiências democráticas ao mesmo tempo, e nunca os valores democráticos foram tão enfatizados como parte essencial de qualquer governo. Logo, esse afastamento dos cidadãos ordinários da política tradicional estaria mais conectado a questões culturais nas sociedades modernas, como o aumento do grau de educação (e capacidade crítica), o surgimento de outras formas de participação e engajamento cívicas não tão conectadas às atividades políticas tradicionais e, finalmente, a consolidação de hábitos culturais mais centrados em direitos individuais e no individualismo de maneira geral (vide NORRIS, 2010).

De toda sorte, é certo que há défices democráticos. Os cidadãos (por vários motivos) estão insatisfeitos com seus representantes e estão demonstrando menos interesse em adquirir conhecimentos políticos e, principalmente, em atuar mais ativamente em ocasiões políticas (por exemplo, em votar nos países onde o voto é voluntário). Desse modo, certos campos de pesquisa defendem que o uso de TICs (Tecnologias de Comunicação e Informação) seja uma das maneiras de se alterar esse quadro. Além das diversas potencialidades e comodidades oferecidas pela *web*, ainda se argumenta que o uso de internet (e tecnologias similares) pode ser vital para atrair grupos que tradicionalmente não estão partindo das atividades políticas com destaque para os jovens (COLEMAN, GIBSON, SCHNEEBERGER, 2012). Uma das áreas mais proeminentes, nesse sentido, é a da e-democracia ou democracia digital.

De modo geral, o termo “Democracia Digital” é geralmente usado de maneira vaga e costuma estar ligado à aplicação das novas tecnologias de informação e comunicação para aumentar a participação pública (a e-Participação) em processos democráticos, aumentando a efetividade e eficiência da democracia e do sistema de governo representativo (SÆBØ *et al*, 2008).

Ou ainda, Democracia Digital refer-se-ia a cidadãos utilizando o ambiente online para mostrar suas opiniões ou queixas para o governo relacionadas a questões públicas. Cidadãos que se engajam nessas atividades online se juntam ao processo democrático ao buscar moldar o desenvolvimento e a implementação das políticas públicas (COLEMAN, BLUMLER, 2009).

Todavia, é preciso entender que a democracia não se restringe à participação política, uma vez que ela é apenas um dos diversos valores que contribuem para sua vitalidade. Como discute Wilson Gomes (2010), grande parte dos textos de Democracia Digital acaba adotando um “default” de democracia, que seria basista, ou seja, centrado na sociedade civil e buscando fluxos de comunicação e políticas públicas de baixo para cima (*bottom-up*), da sociedade para o Estado. Pelo contrário, reconhece-se que há diferentes linhas teóricas a respeito da democracia, ou ainda diferentes modelos de democracia, que por sua vez enfatizam diferentes valores.

Grande parte dessa conexão entre Democracia Digital e participação civil está ligada ao fato de diversos estudos apontarem que nos projetos de digitalização de funções e arquivos do governo, as ferramentas que poderiam fomentar a democracia são deixadas em segundo plano, quando comparadas àquelas de prover informações e serviços aos cidadãos (e.g. JENSEN, VENKATESH, 2007) inclusive no Brasil (BEZERRA, JORGE, 2011; PINHO, 2008).

Dessa maneira, defendemos aqui que iniciativas de participação civil (digitais ou presenciais) não devem ser um fim em si mesmas. O principal problema de projetos de Democracia Digital seria o fato de haver uma reprodução de mecanismos institucionais existentes e de suas lógicas de funcionamento (COLEMAN, BLUMLER, 2009), não ocorrendo mudanças reais nos processos políticos (JENSEN, VENKATESH, 2007). Segundo Wilhelm (2000), a forma pela qual é desenhada a maioria dos serviços prestados pelos media (inclusive os digitais) se enquadraria numa orientação democrática plebiscitária, dando pouca vazão à produção de interação, à conversação e à deliberação.

De maneira geral, quando se fala de participação política *online*, podemos ponderar diferentes níveis ou etapas necessárias para efetivá-la

(MARQUES, 2010). Em um primeiro plano, precisamos da oferta de ferramentas participativas. Depois, essas ferramentas precisam ter um *design* fácil, convidativo e que permita uma participação de qualidade. Em seguida, o sistema político por trás do site deve estar disposto a implementá-la. Finalmente, os cidadãos e atores da sociedade civil precisam aceitar as ferramentas digitais e as utilizar. Ou seja, não basta demandar mais ferramentas de participação se elas não são efetivadas; não adianta efetivá-las se elas têm um design que não estimula a participação (GRÖNLUND, 2003) e não adianta termos ferramentas perfeitas e disposição dos agentes políticos se os próprios cidadãos não desejam participar (MARQUES, 2010).

Para Marques (2010), não basta o site conter informações qualificadas para a participação e ferramentas digitais otimizadas para receber as contribuições. É preciso motivar o cidadão. A principal motivação estaria relacionada ao empoderamento da participação online dos cidadãos. Ou ainda:

Meios precisam ser visto como oportunidades. Chamo oportunidades aquela conjunção de ocasiões e circunstâncias em que meios podem produzir fins desejáveis de maneira que os custos (a energia despendida, por exemplo) sejam largamente recompensados pelos benefícios (recompensas decorrentes de se alcançar a finalidade da ação) (GOMES, 2011, p. 12).

De forma complementar:

A questão chave que deve ser questionada de qualquer política de e-Democracia é se há alguma evidência de que o público se sentirá mais influente em relação às decisões que governam suas vidas (COLEMAN, BLUMLER, 2009, p. 148).

É claro que se trata de exigências altas, mas que acabam sendo coerentes com o próprio desenvolvimento das tecnologias de comunicação e com os avanços sociais. Se, em um momento inicial dos sites de governos, exigia-se mais *e-mails* para facilitar o contato e aproximar representantes e cidadãos, no atual estágio já é possível pensar além, uma vez que já estão disponíveis ferramentas mais complexas de conversação e interação. Não

se trata apenas de aumentar a “demanda”, mas, em alguma medida, de “sofisticá-la” tendo em vista as novas opções tecnológicas e o maior acesso da esfera civil e do sistema político a tais ferramentas.

O perfil da Democracia Digital no Brasil

Embora este trabalho tenha um foco centrado na participação, este é apenas um dos valores democráticos que podem ou devem ser fortalecidos, incrementados ou corrigidos a partir da comunicação digital. Iniciativas de Democracia Digital contemplam princípios, práticas e valores tão importantes quanto ou mesmo moderadores das qualidades da participação. Tão valioso quanto aproximar os cidadãos de processos de tomada de decisão é muni-los de informações relevantes, qualificadas e compreensíveis, de modo a promover o maior nível possível de transparência do Estado a fim de tornar a participação civil esclarecida, qualificada e, consequentemente, eficiente. Do mesmo modo, é mister destacar a importância da responsividade dos agentes políticos e das instituições públicas através de processos de prestação de contas aos cidadãos (*accountability vertical*), uma vez que tais processos são cruciais para garantir o poder da esfera civil de monitorar e cobrar justificativas e esclarecimentos de condutas e decisões tomadas por agentes, agências e instituições do Estado acerca da condução dos negócios públicos.

Postas essas questões, faz-se necessário demonstrar que, longe de um equilíbrio entre os três valores democráticos mencionados acima, as iniciativas de participação são escassas no cenário da Democracia Digital Brasileira, quando comparadas com iniciativas voltadas para outras práticas e princípios democráticos. A partir de um trabalho de prospecção realizado em 2011 e atualizado em 2012 pelo Centro de Estudos Avançados em Democracia Digital e Governo Eletrônico (UFBA) foi desenvolvido um relatório que demonstra o desequilíbrio entre as ofertas de participação e aquelas relacionadas à transparência e ao provimento de informações e educação para a cidadania. O trabalho de prospecção consistiu em catalogar, classificar e descrever as iniciativas mais relevantes encontradas a partir da visita a 188 sítios dos três poderes nos âmbitos municipal, estadual e federal, além de

seis sítios de órgãos independentes do campo do Direito (Ministério público etc.); 10 sítios de órgãos independentes no campo da regulação (agências reguladoras); 17 sítios não governamentais (iniciativas diversas) e nove sítios não governamentais com ênfase no processo eleitoral.

Conforme demonstra a Tabela 1, as categorias que englobam a participação – a saber, Expressão da Reivindicação Civil; Participação e Democracia Direta e Deliberação – somam juntas 20 iniciativas. As categorias voltadas para a transparência e, eventualmente, *accountability* (Monitoramento de contas, obras e políticas e Acompanhamento de representantes) somadas à categoria Provisão de informação e Educação para a Cidadania, resultaram em 63 iniciativas. Há, portanto, no panorama da Democracia Digital brasileira, pouca ênfase em mecanismos de participação quando comparada a outros valores democráticos.

Tabela 1		
Nº	Categorias	Ocorrências
1	Monitoramento de contas, obras e políticas	25
2	Acompanhamento dos representantes	14
3	Informação e Educação para a cidadania	24
4	Expressão da Reivindicação Civil	2
5	Participação e democracia direta	14
6	Deliberação	4
7	Direitos e acesso à Justiça	3
8	Prestação de serviços públicos	5

A categoria Participação e Democracia Direta contém o maior número de iniciativas dentre as três que englobam processos participativos, sendo o poder Executivo nos âmbitos Federal, Estadual e Municipal, os maiores responsáveis por projetos com esse perfil. Iniciativas de consultas públicas do Ministério da Saúde e da Cultura, bem como os PPA's participativos digitais do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, e os Orçamentos Participativos Digitais de Porto Alegre, Recife e Belo Horizonte, são exemplos das iniciativas de participação mais relevantes encontradas no trabalho

de prospecção realizado. No entanto, é indispensável salientar que algumas dessas iniciativas são pontuais e não funcionam em uma agenda contínua.

Todas as iniciativas de participação contempladas no relatório possuem características singulares que merecem análises e reflexões cuidadosas por suas relevâncias. No entanto, pela regularidade de funcionamento e pelos diferentes efeitos democráticos que produz, o Gabinete Digital é uma das iniciativas institucionais de participação de maior destaque no cenário brasileiro. Por essas razões, concentraremos nossos esforços de análise em suas características, principalmente no que tange à funcionalidade de suas ferramentas e iniciativas, das contribuições democráticas que oferece e quais oportunidades estão disponíveis para que esse projeto amplie, ainda mais, o seu alcance e relevância.

Gabinete Digital – múltiplas iniciativas, múltiplas consultas públicas

Desde maio de 2011, o Gabinete Digital vem se definindo como um conjunto de iniciativas que visam a diminuir a distância entre o cidadão gaúcho e o Governador do Estado do Rio Grande do Sul, Tarso Genro. Ao longo de quase dois anos, a figura do governador não apenas se submeteu ao escrutínio público, mas também funcionou como um elo entre secretarias do Governo e os cidadãos através das três principais iniciativas que compõem o Gabinete Digital.

O projeto foi iniciado pela iniciativa do “Governador Responde”, na qual os cidadãos enviariam perguntas de temas para serem respondidas pelo governador. Contudo, apenas a pergunta mais votada mensalmente seria respondida pelo governador. Conforme Vinicius Wu,⁴ chefe de gabinete de Tarso Genro, a ideia era tanto responder a questões que afligiam os cidadãos, quanto “responder” no sentido de ações políticas, quando fosse possível.

O “Governador Escuta” é a inversão do fluxo comunicacional do “Governador Pergunta”. Parte dos cidadãos a iniciativa de formular per-

⁴ Entrevista realizada pelos autores em Junho de 2011.

guntas aleatoriamente ou a partir de um eixo temático sugerido pelo Gabinete Digital. O sistema que permite a coleta e organização das perguntas funciona do mesmo modo para as duas iniciativas, e consiste na possibilidade dos participantes sugerirem perguntas ou votarem em perguntas já existentes que contemplem seus interesses, indagações ou anseios. Entretanto, audiências públicas também fazem parte do “Governador Escuta”, sendo transmitidas ao vivo pelo *website* e permitindo aos cidadãos enviarem sugestões e perguntas relacionadas ao tema em debate.

Já a “Agenda Colaborativa” tem o objetivo de ajudar na elaboração da agenda do governador e de seus secretários, como o próprio título sugere. Os indivíduos podem mandar sugestões dos lugares pelos quais o governo deveria estar para ouvir demandas locais. Há, em especial, o objetivo de se priorizar cidades e regiões menores no interior do estado, uma vez que um dos princípios do governo é “interiorizar” a gestão, ou seja, aproximar governador, secretaria, secretários e funcionários das demandas e necessidades das cidades interioranas. Para isso, o Gabinete Digital serve como um braço digital para suplementar atividades relacionadas a essa agenda específica.

Finalmente, o “Governador Pergunta”, iniciativa mais recente, é basicamente uma ferramenta de consulta popular. Na edição de lançamento, por exemplo, foi escolhido o tema da saúde e foi lançada a pergunta “Como podemos melhorar o atendimento e o acesso à saúde pública?”. Assim, a iniciativa busca receber propostas do cidadão no tema proposto.

Logo, percebe-se que o “Governador Escuta”, o “Governador Pergunta” e a “Agenda Colaborativa”, iniciativas aparentemente diferentes entre si, acabam por realizar uma tarefa similar ou idêntica: apreender as opiniões e propostas dos cidadãos a partir de tematizações, em via de regra, elaboradas pelo Governo.

Dessa forma, acredita-se que mesmo que o Gabinete Digital se enquadre como uma instância de participação, ainda seria possível afirmar que todas as iniciativas estão, no geral, fomentando o mesmo valor dentro da participação. Em iniciativas de Democracia Digital, grosso modo, a participação pode se materializar de cinco modos distintos, que cumprem funções singulares e produzem, cada um, efeitos específicos. São eles:

(a) A participação via voto (*e-voting*), que consiste em convocar os cidadãos a escolherem, dentre opções pré-formuladas pelo proponente da iniciativa, aquela que julgam ser prioritária, dentre as outras alternativas, e que deve ser executada pelo governo ou órgão governamental competente. Um exemplo é o Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte,⁵ que em suas três edições convidou os cidadãos a votarem nas obras a serem realizadas pela cidade, dentre um número de opções definidas pelo Executivo Municipal.

(b) O modo de participação via deliberação (*e-deliberation*) se dá, basicamente, a partir da oferta de espaços e oportunidades para que cidadãos realizem trocas argumentativas entre si ou com representantes acerca de algum tema de concernência pública. Os efeitos democráticos que derivam de iniciativas desse tipo podem variar de acordo com o propósito sugerido: a discussões travadas podem servir tanto ao esclarecimento de questões públicas e reflexões sobre elas por parte dos participantes, até a influência nos processos de tomada de decisão no interior do Estado. O portal e-Democracia⁶ da Câmara dos Deputados, tem utilizado esse modelo com sucesso, que já foi capaz de alterar inúmeros projetos de lei da casa.

(c) As petições *online* (*e-petitioning*), tão caras à tradição política do Reino Unido, consistem na organização de abaixo-assinados que reivindicam alguma ação por parte do poder público, tanto no âmbito do Executivo quanto do Legislativo. O parlamento inglês⁷ mantém, há anos, um sistema que permite que cidadãos formulem petições de acordo com as normas exigidas e, depois de recolhidas, o número mínimo de assinaturas exigido, as submetam online.

(d) *E-decision making* consiste na inserção direta dos cidadãos na formulação de decisões políticas. Mais importante do que as vias pelas quais essa participação se dá, o fundamental é que os cidadãos tenham o poder de agendar questões e tomarem decisões sem restrições ou condicionamentos formais prévios, como no caso do

⁵ Ver mais em: <http://goo.gl/6ge0X>.

⁶ Mais em: <http://edemocracia.camara.gov.br/>.

⁷ Mais em: <http://epetitions.direct.gov.uk/petitions>.

e-voting ou a *e-petition*, que ou submetem os sujeitos à escolha de opções selecionadas previamente, no caso do primeiro, ou, no caso da segunda, condicionam as reivindicações ao crivo dos representantes que decidem por aceitá-las ou rejeitá-las.

(e) Finalmente, a consulta *online* ou *e-consultation*, se define pela convocação – como o nome sugere – dos cidadãos a consultas realizadas por órgãos ou agentes do Estado sobre um tema julgado de relevância pelo poder público. Como qualquer procedimento de consulta, não é explícito os efeitos que as contribuições dadas pelos cidadãos podem surtir na esfera de decisão pública. Os exemplos mais bem sucedidos no Brasil se utilizaram de ferramentas *web* 2.0 e realçaram o caráter colaborativo da consulta na construção do Marco Civil da Internet⁸ e na nova Lei dos Direitos Autorais.⁹

Apesar de algumas iniciativas de participação do Gabinete Digital apresentarem fases de *e-voting* (ex. Governador Responde e Governador Pergunta), defende-se aqui que, fundamentalmente, todas as iniciativas se enquadram na última categoria. São ferramentas, essencialmente, consultivas na medida em que consistem em convocar os cidadãos a opinarem, reivindicarem demandas, ou formularem questões, em geral, a partir de um eixo temático pré-estabelecido. Não há clareza nas regras ou procedimentos sobre como tais contribuições serão usadas. Ou sequer se serão usadas.

Esta constatação leva à questão acerca dos efeitos do modelo consultivo do Gabinete Digital. Por não haver uma definição clara e direta acerca de como as consultas influenciam, efetivamente, a condução dos negócios públicos – para além das afirmações gerais de que as contribuições visam contribuir com o Governo – diferentes consultas resultam em diferentes efeitos. A primeira edição do “Governador Responde”, por exemplo, parece ter influenciado diretamente em uma decisão política. Em meio a um cenário de greves e manifestações do Corpo de Bombeiros, em nível nacional, a categoria e demais interessados nas causas dos protestos,

⁸ <http://culturadigital.br/marcocivil/sobre/>.

⁹ <http://www.cultura.gov.br/consultadireitoautorais/>.

mobilizaram-se e alçaram a pergunta que lhes contemplava ao topo de popularidade ao final do processo consultivo. Disso resultou a resposta do governador do Estado do Rio Grande do Sul, com mais de cinco minutos de duração, anunciando medidas políticas que atenderam às reivindicações desse grupo e assumindo compromissos com a corporação, bem como agendando reuniões de trabalho para estudar outras questões levantadas. Ou seja, o fato do próprio governador apoiar a iniciativa permite que atos efetivos como esse possam acontecer.

Na maioria das edições do “Governador Responde”, no entanto, é comum que as consultas resultem em atos de esclarecimentos e prestação de contas por parte do governador. Desse modo, mais do que uma iniciativa que vise a proporcionar uma influência direta dos cidadãos nos processos decisórios, o “Governador Responde” funciona como um mecanismo singular para a promoção de *accountability* e transparência de uma gestão pública, usando o governador como elo entre sociedade civil e o Estado.

O “Governador Pergunta” é uma iniciativa que segue a mesma linha consultiva, porém com uma inversão da ordem emissão-recepção do “Governador Responde”. Ao invés de serem os cidadãos a se mobilizarem para que o governador responda a alguma indagação proveniente da sociedade civil, nessa iniciativa, o governador é quem indaga os cidadãos acerca de um tema ou questão específica, a fim de apreender opiniões, sugestões e reivindicações dos cidadãos. Embora haja uma clara tentativa de que as consultas realizadas através desse expediente tenham a finalidade de influenciar na formulação de medidas e decisões políticas da área contemplada pelas diferentes edições das consultas, seus efeitos democráticos não são tão precisos como do “Governador Responde”.

E esse aspecto nos leva a outra observação fundamental sobre o Gabinete Digital.

O Gabinete só consulta? Alguns ganhos advindos das ferramentas

Há nuances sobre os efeitos dessas consultas e sobre o próprio processo de coleta das manifestações registradas pelos cidadãos no sistema que,

a um olhar menos atento, podem passar despercebidas. Antes de tudo, como a pesquisa do CEADD já apontou, ainda são raros os efetivos e contínuos projetos de participação política no Brasil. O fato do Gabinete Digital estar em funcionamento e bastante ativo por quase três anos já é uma evidência de sua importância no contexto brasileiro. Mas, para além disso, pode-se pensar em três outros pontos.

O primeiro ponto se refere ao potencial de mobilização desses processos de participação. Na iniciativa “Governador Responde”, a lógica de seleção da pergunta a ser respondida pelo governador estimula a mobilização de indivíduos ou grupos de indivíduos, uma vez que a questão a ser contemplada pela iniciativa é aquela mais votada pelo conjunto dos participantes. Há, portanto, por detrás de um processo essencialmente consultivo, um estímulo ao engajamento cívico devido às suas características formais. Dessa forma, há uma contribuição democrática, talvez não prevista, que deve ser considerada.

O segundo ponto, uma consequência direta do primeiro, está na inclusividade incrementada pelo Gabinete Digital, ou seja, um maior número de pessoas incluídas na gestão pública gaúcha. Segundo os números oficiais, o Gabinete Digital recebeu mais de 500 perguntas para o “Governador Responde”, obteve mais de 10 mil participações diferentes no “Governador Escuta” e obteve números excelentes nas duas edições do “Governador Pergunta”. Na primeira, sobre Saúde Pública, foram mais de 60 mil envolvidos, que enviaram cerca de 1300 propostas e realizaram cerca de 120 mil votos. Na segunda, sobre Segurança no Trânsito, foram mais de 100 mil envolvidos, que apresentaram cerca de 2100 propostas e fizeram em torno de 240 mil votos. Logo, por mais que seja possível afirmar que parte desses participantes já são militantes ou cidadãos ativos na política, também é razoável supor que parte significativa também inclui cidadãos que não iriam participar de outra forma. Ou seja, por mais que questões de acesso à internet e exclusão digital não possam ser completamente ignoradas, também podemos dizer que o Gabinete Digital inclui mais indivíduos no processo político.

Finalmente, em consequência dos dois primeiros, pode-se falar de

uma representação mais direta ou próxima ao cidadão (COLEMAN, GIBSON, SCHNEEBERGER, 2012). Ou seja, tais ações do Gabinete Digital podem inibir o sentimento de distanciamento entre os cidadãos gaúchos e o governador do Estado. Aqui a representação pode deixar de ser somente institucional ou legal e pode se tornar mais baseada em empatia, mutualidade e proximidade. De ser uma representação mais dialógica, mais aberta às opiniões e necessidades dos cidadãos. Apesar do *empowerment* ser importante por todos os motivos defendidos ao longo do texto, reconhece-se que há ganhos advindos da simples abertura, da possibilidade de escutar os cidadãos e realmente considerá-los no processo. A questão, como discutiremos abaixo, é tornar compreensível os limites de tal participação.

Propostas para incrementar a Democracia digital através do Gabinete Digital

Assim, não se desprezando os possíveis avanços já permitidos pelo Gabinete Digital, gostaríamos de concluir o texto apresentando possibilidades para incrementar a atuação do conjunto de iniciativas.

1) Objetivo(s)

Pode parecer banal à primeira vista, mas é importante definir o(s) objetivo(s) do Gabinete Digital. No *site*, é descrito como “um canal de participação e diálogo entre governo e sociedade. Vinculado à Secretaria-Geral de Governo” que tem por objetivo “incorporar novas ferramentas de participação, oferecendo diferentes oportunidades ao cidadão de influenciar a gestão pública e exercer maior controle social sobre o Estado”. Logo, é um objetivo amplo. Agora, poder-se-ia questionar quais os objetivos de cada ferramenta do Gabinete Digital. O que efetivamente cada uma propõe? Como ela avança seus objetivos? Pois, se temos várias ferramentas que são essencialmente consultivas, quais são, então, os seus diferentes objetivos?

Tal definição pode tornar mais claro aquilo que o Gabinete Digital deseja oferecer e alcançar e também pode tornar mais claro o que o cidadão pode ou deve esperar ao tomar parte de cada iniciativa.

2) Transparência/Monitoramento

Existem, ainda, poucos esforços para manter os cidadãos a par dos desmembramentos que suas participações provocaram através dessas iniciativas. Em outras palavras, guardadas exceções, o Gabinete Digital não oferece mecanismos de transparência e prestação de contas para que os cidadãos tenham noções claras e reais dos resultados e da influência da participação nas medidas políticas. Não houve, a título de exemplo, a utilização de qualquer mecanismo de monitoramento para que os participantes da consulta acerca das melhorias no Sistema Único de Saúde pudessem tomar conhecimento de como as demandas, opiniões, sugestões ou reivindicações apresentadas foram ou não levadas em consideração pela secretaria competente. Ou seja, não se trata apenas da transparência dos números finais da participação, mas do desenrolar do processo.

3) Influência

O provimento de mecanismos para que os cidadãos tenham conhecimento do quão efetiva é a sua participação é crucial para o sucesso e a longevidade das iniciativas de participação, segundo evidências que abundam a literatura especializada. O chamado senso de autoeficácia (*self-efficacy*) - ou a percepção do indivíduo acerca da eficiência de suas ações políticas - é um importante determinante da manutenção ou interrupção da participação dos cidadãos em iniciativas desse tipo (COLEMAN, GIBSON, SCHNEEBERGER, 2012). Ou seja, o ato de participar está, em grande medida, associado às recompensas dessa participação, sendo a real noção dos efeitos políticos dessas ações, por parte dos participantes, o elemento definidor da mobilização ou da desmobilização civil. Ou, em outras palavras, se for continuamente frustrado ao não perceber (ou ser informado de) a efetividade de sua participação, o cidadão irá invariavelmente abandonar a iniciativa.

Um bom exemplo tem sido realizado pelo e-Democracia,¹⁰ que, ao final de suas iniciativas, publica um relatório mostrando quantas contribuições geraram efeitos sobre o objetivo final.

¹⁰ <http://edemocracia.camara.gov.br/>.

4) Agenda

Como já defendido na literatura (MACINTOSH, WHYTE, 2008), a participação na elaboração da agenda das políticas públicas também é importante. Em diversas situações, os cidadãos não querem participar de algo proposto pelos governantes, mas sim propor o que deve ser discutido. Essa possibilidade é, em certa medida, realizada pelo “Governador Pergunta” e pelo “Governador Escuta”, porém, novamente, defende-se que não devem ser apenas através de consultas. Iniciativas de baixo para cima (*bottom up*), dos cidadãos para o governo, com maior capacidade de influenciar também podem tornar o Gabinete Digital um instrumento ainda mais forte de democracia. Ou ainda, possibilidades mais colaborativas nas quais cidadãos e poder público agem juntos na tarefa. Os diferentes abaixo-assinados *online* (formas brasileiras de *e-petition*) demonstram como os brasileiros estão não apenas interessados em demonstrar seu interesse e posicionamento político, mas também em tentar mudar as agendas definidas pela política tradicional.¹¹

5) Complementaridade/ integração

Como dito no ponto inicial, é preciso se entender o objetivo e o papel das diferentes iniciativas que compõem o Gabinete Digital e se pensar em como elas podem ser complementares. Todavia, o exercício da participação política, travada a partir de uma interface entre Estado e sociedade civil, não se resume às consultas públicas. As experiências e pesquisas dedicadas à Democracia Digital – conforme já expostas anteriormente – oferecem um horizonte mais complexo de possibilidades capazes de alçar o empoderamento dos cidadãos a níveis mais significativos.

Por exemplo, defendeu-se que o Gabinete Digital é basicamente um instrumento de *e-consultation* com alguns usos de *e-voting*. Acreditamos que o uso de *e-deliberation* possa ser um dos caminhos a serem seguidos.

¹¹ Vide sucesso de campanhas no Avaaz contra representantes políticos que sofreram denúncias diversas. <http://www.avaaz.org/po/>.

Ao contrário de mecanismos agregativos (votação), a utilização de ferramentas e recursos – sincrônicos ou assincrônicos - que permitam a troca discursiva entre cidadãos e destes com representantes, permitem gerar dividendos democráticos não contemplados por processos consultivos. A deliberação – se regida por regras e mecanismos que garantam o respeito a princípios e normas básicas de interação, como a pluralidade de opiniões, a responsividade, reflexividade e centralização do debate em torno de um tema ou problema específico– tem o potencial de gerar ganhos cognitivos aos participantes. Tais processos podem, através das trocas argumentativas, gerar entendimentos e encaminhamentos de medidas políticas para a resolução de algum problema, dentre outros ganhos democráticos oriundos das interações estabelecidas nesse processo (HABERMAS, 1997). Novamente, mecanismos colaborativos podem ser utilizados com uso de instrumentos de *web 2.0*, como redes sociais digitais, *wikis* e afins. De outra forma, teme-se que os mecanismos participativos oferecidos pelo Gabinete Digital não apenas não se tornem complementares, mas ainda sobrepostos.

Finalmente, há de se pensar a questão da integração. No mesmo Governo do Estado do Rio Grande do Sul, há diversas iniciativas de participação geridas pela Secretaria de Planejamento, Gestão e Participação Cidadã, que coordenou o PPA participativo e mantém outras iniciativas de participação no Estado.¹² Em teoria, o Gabinete Digital também é parte do “sistema estadual gaúcho de participação”. Na prática, as conexões entre os dois ainda não são visíveis, novamente podendo haver sobreposição da participação nas duas instâncias. De forma resumida, conclui-se que o Gabinete Digital se trata de uma iniciativa *online* inovadora, que está sendo capaz de promover diversos valores democráticos, contudo há mudanças que podem ser realizadas para aumentar sua capacidade democrática e mantê-lo como uma iniciativa de relevância no cenário brasileiro e atrativa aos cidadãos.

¹² Mais em: <http://www.participa.rs.gov.br/>.

Referências

BEZERRA, Heloisa Dias; JORGE, Vladimir Lombardo. Democracia digital no Brasil: avanços nos executivos estaduais. Anais do II Simpósio de Ciências Sociais, Goiânia, p.1-15, 2011.

BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

COLEMAN, Stephen, BRUMLER, Jay G. *The internet and democratic citizenship: theory, practice and policy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. 233p.

COLEMAN, S.; GIBSON, Rachel; SCHNEEBERGER, Agnes. Democratic consultation and the e-citizen. In: COLEMAN, S.; SHANE, p. Connecting Democracy: Online Consultation and the flow of Political Communication. Londres: The MIT Press, 2012, p. 173-190.

GOMES, W. Participação política online: questões e hipóteses de trabalho. In: MAIA, R. C. M.; GOMES, W.; MARQUES, F. P. J. A. (Orgs.). *Internet e participação política no Brasil*. Porto Alegre: Sulina, 2011, p. 19-46.

GOMES, Wilson. Democracia digital: Que democracia?. In: MIGUEL, Luís Felipe; BIROLI, Flávia. (Org.). *Mídia, representação e democracia*. São Paulo: Hucitec, 2010, v. , p. 241-259.

GRÖNLUND, Åke. Emerging Electronic Infrastructures: Exploring Democratic Components. *Social Science Computer Review*, vol. 21, n. 1, p. 55-72, 2003.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*, vol. 2. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

JENSEN, Michael J.; VENKATESH, Alladi. Government Websites and Political Engagement: Facilitating Citizen Entry Into the policy process. *Center for research on information technology and organizations*, paper 399. Irvine: University of California, 2007.

MACINTOSH, A.; WHYTE, A. Towards an evaluation framework for eParticipation. *Transforming Government: People, Process and Policy*, Vol. 2, N. 1, p. 16-30, 2008.

MARQUES, F. P. J. A. . "Muro baixo, o povo pula": iniciativas institucionais de participação digital e seus desafios fundamentais. *Opinião Pública*, v. 16, p. 117-142, 2010.

NORRIS, Pippa. *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

PINHO, J. A. G. Investigando portais do governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. *Revista de Administração Pública*, V. 42, N.3, p.471-93, 2008.

SÆBØ, Øystein; ROSE, Jeremy; FLAK, Leif Skiftenes. The shape of eParticipation: Characterizing an emerging research area. *Government Information Quarterly*, v. 25, n.3, p. 400–428, 2008.

WILHELM, A. *Democracy in the digital age: challenges to political life in cyberspace*. New York: Routledge, 2000.

COMUNICAÇÃO PÚBLICA E GOVERNO ELETRÔNICO: UMA ANÁLISE DO GABINETE DIGITAL DO GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Gabriel Galli*
gabriel.arevalo@acad.pucrs.br

**Graduando em Comunicação Social, habilitação em Jornalismo, pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS).*

Introdução

Pensar em como as Tecnologias da Informação e Comunicação adentraram a rotina da Administração Pública no Brasil e no mundo é um exercício de visualização não apenas de uma mudança nas formas técnicas de trabalho do governo, mas também do modelo de democracia representativa no qual o Brasil está inserido.

Este trabalho pretende analisar o conteúdo disponível no *site* do Gabinete Digital do Governo do Estado do Rio Grande do Sul e as práticas que geram este conteúdo, com base em estudos e teorias sobre *e-government* e Comunicação Pública. As informações contidas aqui representam um extrato coletado em setembro de 2012.

Neste estudo, opta-se por entender *e-government*, ou governo eletrônico, como o fenômeno das gestões estatais que sinaliza caminhar rumo à desburocratização e à construção de uma estrutura de Estado mais eficiente e menos impermeável com a integração de ferramentas eletrônicas na rotina da Administração Pública (FERRER e SANTOS, 2009). Pode-se compreender este conceito de acordo com os níveis de interação entre os governantes e os cidadãos, desde um contato mais simples, onde apenas se automatizam serviços do governo prestados à população, até níveis mais profundos, em que se entende o Estado como uma instituição que deve estar em sintonia com o desenvolvimento tecnológico e abrir novas possibilidades na sua burocracia para uma gestão mais ativa, menos onerosa financeiramente e mais democrática.

Na ótica da desburocratização, o governo eletrônico traria novas possibilidades de reformulação da democracia representativa, como por exemplo, a oportunidade de um cidadão comum, ou até mesmo organizações da sociedade civil, pautarem a agenda do governante, terem acesso a dados mais profundos da Administração Pública e fortalecerem a realização do controle social da população sobre o governo.

Fountain (2001) caracteriza como "Estado Virtual" aquele em que, entre outras coisas, os arranjos na estrutura governamental passem a considerar uma nova forma de comunicação através das Tecnologias de Informação, obrigando o governo a se posicionar frente à evolução da sociedade informacional. Este conceito nos ajuda a compreender a nova fase da Administração Pública. As mudanças que ocorrem na maneira de entender a relação do poder público com o cidadão são diretamente influenciadas pelas novas possibilidades de contato entre os dois, propiciadas principalmente pela internet.

A partir disso, compor uma interface com o conceito de Comunicação Pública é adequado e necessário. A evolução do entendimento do papel das práticas comunicativas nos governos faz perceber a importância de ver a comunicação não só como um fim pontual de publicidade, mas como um meio de garantia de direitos básicos em uma democracia representativa.

É importante salientar que é possível enxergar e definir a Comunicação Pública como um processo voltado para a construção de uma cidadania mais plena, através do direito de não só saber o que acontece de forma segura e sem maquiagens nas instituições de controle, mas também interferir (ou não, se assim desejar) por meio da pressão social (BRANDÃO, 2009).

O que se analisa neste trabalho é a implementação de uma ferramenta que pretende extrapolar os níveis mais básicos de interação entre governo e cidadão e entrar em um campo mais profundo, em que as interações sejam mais próximas e a opinião da população seja levada em conta no estabelecimento de políticas públicas.

Durante o estudo da estrutura e funcionamento do Gabinete, buscou-se compreender como se desenvolveu o processo de criação e gerência da ferramenta por parte do Governo do Estado; verificar quais as formas de

interação do governante com a população que a internet possibilita no caso em estudo; entender em que medida se procura um contato direto com a população através da internet; e analisar o portal, identificando a qualidade do material apresentado e se sua publicação auxilia no cumprimento dos objetivos do projeto.

Optou-se por utilizar como apoio metodológico a análise de conteúdo, entrevistas em profundidade e a pesquisa bibliográfica visando à revisão da literatura. As entrevistas serviram como suporte na descrição dos modos de produção da equipe que gerencia o portal e no detalhamento dos objetivos do projeto analisado.

O Brasil passa por um processo de desenvolvimento econômico que faz com que certos setores da sociedade, principalmente as camadas menos favorecidas economicamente da população, passem a integrar o uso de computadores e da internet na sua rotina. Ao mesmo tempo existem grandes áreas de sombra tanto na cobertura geográfica dos serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação quanto na capacidade dos usuários de utilizarem os serviços de governo eletrônico plenamente, seja pela falta de orientação e conhecimento no momento de operar os equipamentos ou pelas conexões de baixíssima qualidade (COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL, 2011).

Este cenário, que demonstra um empoderamento da população no uso das ferramentas eletrônicas também mostra a necessidade de entender que os modos de construir e planejar os serviços públicos na internet devem levar em conta as diversas realidades nas quais os cidadãos estão inseridos. Este trabalho pretende contribuir no registro de uma ação com potencial transformador e na avaliação das formas de fazer comunicação governamental através de críticas e sugestões, sendo uma referência para ações futuras de *e-government*.

Aspectos gerais da análise do Gabinete Digital

De acordo com os relatos da equipe e do conteúdo publicado no próprio portal do Gabinete Digital, em operação desde 2011, os conceitos

que norteiam o projeto se focam na construção de um espaço do governador na internet, na desburocratização da rotina do chefe do Executivo, na instauração de um Estado mais eficiente e mais permeável pelo maior número possível de segmentos da sociedade, na desmistificação da imagem do governador como um ator político isolado e na demonstração de que ele é um cidadão como qualquer outro, mas que também precisa de ajuda para a resolução dos problemas cotidianos na condição de governador.

O portal do Gabinete Digital se apresenta hoje como um repositório do conteúdo produzido pela Equipe de Comunicação do projeto, um suporte para as diferentes ferramentas de participação pública e um agregador para os aplicativos das redes sociais. Isso faz com que assuma mais um perfil de ouvidoria e divulgação de ações da iniciativa. Porém, o *site* assumiu um papel em que a presença do governador é pontual e programada. Na maioria das vezes, Tarso Genro não interage diretamente ou pessoalmente com a população, embora 1) faça perguntas que posteriormente serão votadas em um sistema impessoal automatizado; 2) dê respostas em vídeos que, após gravados e editados, serão exibidos no portal com uma possibilidade de interação menor; e 3) participe de eventos em que a população tem acesso, em geral, pelo envio de perguntas por *e-mail* ou redes sociais que, na verdade não estabelecem um diálogo.

Dos catorze vídeos publicados pela ferramenta Governador Responde, oito, ou seja, mais da metade, respondiam perguntas relacionadas ao funcionalismo público e, na maioria das vezes, mobilizadas por funcionários do próprio Estado organizados em associações e sindicatos. As questões trataram sobre temas administrativos.

Ao mesmo tempo que isso demonstra a potencialidade de mobilização de coletivos que a ferramenta proporciona, é necessário questionar o motivo que fez com que a ferramenta ficasse, em alguns momentos, mais popular entre os funcionários do governo do que entre os cidadãos que não fazem parte do quadro de servidores do Estado. Uma das possibilidades é a de que a comunicação do projeto tenha focado a divulgação das ações de uma maneira bastante forte nos veículos oficiais de comunicação do Estado.

Os temas respondidos são listados no quadro abaixo:

“Governador Responde” - Lista de temas respondidos por mês		
Mês	Tema	Votos
Jun/2011	Separação dos Bombeiros da Brigada Militar	1793
Jul/2011	Nomeação de Agentes Fiscais do Tesouro	2105
Jul/2011	<i>Software</i> Livre	33
Ago/2011	Salário de Técnicos-Científicos do Estado	2653
Set/2011	Ações para a Copa do Mundo de 2014	595
Out/2011	Segurança Pública	1630
Fev/2012	Auxílio-Moradia para aos membros do Ministério Público do Estado	4710
Fev/2012	Valorização dos agentes administrativos do quadro geral do Estado	3455
Fev/2012	Formas de pagamento do Fundo do Programa de Crédito Educativo	320
Mar/2012	Estradas e obras do RS	54
Mar/2012	Concurso público para a carreira de Auditor do Estado da Controladoria	1731
Mai/2012	Assédio moral	724
Jul/2012	Nota fiscal gaúcha	20
Jul/2012	Funcionalismo público	1140
Fonte: http://gabinetedigital.rs.gov.br/govresponde/		

É interessante analisar alguns dos vídeos citados. Na resposta em que o tema vencedor foi uma questão em que a Associação dos Bombeiros do Estado do Rio Grande do Sul (ABERGS) indaga a posição de Tarso a respeito da separação do Corpo de Bombeiros da Brigada Militar, um tema que já é tratado há anos, sem que se chegue a um consenso, o governador se propõe a encontrar representantes da associação pessoalmente, para uma reunião futura e explica seu posicionamento a respeito da questão, comprometendo-se, inclusive, com um prazo para a execução da primeira reunião de um Grupo de Trabalho para discutir os temas propostos. Este é o vídeo que mais se aproxima da concepção de *e-government* e na relação

com o conceito de Comunicação Pública como um garantidor do direito de exercício da cidadania e participação social, no qual este trabalho se baseou, por dar elementos práticos que possam servir como motivadores de fiscalização por parte da sociedade civil.

Todavia, posteriormente foram publicadas cinco notícias e um vídeo no *site* falando sobre o andamento das questões propostas, em que se destacou a primeira reunião realizada para tratar das demandas da ABERGS, além de mudanças operacionais pontuais. A estes anúncios, a equipe do Gabinete denominou como "reestruturação do corpo de bombeiros", apesar de a principal e mais difícil reivindicação, a desvinculação do Corpo de Bombeiros da Brigada Militar, não ter sido realizada.

Uma das notícias publicadas dava um grande destaque à repercussão que a resposta do governador teve na imprensa, caindo na propaganda, em vez de se comunicar com os cidadãos. Outra destacava, depois de alguns meses, que o Grupo de Trabalho estabelecido para analisar, entre outras coisas, o problema apresentado, já possuía material para entregar para análise de Tarso Genro e que definições seriam tomadas em breve. Nove meses após publicada a notícia, nenhuma outra informação sobre o tema foi exposta. De fato, a demanda não foi atendida pelo governador.

Na resposta aos questionamentos dos Técnicos-Científicos do Estado, que solicitaram um aumento de salário, o governador prometeu fazer uma revisão progressiva das remunerações, mas explicou o motivo pelo qual era difícil atender a demanda. Apenas duas notícias foram publicadas no *site* sobre a resposta: uma fazendo uma chamada para a publicação do vídeo, que ocorreria no dia seguinte, e outra descrevendo a resposta do governador. Um ano e três meses depois, quando este trabalho era escrito, não havia nenhuma outra notícia no portal demonstrando encaminhamentos realizados neste sentido. Por outro lado, no último vídeo publicado antes do encerramento da ferramenta, Tarso passa a palavra para a secretária de Administração e dos Recursos Humanos, Stela Farias, que, em meio a muitas outras questões do funcionalismo público, comenta brevemente apenas que a categoria recebeu gratificações no governo anterior e que elas seriam honradas dentro do prazo.

Em julho de 2011, o governador respondeu a pergunta mais votada e mais uma de sua livre escolha. A primeira questionava se seriam nomeadas as pessoas aprovadas no concurso público para a Secretaria da Fazenda do Estado. Como a resposta foi negativa, nenhum outro destaque foi dado. A segunda foi sobre o estímulo ao uso de *softwares* livres no governo. A justificativa era de que, com a realização do Fórum Internacional *Software* Livre em Porto Alegre, e com uma edição do Governo Escuta sendo executada durante o evento, o governador poderia atender à demanda dos grupos que ali estavam.

Mesmo com essa intenção, a pergunta selecionada possui um tom absolutamente neutro: "Qual a política de uso de *softwares* livres no Estado?". Não há nenhuma solicitação pontual ou pedido de estabelecimento de ações concretas sobre o assunto, nem acompanhamentos futuros em forma de notícia, como foi realizado com a primeira questão, sobre os bombeiros.

Assim sendo, pode-se notar uma subutilização do recurso. Quando o governador se deu a liberdade de escolher uma pergunta para responder, ela foi bastante neutra e pouco desafiadora, tendo um tom de relato e autopromoção das ações do governo. Quando as perguntas tocaram em "feridas" da Administração Pública, as respostas não foram muito diferentes das dadas anteriormente em outros mecanismos, como a imprensa. A falta de atualização sobre o assunto no *site* demonstra que ou a demanda não foi atendida ou a equipe não ficou atenta na cobertura, o que é algo extremamente importante no sentido de gerar a sensação no público de que os problemas estão sendo resolvidos. A prestação de contas, neste caso, é essencial.

Observou-se que a pergunta mais votada do mês de março não foi respondida diretamente. O que houve foi uma edição feita com uma resposta anterior e um texto lido pelo locutor. Ao mesmo tempo se diz, em outro vídeo publicado no mesmo mês, de uma maneira bastante genérica, que o governador optou por responder uma série de perguntas sobre o trânsito que foram enviadas pelo Gabinete Digital. Nesse momento, não se fala no método utilizado, apenas que o governador respondeu uma

pergunta que achou interessante. No mesmo vídeo, o governador faz o anúncio da criação de um conselho para discutir a construção da RS-010, finalizando com a assinatura de um documento instituindo a ação.

É importante notar que o tema escolhido pela população (Concurso Público para a Carreira de Auditor do Estado da Controladoria e Auditoria-Geral) e não respondido pelo governador alcançou 1731 votos e recebeu apenas 1 minuto e 29 segundos de atenção. Já o vídeo do tema escolhido pelo governador (Estradas e obras do RS) recebeu apenas 54 votos e a ele foram dedicados 11 minutos e 7 segundos de resposta.

Em certos momentos de vários vídeos, o governador assume uma postura professoral e explica o que significa o assunto a ser tratado mesmo com uma introdução feita pelo locutor situando a questão perguntada. Em geral, quando isso acontece, a resposta ao tema é pontual e curta. Grande parte do tempo é tomada com esta explanação.

A ferramenta se propõe a responder uma pergunta por mês e, levando em conta que foi executada durante 13 meses e que existem 14 vídeos postados no *site*, a meta foi cumprida satisfatoriamente. Mesmo assim, é válido sinalizar que nos títulos dos vídeos e no texto lido pelo locutor, percebe-se que houve lapsos de tempo entre uma resposta e outra em algumas situações. Os meses de novembro, dezembro e janeiro, por exemplo, não constam na grade de vídeos. Entretanto, no mês de fevereiro há três perguntas respondidas, assim como no mês de abril, onde acontece a mesma situação. Levando em conta apenas os números de respostas publicadas, poder-se-ia dizer que isso não é um problema, já que a meta estabelecida foi cumprida.

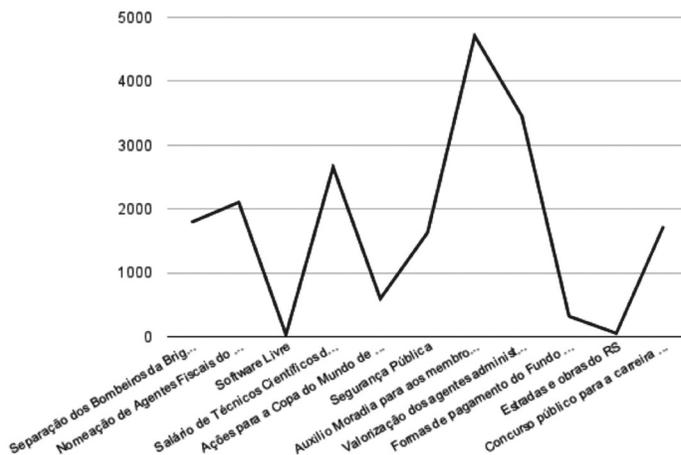
Contudo, fazendo uma análise crítica, é possível notar que, quando são respondidas mais de uma pergunta ao mesmo tempo, o governador opta por questões mais fáceis e que, muitas vezes, servem como gatilho para a autopromoção de ações que já estão sendo realizadas pelo governo, o que põe em xeque a utilidade e credibilidade da ferramenta.

Analisando o gráfico a seguir, é possível notar que os níveis de votação das perguntas respondidas mantêm curvas que caracterizam uma oscilação constante. Para cada conjunto de perguntas com grande números de

votos respondidas, acrescentam-se algumas que não são de tanto interesse da população, mas que interessam ao governador responder.

Gráfico I

Resultados das votações do “Governador Responde”



Sobre o Governo Escuta (ver página ___), cabe dizer que foram realizadas cinco edições que trataram dos seguintes temas: Bullying, Estrangeirismos, *Software* Livre, Liberdade na Sociedade Digital (em comemoração ao aniversário de um ano do projeto) e Copa do Mundo de 2014.

Na página relacionada à ferramenta no *site* do Gabinete Digital estavam disponíveis, na data consultada, apenas dois vídeos do Governo Escuta e outros referentes ao Governador Pergunta. Por opção do autor deste trabalho, procurou-se manter o foco apenas no conteúdo publicado no *site*, evitando comentários a respeito das edições, cujos vídeos não foram publicados.

Em relação à produção do evento, nota-se que o formato é muito diferente do que se espera tradicionalmente de uma audiência pública que discute temas políticos e se aproxima muito mais de um *talk show* ou programa de televisão. O desenho do programa pode ser descrito da

seguinte maneira: os "astros" (governador, secretários ou convidados especiais) em geral permanecem sentados em um palco na frente da plateia; os moderadores, que possuem um roteiro preestabelecido do que devem falar, chamam participações do público que, muitas vezes, já estão previamente combinadas.

Em relação à estrutura do local, nota-se que a imprensa é acomodada em um espaço elevado para que as câmeras possam estar na melhor posição possível, mostrando um cuidado forte de Assessoria de Imprensa, onde pretende-se garantir que as imagens geradas pelas equipes de televisão tenham boa qualidade para que sejam transmitidas nas redes privadas e públicas.

Raramente se abre o microfone a uma participação que não esteja prevista no roteiro. As interações através das redes sociais e *e-mails* são exibidas em um telão e lidas pelo apresentador, que, se necessário, pode ser avisado de algum erro do sistema de exibição pelo ponto eletrônico. Os comentários são moderados. O coordenador executivo, Fabrício Solagna, deixou claro, na entrevista concedida para a elaboração deste estudo, que somente são eliminadas perguntas que vão de encontro aos termos de uso do *site*, ou seja, frases e manifestações que sejam desrespeitosas ou utilizem palavras chulas. De qualquer maneira, pode-se afirmar que as manifestações exibidas nos telões são pouco contestadoras e, na maioria das vezes, assumem o perfil de frases de apoio e exaltação da iniciativa ou questionamentos pouco profundos. O tom é, em geral, propagandístico.

Não há uma garantia formal ou maneira prevista pela equipe de o público acompanhar o número de manifestações recebidas pelo gestor de redes sociais do Gabinete Digital durante o evento e saber se todo conteúdo foi analisado; contudo, é possível, para quem mandou a pergunta, acompanhar diretamente o seu eventual encaminhamento e cobrar pelas redes sociais caso seu questionamento não tenha sido aceito. Não é possível identificar se isso já de fato ocorreu apenas visualizando os vídeos publicados.

A audiência sobre saúde realizada pelo Governador Pergunta (ver página ____) seguiu mais ou menos a mesma dinâmica dos eventos organizados para o Governo Escuta. A principal diferença foi a presença das

peças que propuseram as cinquenta ideias mais votadas e que, desta vez, tiveram um espaço maior de participação no *talk show*, o que introduziu um clima maior de diálogo. Alguns dos participantes puderam, de fato, fazer falas mais complexas e interagir com o governador e com o secretário da Saúde.

Funcionabilidade, organização dos eventos e publicação de conteúdo

Se tomarmos por referência os serviços tradicionais de governo eletrônico no Brasil, como a urna eletrônica e o *software* de recebimento das declarações de imposto de renda, podemos notar que, muitas vezes, apresentam interfaces rústicas e pouco modernas. Isso não acontece no Gabinete Digital. Existe um grande cuidado com o *design* do material apresentado, o que torna o portal bastante intuitivo e agradável para o público. Aliás, o cuidado estético não se apresenta apenas no *site*, mas também nos eventos registrados em vídeo, como analisado anteriormente.

Um dos pontos altos e bem executados da atuação do projeto atualmente pode ser considerado o sistema de votos em pares, diferente da ação em que foi inspirado, o "*Open for questions*" de Barack Obama, no qual se exibe uma lista de perguntas que serão votadas livremente pelos internautas.

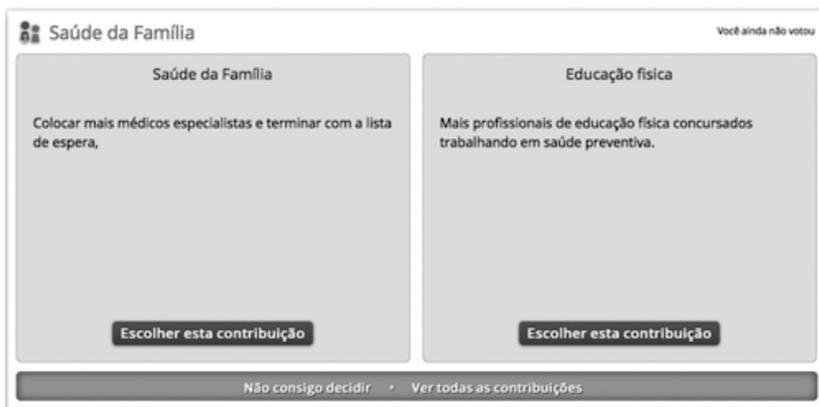


Figura 6– Sistema de voto em pares do Gabinete Digital

Fonte: Blog Freedom to Thinker

Salganik (2011), ao analisar o sistema implementado pelo Gabinete Digital e comparando com a ferramenta da Casa Branca, pontua questões relevantes. A principal é a de que, visualizando apenas duas questões na tela e podendo optar pela que se julga ser mais importante, o sistema garante que todas as questões terão um tratamento equânime e a mesma oportunidade de serem votadas. A outra possibilidade, usada pelo sistema norte-americano, uma apresentação de todas as perguntas classificadas pela sua popularidade e maior número de votos até o momento, poderia fazer com que o usuário fosse influenciado a dedicar seu voto às questões com uma pontuação maior. O sistema adotado pelo Gabinete Digital também garante a segurança de que um grupo de pessoas não possa se unir para votar apenas em um questionamento, o que tornaria o sistema altamente suscetível a manipulações.

Observemos que os cuidados com o "acabamento" dos eventos e das ferramentas não pode ser superior às preocupações com a participação popular. Em uma análise preliminar baseada nas entrevistas coletadas e no tom dos vídeos e notícias postadas, é possível afirmar que a equipe do Gabinete Digital acaba investindo um tempo elevado demais à divulgação e planejamento estético das ações do Gabinete e do governador Tarso Genro em detrimento do aproveitamento das ferramentas do primeiro e da interação direta com o público. Um elemento que sinaliza isso é a grande preocupação na organização das conferências, a grande estrutura destinada a isso, entre equipamentos de som, luz e acomodações para uma plateia que, segundo os relatos da equipe, na maioria das vezes é composta, principalmente por funcionários do próprio governo e integrantes de associações convidados para falas mais pontuais.

O grande público (a quem ele deveria ser voltado) acompanha o evento, de fato, pela transmissão ao vivo pela internet, o que é o objetivo. Entretanto, sublinhe-se, o roteiro favorece pouco a participação *online*, acabando por pouco valorizar o potencial da participação cidadã. Em alguns casos, a participação do governador no evento, além de assistir as falas dos outros integrantes da composição no palco, se resume a uma declaração um tanto quanto genérica, pincelando temas do assunto tratado. O ideal seria

mudar o foco completamente para as pessoas que acompanham a audiência *online* em um modelo mais interativo. O próprio Gabinete, entre algumas ações pontuais, já realizou uma conferência ao vivo em que o presidente do DETRAN-RS (Departamento Estadual de Trânsito do Rio Grande do Sul) respondia questões diretamente dos usuários que interagiam pelo *Twitter*. O sistema, mais eficiente e econômico, não precisou de uma grande estrutura para acontecer e, na avaliação deste estudo, foi mais próximo de um diálogo do que um *talk show*. Se utilizado também no Governador Responde, em que as pessoas poderiam interagir ao vivo e aprofundar a discussão, equilibraria o tom institucional das respostas.

Em certos momentos, principalmente aqueles em que não há uma ferramenta ativa, o *site* do Gabinete Digital, todavia, torna-se mais um produtor e replicador de conteúdo divulgatório das ações do Estado e de eventos correlatos do que, de fato, uma ferramenta de *e-government* estruturada com a ótica cidadã. Vídeos que registram a atuação da equipe em reuniões ou que realizam cobertura de eventos sem ligação direta com a participação da população ou de prestação de contas são relativamente comuns no *site*.

Em um dos vídeos, com data de 3 de setembro de 2012, um dos integrantes da equipe entrevistado pelo *videomaker* explica por que é importante cobrir um evento sobre uma linguagem de programação utilizada no portal. Segundo ele, sem ela o *site* não existiria. Entretanto, o foco do Gabinete não é esse. Além do mais, uma linguagem de programação é apenas uma ferramenta de trabalho neste cenário. Não se cobrem, por exemplo, eventos que falem da importância de folhas de papel ou de material de escritório, por mais que o governo utilize muito estes itens também.

A justificativa para este tipo de atuação, segundo a própria equipe, seria a manutenção de uma frequência de atualização no *site* em momentos em que outros membros do time estivessem ocupados na criação de uma outra ferramenta ou processamento dos dados de questionamentos levados ao público. Talvez esta questão possa ser resolvida, utilizando a Equipe de Comunicação para produzir um material que preste contas de uma maneira mais efetiva das ações realizadas. Isso chamaria mais a atenção e provo-

caria mais interações pelas redes sociais do que um conteúdo aleatório feito para preencher espaço.

Há disponível no *site*, também, um relatório e vídeos que fazem uma retrospectiva das ações do Gabinete Digital durante seu primeiro ano. O material, que é feito de uma maneira organizada e simples de compreender, é um ótimo exemplo de como é possível elaborar conteúdos de comunicação que objetivem prestar contas e como isso é mais relevante para a população do que peças publicitárias.

Considerações finais

O Gabinete Digital recebeu uma série de prêmios até hoje. O reconhecimento nacional e internacional da iniciativa não é à toa. O que se propôs no projeto analisado pode ser visto como uma maneira de mudar os modos de consulta à população de uma forma articulada e bem arquitetada pela internet. As ferramentas, que se destacam positivamente pela criatividade, inovação e boa usabilidade, tornam o projeto extremamente vinculado aos níveis mais profundos da relação entre Estado e população que os conceitos de *e-government* estudados neste trabalho tratam como uma evolução do fazer política. Nessa visão, espera-se que os limites de contato entre governos e cidadãos se estreitem cada vez mais, dando uma nova roupagem ao que se conhece como participação popular.

A iniciativa analisada cria uma possibilidade interessante no campo da mobilização social. Implementando-se ferramentas como o Governador Responde, na qual os questionamentos tratados são escolhidos através do voto popular, é aberta uma forma de as instituições da sociedade civil se articularem para que suas demandas sejam respondidas e, por meio disso, obter registro e comprometimento do governante. O material em vídeo arquivado é um instrumento que pode ser usado para pressão e controle social do governo. Ao mesmo tempo, as audiências públicas com transmissão *online* podem ser ricas em participação popular se passarem a valorizar mais as opiniões dos usuários e menos o discurso do orador.

Entretanto, como Fountain (2001) sinaliza, a principal dificulda-

de na implementação de ações de governo eletrônico nem sempre é da ordem tecnológica, mas sim política. Ao tomar por base o perfeito desenvolvimento técnico das ferramentas no *site*, é impossível não perceber a fluidez do Gabinete Digital neste campo. Ao mesmo tempo, apesar de ter ideias inovadoras e um grande potencial de modificação da estrutura da participação cidadã, a execução da proposta tropeça em uma visão de Comunicação Pública que caminha para a simples e pura publicidade, senão propaganda, dos atos governamentais, colocando em xeque a função social do projeto.

Esta visão linear da Comunicação, já institucionalizada nos governos como um todo, abre caminho para uma reflexão importante. Segundo Adorno (1951),

A tarefa da liderança democrática, até onde mostra preocupação com a relação das massas com a democracia, não deveria ser fazer uma propaganda melhor e mais abrangente mas se esforçar para superar o espírito da propaganda através da adesão ao princípio da verdade. (p. 4)

Operar um serviço público com a perspectiva atual do Gabinete Digital, faz com que, inclusive, se questionem os ideais de base em um governo que se intitula de esquerda. Adorno (1951), ao se referir ao líder em uma democracia, afirma que:

Sob nenhuma circunstância ele deve tratar os sujeitos da ação política e social como meros objetos a quem uma ideia é vendida, pois essa atitude geraria uma inconsistência entre fins e meios que poderia não apenas prejudicar toda a sinceridade da sua aproximação como destruir suas convicções interiores. Pragmaticamente uma tentativa como essa se esgotaria na habilidade daqueles que pensam e agem apenas em termos de poder, que são amplamente indiferentes à validade objetiva de uma ideia e que, desembaraçados das "ilusões humanitárias", subscrevem como um todo a atitude cínica de considerar os seres humanos como matéria bruta passível de ser moldada à vontade. (p. 3)

Há uma necessidade urgente de que tanto a produção de conteúdo quanto a operação das ferramentas de participação popular sirvam menos como formas de divulgação da política governamental e mais como instrumento de provocação da presença dos cidadãos na definição de políticas públicas.

Caminhando para um terreno de sugestões, é possível afirmar que a cobertura jornalística realizada pela equipe de Comunicação do Gabinete Digital deve sempre visar à prestação de contas em relação às promessas feitas pelo governador e salientar, na edição do discurso dos entrevistados, não só os aspectos positivos em relação à ferramenta, mas também questões mais profundas sobre as demandas apresentadas.

O Gabinete Digital não tem papel de veículo de comunicação, não é imprensa e sua função não é o jornalismo. A Assessoria de Comunicação, em relação a ele, deve servir como, frise-se, um meio de articulação, e não só como Assessoria de Imprensa. O projeto também não pode se tornar uma ferramenta de publicidade do governo.

Não se criticam aqui os cuidados com organização e com divulgação da ferramenta, o que é legítimo por parte de qualquer órgão. Um dos princípios de Comunicação Pública expostos por Brandão (2009) define justamente isso: a necessidade de publicitar os atos do governo para que haja o conhecimento por parte da população das rotinas oficiais e que, por intermédio disso, possa-se criar uma opinião de acordo com o acontecimento e, dependendo da recepção da mensagem, provocar algum tipo de reação, seja de aprovação ou não no público. É impossível e, por que não dizer indesejável, por parte do governo, fugir das ferramentas de publicidade. Entretanto, o principal objetivo de uma ferramenta de *e-government* deve ser o de prestar um serviço à população, e não o de criar e manter uma imagem de um governante ou governo como inovador, moderno e atrelado a um perfil de amante da tecnologia.

O coordenador executivo do Gabinete Digital sinaliza que a visão atual da ferramenta é de que a mesma deve servir principalmente como um instrumento de coleta das opiniões das pessoas em relação às propostas da administração pública. O autor deste trabalho acredita, entretanto, que,

mais que ver o Gabinete Digital como uma ferramenta para ouvir o povo, é possível encará-lo como um instrumento de provocação e proposição de políticas públicas de uma maneira mais ágil e prática.

O fato de que, na ferramenta Governador Responde, grande parte das perguntas eram feitas por próprios funcionários do Estado alimenta o questionamento sobre para quem é feito e divulgado o *site*. O autor deste trabalho presenciou alguns dos eventos gravados em vídeo no momento da sua execução, ao vivo, e notou a presença quase que exclusiva de funcionários do Estado na plateia, em geral da autarquia relacionada ao tema (como a Secretaria da Saúde no Governador Pergunta). Talvez a divulgação deva ser feita, de fato, para fora das portas do Palácio, de uma maneira mais intensa. Aqui, sinaliza-se que a equipe gestora do Gabinete Digital percebeu essa necessidade e a prova disso é a integração da Van da Participação em eventos de cidades da região metropolitana e do interior do Estado.

Aliás, é relevante salientar a importância da Van da Participação como um instrumento que, caso bem operado, pode auxiliar no atendimento amplo da população. O Brasil ainda mantém uma disparidade gritante no acesso à internet de acordo com as classes sociais, idades e níveis de educação (COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL, 2011). O instrumento citado tem o potencial de levar até pessoas que não teriam como hábito acessar sites de governo, a possibilidade de participar do processo.

Em relação à estrutura e metodologia das votações, nota-se que, formalmente, é difícil para o usuário comum ter a garantia de que todo o processo de escolha das perguntas ocorre exatamente da maneira como é citado no portal. O fato de o projeto disponibilizar o código-fonte do site e dos aplicativos e priorizar o uso do software livre auxilia nesse processo, já que oportuniza uma análise profunda do sistema por quem conhece as linguagens de programação usadas. Talvez a criação de um comitê de cidadãos que avalie o projeto constantemente, cobre a execução das promessas feitas e garanta publicamente a idoneidade dos processos de votação, funcionando num esquema de corregedoria do Gabinete Digital, possa radicalizar este processo, entregando, de fato, uma ferramenta de *e-government* confiável e atuante.

Contudo, é importante lembrar que esta iniciativa é uma ação política do Executivo e que está à mercê das trocas de gestão. Atualmente, é apenas disso que depende a sua continuidade, ou não. Na visão do autor deste trabalho, à medida que a ferramenta ocupe seu espaço e crie vínculos mais fortes com a comunidade, sinaliza-se uma oportunidade de atuação dos legisladores, no sentido de garantir que o governo sempre possua canais de participação popular pela internet, independentemente do gestor que esteja à frente do Piratini.

Não é fácil, para um governo, se inserir na internet. Nesse espaço, onde em alguns momentos o uso de redes sociais objetivando o entretenimento prevalece, desmistificar a imagem do chefe do Executivo e trazer temas da política que, muitas vezes, são considerados chatos e enfadonhos, é um grande desafio. Um dos fatores que garantirá o sucesso permanente do Gabinete Digital é a execução, de fato, das políticas públicas em que o governante se comprometa no momento da sua interação com o público. Quanto mais publicitário e próximo dos modelos tradicionais de comunicação de massa, menos adesão da população a ferramenta terá. O cidadão precisa se sentir estimulado a participar e sua opinião deve ter um valor importante neste sentido. Aqui, o foco deve ser o bem comum. Nada mais.

Estamos num momento em que aproveitar as ferramentas digitais para reinventar a democracia representativa e participativa é um ato político que determinará os rumos da relação que os eleitores, principalmente os jovens, estabelecem com o sistema vigente.

Referências

ADORNO, Theodor W. *Liderança democrática e manipulação de massas [1951]*.

Disponível em: <[http://nupese.fe.ufg.br/uploads/208/original_Theodor_Adorno - Lideran%C3%A7a_democr%C3%A1tica_e_manipula%C3%A7%C3%A3o_de_massa_s.htm?1349567546](http://nupese.fe.ufg.br/uploads/208/original_Theodor_Adorno_-_Lideran%C3%A7a_democr%C3%A1tica_e_manipula%C3%A7%C3%A3o_de_massa_s.htm?1349567546)> Acesso em: 16 mar. 2013.

BRANDÃO, Elizabeth Pazito. Conceito de Comunicação Pública. In DUARTE, Jorge (Organizador). *Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público*. 2. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2009. 245 p.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. *Pesquisas sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação no Brasil: TIC Domicílios e Empresas - 2011*. São Paulo, 2012. 608 p.

FERRER, Florencia; SANTOS, Paula (Organizadoras). *E-government: o governo eletrônico no Brasil*. São Paulo: Editora Saraiva, 2004. 258p.

FOUNTAIN, Jane E. *Building the Virtual State*. Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2001. 264 p.

SALGANIK, Matthew. Governor Genro tops President Obama on Citizen Feedback: "The Govenner Asks" vs. "Open for Questions". *Freedom to Thinker*. 14 dez. 2011.

Disponível em <<https://freedom-to-tinker.com/blog/mjs3/governor-genro-tops-president-obama-citizen-feedback-governor-asks-vs-open-questions/>> Acesso em: 1. nov. 2012.

CIBERNÉTICA, INTERNET E A NOVA POLÍTICA DOS SISTEMAS INFORMACIONAIS

Rafael Evangelista e Marta Mourão Kanashiro¹

Diversas transformações ocorridas entre os últimos dez ou vinte anos têm sido atribuídas, pelo menos em parte, à Internet. Para além de uma rede digital de comunicação interligando o mundo, ela tem sido significada como catalizadora de um conjunto de mudanças que afetam ramos diferentes da vida humana, como trabalho, o lazer, as relações amorosas e sociais. Mais: a produção para o mercado, a criação de obras culturais, as relações de afinidade, identidade, distanciamento.

Porém, mais do que indagar sobre se ela é, de fato, a responsável por essas transformações (questão que não parece nos levar muito longe), ou avaliar seu impacto em diferentes aspectos da vida, há que se investigar: de que forma as novas tecnologias de informação e comunicação emergiram ao nosso ambiente filosófico e teórico; que efeitos têm produzido em nossa percepção do mundo; e que premissas, ou ideias estão formuladas nesse horizonte que nos é apresentado, de comunicação hipertrofiada, onipresente e constante. Ou seja, indagar sobre que política e que visões de mundo são acionadas ou atravessam as relações homens e máquinas-homens em redes e nós de comunicação.

Politizar a Internet e seu uso na atualidade deve passar necessariamente, pela recuperação das teorias que a formularam, e das culturas a quais está vinculada. Significa compreender as tecnologias não como de-

¹ Rafael Evangelista atua na Universidade Estadual de Campinas como pesquisador do Laboratório de Estudos Avançados em Jornalismo (Labjor) e como professor do programa de pós-graduação em Divulgação Científica e Cultural (Labjor e Instituto de Estudos da Linguagem/Unicamp). Marta Mourão Kanashiro atua na Universidade Estadual de Campinas como pesquisadora do Laboratório de Estudos Avançados em Jornalismo (Labjor) e como professora dos programas de pós-graduação em Divulgação Científica e Cultural (Labjor e IEL) e em Sociologia (IFCH). É membro do grupo de pesquisa CTeMe (Conhecimento, Tecnologia e Mercado) e da Lavits (Rede Latino Americana de Estudos sobre Vigilância, Tecnologia e Sociedade).

terminantes de mudanças, sejam elas sociais, políticas e econômicas, mas partícipes de processos sociais e culturais amplos, que informam conceitos, planos, ideias também pelas sua história de inserção no mundo. As máquinas aqui também entendidas como atores das mudanças, e não como causa ou como efeito. Eis a aproximação que esse texto recupera, por um lado, quando aponta a teoria cibernética e a sociedade da comunicação como fundamentais para compreender o estado de coisas atuais,² e que procura por outro, instigar a pensar nesse elo homem-máquina e em alternativas que fujam do que nos é apresentado como evidente.

Assim como é necessário recuperar a centralidade da informação, da comunicação e da teoria cibernética como marco de uma série de transformações, é importante observar como essas ideias viajaram, desde seus primeiros formuladores, nos anos 1940 e 1950, e foram desaguar na Califórnia, num vale onde se encontram hoje as empresas de tecnologia mais poderosas do século XXI. Vale do Silício que, simbólica e concretamente, hospeda escritórios com computadores, mas também exporta sonhos de futuro, facilidades e abundância para o resto do planeta.

A cibernética tornou-se “popular”, simultaneamente, em duas direções: como um ramo interdisciplinar do conhecimento científico, de influência determinante tanto para as ciências naturais quanto para as humanidades; e como veio principal de alimentação de uma nova utopia, a da comunicação (Breton, 1995), que pautou o imaginário da segunda metade do século XX e do ainda nascente século XXI. Sua proeminência, desde

² Diante da obra de Federic Jameson “Cultural Turn”, o sociólogo Laymert Garcia dos Santos (2003) defende a ideia de uma “virada cibernética”. “A discussão sobre a virada cultural operada pelo capitalismo contemporâneo é muito instigante. Tendo porém a achar que ela tem um alcance limitado por não considerar a centralidade das tecnologias da informação no processo em curso – mesmo conferindo importância a essas tecnologias, o pensamento sobre a virada cultural vê o papel destas como apenas um dos fatores da transformação. Minha hipótese, portanto, é que para perceber o mundo que está sendo construído não basta compreender a plena incorporação da cultura ao sistema de mercado. Mais importante do que a transformação desta em mercadoria parece ser a “virada cibernética”, que selou a aliança entre o capital e a ciência e a tecnologia, e conferiu à tecnociência a função de motor de uma acumulação que vai tomar todo o mundo existente como matéria-prima à disposição do trabalho tecnocientífico” (Santos, 2003: 10-11)

o nascimento - e, posteriormente, renovada - pode ser entendida como resposta a também duas crises distintas, dois momentos marcantes num amplo processo de transformação: o choque da humanidade com os horrores das duas grandes guerras - e, por que não? com o medo permanente da volta de algo pior com a ameaça nuclear; e a falta de alternativas ao capitalismo e à crise de consciência com o comunismo de modelo soviético, cujo colapso torna-se evidente em 1989, mas que carrega um sentimento de desilusão desde 1968.

Philippe Breton (1995) vai utilizar a expressão “Guerra dos Trinta Anos do Século XX”, cunhada pelo historiador Arno Mayer, para falar sobre o período que vai desde a Primeira Guerra até o bombardeio de Hiroshima e Nagasaki, em que o mundo teria assistido à “incapacidade das democracias para pôr em prática um verdadeiro humanismo e o fracasso da utopia educativa”. Trata-se de considerar esse como um período unificado de horror, e de escalada dos assassinatos perpetrados pelos governos contra as suas próprias populações, e contra a população civil de outras nações. Significa sublinhar a fraqueza de uma utopia de civilização que consideraria a humanidade como uma só, e ressaltar fenômenos como os diferentes nacionalismos fundados em orgulho étnico que afloraram no início do século, dando suporte cultural a genocídios.

Do mesmo modo, e também porque nessas mortes lembradas por Breton estão as vítimas do stalinismo, os movimentos globais em favor de alternativas mais humanas ao capitalismo, desde os anos 1960, vão progressivamente se distanciando, tanto de um ponto de vista de prática política, como de construção de imaginário utópico, do modelo soviético. E, nesse movimento, pesam não somente a brutalidade revelada pela URSS, como a aparente incapacidade das nações socialistas em construir uma sociedade capaz de compatibilizar uma distribuição adequada das riquezas com um ambiente de liberdades democráticas e de exercício de identidades múltiplas.

Quando cai o Muro de Berlim em 1989, a utopia que emerge nos anos 1990, em consonância com o neoliberalismo, é a de uma sociedade da comunicação. O novo gás vem das assombrosas novas tecnologias de informação e comunicação, dos computadores pessoais ligados em rede, que agora ocupam o lugar de eletrodoméstico popular.

A teoria como utopia

A cibernética, ramo de conhecimento científico interdisciplinar que dará base a essa centralidade da comunicação, de sua transformação em utopia, tem origem histórica delimitada. São as Conferências Macy, realizadas a partir de 1946, num esforço de encontro intelectual de diferentes disciplinas que é também um esforço coletivo imediatamente após a Segunda Guerra. Nela participaram matemáticos pais da cibernética, como Norbert Wiener e John Von Neumann, mas também antropólogos proeminentes e de apelo popular, como Margareth Mead e Gregory Bateson. Os encontros foram promovidos por uma organização filantrópica dedicada a problemas médicos, mas o contexto era muito semelhante ao que reuniu cientistas de diversas origens anteriormente em torno do Projeto Manhattan: quebrar barreiras disciplinares para contribuir de alguma forma não mais com a vitória dos Aliados, mas com a reconstrução que se livrasse da barbárie. Nas Conferências Macy, buscava-se por uma metateoria que “pudesse ser aplicada tanto às ciências sociais quanto às ciências naturais” (Barbrook, 79: 2009)

Duas obras de Norbert Wiener, *Cybernetics: Or Control and Communication in the Animal and the Machine* (1948) e *The Human Use of Human Beings* (1950), são produzidas sob a influência de seu trabalho como matemático durante a Segunda Guerra e dessa interação interdisciplinar das Conferências Macy. O exame atento delas pode nos oferecer pistas sobre as ideias fundamentais da cibernética. Misto de reflexão técnica com indagações filosóficas, elas se marcariam, segundo Breton, a construção de um projeto utópico, mesmo que não explicitamente formulado. É incrível como ao se refletir e explicitar os conceitos de Wiener se “reconhecem” certos pilares da sociedade da comunicação.

A contribuição mais notória de Wiener no campo da utilidade técnica está no desenvolvimento do conceito de *feedback* e na aplicação deste na construção de mecanismo de defesa anti-aérea. O conceito de *feedback* é chave na construção do projeto utópico. Então, um matemático trabalhando no MIT, Wiener esteve envolvido em um projeto militar, como muitos colegas de sua época. Dada a velocidade crescente dos aviões, era preciso melhorar a precisão das baterias antiaéreas de forma que, ao tentar atingir

uma aeronave em movimento, o soldado operador da máquina fosse capaz de prever as futuras posições do alvo. Para isso, Wiener desenvolveu uma solução capaz de automatizar a correção da pontaria do atirador.

A ideia de *feedback*, retroalimentação informada sobre o posicionamento dos aviões e a capacidade de fazer previsões sobre seu posicionamento futuro, marcava como as máquinas poderiam ser inteligentes utilizando de processos de comunicação. Ao reunir essas informações de histórico do posicionamento passado do objeto em sua trajetória, num ciclo de estímulo e resposta, a técnica de Wiener tornava possível à máquina prever o movimento. Barbrook aponta como Wiener extrapola isso para campos mais amplos:

“Wiener argumentou que essa teoria mestra descrevia todas as formas de comportamento intencional. Seja em humanos, seja em máquinas, havia interação contínua entre informação e ação. As mesmas equações matemáticas poderiam ser usadas para analisar o impacto no mundo tanto de organismos vivos quanto de sistemas tecnológicos” (80: 2009)

Uma análise detida da obra de Wiener mostra como seus escritos vão além, chegando a insinuar um novo modelo de sociedade baseada na comunicação – de raízes iluministas – e promovendo um outro modelo de homem. Esse modelo deriva da comparação e simbiose do homem com as máquinas comunicantes.

Quanto ao homem, suas características definidoras são três: sua existência dada por ser um ser social, feito de comunicação; sua transparência, ausência de interior; e a apologia da racionalidade, a valorização de processos mentais – em especial os baseados no cálculo – em detrimento da existência corporal.

O homem wieneriano não se define pela sua humanidade, mas por ser um ser social e é a sua capacidade de se comunicar que assim o define. Todo ser dotado dessa capacidade com complexidade similar ganha o mesmo estatuto. “A identidade física do indivíduo não reside na matéria do qual ele se compõe”, diz Wiener. E sonha que seria “instrutivo considerar o que aconteceria se nós transmitíssemos todo o modelo do corpo humano, com suas lembranças e todas as suas trocas com o ambiente, de modo que um receptor instrumental hipotético pudesse reorganizar convenientemente os processos preexistentes no corpo e no espírito.” (Breton, 1995). Máquinas e humanos podem estar na mesma chave.

Deste modo, de acordo com Breton, esse novo homem wieneriano se diferenciaria, por exemplo, do modelo clássico, reforçado pelo freudismo, em que o homem se define pelo seu interior, seu inconsciente. Trata-se de um ser sem interior, ou em cujo interior está o exterior, um homem transparente não por deixar revelar algo, mas por se definir por sua exterioridade. Como Bateson, companheiro de Wiener nas Macy Conferences, a “interação entre indivíduos ou grupos é vista como uma sequência de reações às reações do outro” (Kader, 2009). Ao mesmo tempo, essa ausência de interior não significa uma mera reatividade, o acompanhamento dela do elogio à racionalidade, ao cálculo, implica uma elaboração, um processamento inteligente e preditivo. Porém, não em um movimento para dentro, a partir do interior, mas na melhor e maior computação de dados externos, como um computador. A função desse cálculo é evitar a entropia, a desorganização. O conceito de *feedback*, inclusive, contribuiria nesse sentido, pois seria via retroalimentação que se evitaria a entropia, ou seja, a desorganização, a perda de energia atuante em um sistema fechado.

Essa redefinição do homem, encabeçada por Wiener, mas tributária a um conjunto de intelectuais da cibernética, tem por consequência lógica um novo modelo de sociedade.³ Uma visão da humanidade igualada entre si – e a certas máquinas - pela sua capacidade comunicativa; transparente e pautada pelos seus atos (e não por algum interior metafísico); e passível de atuar mais racionalmente quanto mais dados possuir. Isso permite projetar

³ Diversos autores que focalizam as transformações das sociedades ocidentais contemporâneas, em especial após a década de 1970, nos remetem à cibernética. Dentre eles, Gilles Deleuze (1992) tipifica a sociedade atual como ‘sociedade de controle’. O conceito de controle em Deleuze não se relaciona com as teorias sociológicas de controle social, como muitos pensam, mas sim com as teorias vinculadas a cibernéticas, essa “ciência” que se propõe o estudo comparativo de sistemas e mecanismos de controle automático, regulação e comunicação nos seres vivos e nas máquinas. Muitas das tecnologias oriundas da cibernética estão vinculadas às máquinas informáticas ou de terceira espécie, assim como a um desacoplamento entre práticas herdadas do passado e novas racionalidades políticas, um sintoma da crise de um modo de governar, e do desenvolvimento de novos modos. Nesse sentido, essa realidade científica e tecnológica também deve ser relacionada à mutação do capitalismo de concentração do século XIX, à crise das instituições e à passagem para um capitalismo de sobre produção, que possibilita formas de controle contínuo, via comunicação imediata.

uma sociedade não fundamentada no conflito, mas na busca de um consenso dado pela abundância da comunicação e da informação. O inimigo dessa sociedade não está num outro essencialmente diferente ou impossível de se alcançar via troca de informações, está na falta de comunicação. “Seu único inimigo não é humano: é o 'ruído', a entropia, inimigo que tem influência, que ameaça até mesmo a dominar o mundo e que somente a 'livre circulação de informações' poderá conter.” (Breton, 1995)

Não é à toa que o famoso “Raça e História”, do antropólogo Claude Levi-Strauss, feito sob encomenda da Unesco na luta do pós-guerra contra o racismo, afirma o valor da diversidade pela via da tolerância - como exercício racionalizado -, pelo contato e comunicação. Ao afastar a determinação biológica na diferenciação das culturas e afirmar a convivência possível com a diversidade como algo a ser estimulado, evoca-se as possibilidades de mudança pelo contato, ainda que preservada a diferenciação entre os grupos - diferenciação que, inclusive, beneficia-se desse contato.

Na sociedade cibernética, entretanto, a mediação do contato é realizada, de preferência, por máquinas. No horizonte está o fim do Estado-nação, abrindo-se espaço para um Estado mundial tecnicizado, praticamente invisível. É o pleno exercício da comunicação sem ruídos que permite isso, que leva a um sistema em equilíbrio.

Embora Wiener seja aquele que melhor expressou a cibernética em termos de um projeto utópico, dois de outros pais ancestrais da cibernética nos ajudam a entender melhor a construção como um todo. Alan Turing, matemático inglês, foi decisivo na construção de sistema de criptografia, essenciais na utilização dos sistemas de comunicação na Segunda Guerra. Mas a contribuição de maior influência de Turing no imaginário cibernético foi o teste que levou seu nome. Impressionado com os progressos na construção de máquinas de calcular, Turing vislumbrou que as máquinas poderiam, no futuro, atingir um estágio de “livre arbítrio”, seria a criação da inteligência artificial. E elaborou um teste - idiossincrático, nos termos de Barbrook - baseado na imitação, para definir esse momento. Nele, um observador tenta distinguir qual, entre dois agentes, é uma máquina, por meio de interação por via textual, em uma conversa sobre

tópicos amplos. A racionalização de Turing é que a inteligência só é demonstrável via comportamento e que, se a máquina fosse capaz de passar no teste obedecendo a esses critérios, ela reuniria as condições suficientes para ser considerada inteligente. Não é difícil ler, nessa indagação sobre um ser pensante, alguém de mesma natureza que o homem de Wiener: o teste não é dado por algo inerente ao ser, mas por uma capacidade imitativa e baseada na comunicação.

Nessas aproximações entre máquinas e organismos biológicos – pensantes ou não – cabe ainda citar a contribuição de John von Neumann, um ciberneticista mais próximo do pensamento militar dos EUA. Logo após a Segunda Guerra, Wiener passou a manifestar aversão ao uso militar do conhecimento científico, mostrando-se contrário à corrida armamentista e temeroso da ameaça nuclear. Segundo Barbrook, isso teria aberto espaço para von Neumann, suas pesquisas apoiadas pelo complexo militar que davam um véu racional expansão na produção de armas da Guerra Fria, e sua teoria dos jogos – que referendava egoísmo capitalista maximizador do lucro como ação racional. John von Neumann foi catapultado à posição de pai da cibernética. “Assim como computadores, indivíduos seriam processadores de informação que responderiam a ordens dadas por seus programadores. (...) Ao invés do computador imitar um humano com êxito, esse novo teste de Turing seria confirmado quando humanos fossem indistinguíveis de computadores.”

A expressão, mais atual e igualmente bastante popular, dessas aproximações de von Neumann entre máquinas e humanos e a vida como informação, está em biólogos como Richard Dawkins.

O espectro do material

Até o momento, falamos sobre influências históricas e intelectuais para a construção de um pensamento derivado das indagações matemático-filosóficas da cibernética. Porém, podemos postular que esse processo vai além da construção de ideias, teorias e ficções mais ou menos científicas. A cibernética é um ramo interdisciplinar essencial na construção de máquinas com as quais lidamos a maior parte de nosso tempo de vida, seja ele no ambiente de trabalho seja em momentos de descanso, relaxamento

e entretenimento. Ao participarem tão ativamente de nossas vidas, elas contribuem para uma determinada percepção do mundo em que vivemos e nutrem a elaboração de metáforas comparativas cotidianas que estão a participar da nossa descrição do mundo, do humano e dos arranjos sociais. O corpo humano, como máquina informacional, que aparece nas revistas de esporte e saúde, agora medido em sua localização no espaço, nos batimentos cardíacos necessários em sua velocidade de deslocamento; o gerenciamento de recursos humanos e as relações de trabalho que necessitam do *feedback* constante entre gerência e funcionários; a inovação e a criatividade que precisam ser livres e colaborativas, mas também competitivas e patenteadas para manterem vivo o organismo corporativo. Está no nosso DNA, nossa programação genética.

Tiziana Terranova (2004), chama a atenção para três proposições contidas na obra de Claude Shannon, ciberneticista, pai da teoria informacional, extraindo corolários derivados dessas proposições. “Esses corolários sugerem que nas culturas informacionais [como a nossa], a comunicação é crucialmente dedicada ao problema do ruído e do contato; que a política cultural informacional não é somente sobre privacidade, propriedade e *copyright*, mas também se abre para a questão do virtual, que é a relação entre o dado e o (alegadamente) improvável; que o fluxo informacional desloca a questão da representação linguística e da identidade cultural do centro da luta cultural em favor da problemática das mutações e movimentos dentro da imersiva e multidimensional topologia informacional.”

Os três corolários elencados acima por Terranova derivam de definições de informação contidas em um *paper*, “A teoria matemática da comunicação”, publicado por Shannon em 1948 - a saber: “informação é o que se distingue de ruído”; a “transmissão de informação implica na comunicação e exclusão de alternativas prováveis”; e a “informação implica em uma relação não linear entre o micro e o macro”. São definições técnicas, que foram aplicadas à construção de aparelhos de comunicação – não somente os digitais com os quais convivemos atualmente, mas a telégrafos, telefones fios, rádios etc. Impressiona o quanto materialmente conversam conosco.

A elaboração sobre informação e ruído, por exemplo, ilustra nossa relação comunicacional com o mundo: não percebemos, não conseguimos compreender o que difere demais nosso repertório de coisas já conhecidas,

em que já acreditamos. Puro ruído. A diferença é ruído. Ao mesmo tempo, passeamos sem atenção e sem notarmos aquilo que frequentemente se repete, a que já temos nossos olhos e ouvidos acostumados. A informação a ser comunicada precisa ser corretamente modulada, se possível com a redundância que é necessária aos processos físicos de transmissão de sinais. O sentido não está na informação, é efeito dela.

Também não trabalhamos mais com ideias como verdadeiro ou falso, mas com probabilidades de verdade ou probabilidades de falsidade. Como o algoritmo do sistema de busca que tenta “adivinhar” o restante da expressão que o usuário vai utilizar em sua procura - utilizando para isso buscas já realizadas pelos outros usuários -, governos, indústrias poluentes, seguradoras, bancos, investidores, calculam suas ações, exercem a racionalidade de seus movimentos pelo cálculo de probabilidades. Psicólogos preveem de opções políticas a orientação sexual e uso de drogas por meio de *likes* no *Facebook*.⁴ Mesmo na vida pessoal calculamos, ainda que mentalmente, de forma grosseira, a chance de y acontecer se tomarmos a ação x. Vale o risco, nos perguntam? E, no cinema, nos ensinam a fazer listas de prós e contras a cada decisão difícil que tomamos.

A antiga relação com o macro, com o social, vislumbrados por meio de pequenas amostras representativas do todo, já não dá mais conta. Em identidades múltiplas, sobrepostas, com diversas camadas, o sistema se torna menos ordenado, mais complexo, como se tivesse sua entropia aumentada. Para superar isso tenta-se construir mais pontes informacionais, mais comunicação, mais contato, retardar a entropia e a desestruturação do sistema. O Pentágono busca usar o *Twitter* para prever eventos futuros.⁵ Epidemiologistas querem saber sobre a emergência de doenças.⁶

⁴ “Facebook ‘likes’ predict personality” <http://www.bbc.co.uk/news/technology-21699305>

⁵ “Can you predict the future by reading Twitter? The Pentagon thinks maybe” <http://www.nextgov.com/defense/2013/01/can-you-predict-future-reading-twitter-pentagon-thinks-maybe/60634/>

⁶ “Can Twitter help predict epidemics?” <http://www.nhregister.com/articles/2013/03/06/news/doc51379d018e8e7863405774.txt>

Uma história de contato

Dos estudos da cibernética e das conferências Macy dos anos 1940 para cá as teorias, técnicas, tecnologias e o imaginário informacionais conquistaram o Ocidente. E o curioso foi que, nesse processo, não foram conduzidas pelos militares e nem mesmo pelas corporações tradicionais e mais poderosas. A velha IBM, produtora dos primeiros computadores, e os militares foram significados como exatamente o seu oposto. No imaginário da nova indústria da computação, ganharam protagonismo os *hippies* da contracultura e os novos empresários inovadores do Vale do Silício.

A base cibernética e informacional é a mesma, mas assim como os antigos *mainframes* deram lugar, primeiro aos microcomputadores e depois a dispositivos mais pessoais como os celulares, ganham espaço o individualismo, o empreendedorismo, o *darwinismo* social e a emergência de soluções inovadoras em meio ao aparente caos de seres ora em competição, ora em colaboração.

Em 1996, Barbrook e Cameron foram certos ao descreverem o que chamam de Ideologia da Califórnia como uma “nova fé”, que teria emergido da “bizarra fusão da boemia cultural de São Francisco com as indústrias de alta tecnologia do Vale do Silício”. Ativamente promovida como uma utopia tecnológica por revistas *websites* influentes, ela teria conquistado “*nerds* de computador, estudantes frustrados, capitalistas inovadores, ativistas sociais, acadêmicos ligados às últimas tendências, burocratas futuristas e políticos oportunistas por todos os EUA”. Ela traria em si algo aparentemente contraditório, um espírito *hippie* com uma ambição que, usando expressão da época, os autores classificam como *yuppie*.

Matteo Pasquinelli (2008), ao falar sobre o tema num contexto mais atual, posiciona a Ideologia da Califórnia como representante de um aparato de poder central, a contraparte aos ativistas políticos da Cultura Livre (cujos maiores representantes símbolo Lawrence Lessig, advogado da Creative Commons, e Yochai Benkler, acadêmico de Harvard). Ela estaria dentro do que chama de digitalismo, que seria “um tipo de gnose moderna, igualitária e barata, em que a religião do conhecimento é substituída pelo culto iluminista da rede digital e seus códigos”. Segundo ele, o tecno-

paradigma do digitalismo posicionaria o campo semiótico e biológico em paralelo, e sua utopia seria uma digitalização universal “Google-like”, em que o material e imaterial seriam intercambiáveis (Pasquinelli, 2008; 72).

Fred Turner (2006), por sua vez, analisa uma das publicações pioneiras e mais influentes da Califórnia, o *Whole Earth Catalog*. Editada em forma de catálogo, tinha uma estrutura que, mais tarde, Steve Jobs, da Apple, iria comparar a um mecanismo de busca *offline*. Um de seus editores era Kevin Kelly, que depois seria cofundador da *Wired*, reputadamente a revista símbolo do Vale do Silício. Mas Turner não se detém a um escrutínio da publicação, ao contrário, refaz toda uma trajetória histórica que busca entender que tipo de confluências políticas, culturais e de atores levaram do movimento da contracultura à cibercultura, de certa forma resolvendo a contradição apontada por Barbrook e Cameron (ANO).

Um dos pontos de apoio seria uma recusa comum a um mundo da Guerra Fria associado à burocracia. Esta era ligada ao militarismo, ao mundo corporativo tradicional ou mesmo acadêmico, como espelhos que se refletem, em que as pessoas eram ensinadas a “desempenhar um papel específico em uma estrutura organizacional” (Turner, 2006: 12). Esse treinamento domaria a natureza complexa e criativa dos indivíduos, transformando-os na chatice unidimensional de um cartão de um computador IBM. Por sua vez, desumanizados, dessensibilizados, os indivíduos formariam as peças autômatas da máquina de guerra que jogou a bomba em Hiroshima e levava a cabo a Guerra do Vietnã.

Segundo Streeter (2003), o acesso de figuras como Kevin Kelly e Stewart Brand, os editores do *Whole Earth Catalog*, à cibernética de Wiener veio por intermédio da antropologia de Gregory Bateson.⁷ Nos anos 1970, Brand elevou Bateson ao status de guru.

⁷ “Wiener se encontra na origem do “recentramento” que permite caracterizar o homem não como sujeito individual mas, antes, a partir de sua atividade de intercâmbio social. Rejeitando a questão do sujeito como indivíduo isolado ao deslocá-la para essa atividade, o pai da cibernética funda assim uma nova visão da igualdade. Assenta as bases de uma nova antropologia, a qual Gregory Bateson será um dos mais fiéis construtores. Nessa perspectiva, todos os seres comunicantes possuem um estatuto antropológico comparável, desde que estejam todos no mesmo nível de complexidade”. (Breton, 1995)

Os computadores *mainframe* da IBM foram rejeitados pela contracultura como símbolo de hierarquia e burocracia. Surgiu a rede de pontos independentes da internet e nisso há uma passagem importante. No mundo IBM haveria o planejamento no sentido *top down*; na internet, haveria nós de um sistema que seria como o da natureza e tenderia ao equilíbrio. Turner (2006) cita como Kelly explica o universo como um computador, o pensamento como um tipo de computação, o DNA como *software* e a evolução como um processo algorítmico. O fundador da *Electronic Frontier Foundation*, John Perry Barlow, escreve que, na rede, os corpos sem identidade e sem coerção física, terão uma governança que emergirá “da ética, autointeresse iluminado e do bem da comunidade”.⁸ Barbrook (1996) afirma que Kelly, em seu livro *Out of Control*, repete o darwinismo social.

“...‘*Out of Control*’ sustenta que o capitalismo ‘livre mercado’ de estilo estadunidense não é uma criação social peculiar, mas um ecossistema natural a histórico. A ‘mão invisível’ do mercado e as forças cegas da evolução darwiniana são una e a mesma coisa (pp. 27-32, 509). Como o colapso da URSS prova, qualquer tentativa, partida do Estado ou de um plano comunal, para regular o desenvolvimento do capitalismo é contra as leis da natureza. (pp. 52-3). O social só poderia ser produzido como ‘ordem espontânea’ - a propriedade emergente de consumidores individuais e produtores perseguindo seus próprios interesses num mercado desregulado (p. 157). Como membros de um enxame de abelhas ou uma revoada de pássaros, as pessoas não conseguiriam influenciar seu próprio destino. (pp. 6-14). O futuro está ‘fora de controle’.” (Barbrook, 1996a) (tradução nossa).⁹

⁸ Barlow escreveu a primeira versão da “Declaração de Independência do Ciberespaço” de seu laptop, em Davos, enquanto participava do Fórum Econômico Mundial e combatia leis estadunidenses que buscavam restringir a pornografia na rede (Turner, 2006: 13).

⁹ “...‘*Out of Control*’ argues that American-style ‘free market’ capitalism is not a peculiar social creation, but an ahistorical natural eco-system. The ‘invisible hand’ of the marketplace and the blind forces of Darwinian evolution are one and the same thing (pp. 27-32, 509). As proved by the collapse of the USSR, any attempt by the state or the community to plan or regulate the development of capitalism is against the laws of nature (pp. 52-3). The social can only be produced as “spontaneous order” - the emergent property of individual consumers and producers pursuing their own self-interests in an unregulated marketplace (p. 157). Like members of a swarm of bees or a flock of birds, people cannot influence their own destiny (pp. 6-14). The future is ‘out of control’.”

A pista para entender como o esquerdismo *hippie* dos anos 1960 desemboca em uma visão de mundo muito mais sem compaixão como a do *darwinismo* social está na diferenciação que Turner faz entre Nova Esquerda e o que ele chama de Novo Comunalismo, ambos formados durante o mesmo período, por uma geração herdeira da fase mais dura da Guerra Fria, que compartilha a aversão ao autoritarismo e, principalmente, à guerra. A Nova Esquerda teria nascido ao sul profundo dos EUA, abraçado o ativismo, participado da luta política e estaria ligada ao movimento pela liberdade de expressão. Já os Novos Comunalistas teriam surgido de movimentos de construção de comunidades alternativas, marcadas pela poesia e ficção *beat*, zen-budismo e, a partir dos anos 1960, experimentação com drogas psicodélicas. As mais notórias comunidades da época foram fundadas no norte da Califórnia, Colorado, Novo México e Tennessee, em áreas rurais, mas também houve comunidades urbanas. Os Novo Comunalistas, “mesmo quando se estabeleceram em zonas rurais, quando retornaram pra casa, frequentemente adotaram práticas colaborativas, a celebração da tecnologia e a retórica cibernética da pesquisa acadêmico-militar-industrial do *mainstream*” (Turner, 2006: 33). Os dois grupos foram confundidos sob o mesmo nome contracultura, porém, enquanto para a Nova Esquerda a “verdadeira comunidade e o fim da alienação eram geralmente pensados como resultado da atividade política”, para o Novo Comunalismo a política era na melhor das hipóteses um ponto supérfluo e, na pior, parte do problema. (Turner, 2006: 35-36).

Políticas cibernéticas

O caminho que traçamos até aqui busca, ainda que de maneira rápida e pontual, sublinhar e entrelaçar aspectos teóricos, práticos e culturais que colocam em cena a ascensão da cibernética e da cibercultura. Do ramo da matemática e da física preocupado com a melhor técnica para transmissão de sinais eletrônicos, a cibernética tornou-se, de algum modo, matriz de explicação sobre o homem, a inteligência, a natureza e a sociedade.

Na atualidade, diversas soluções para problemas políticos e sociais se apresentam tributárias a ideias e máquinas produzidas no contexto da

cibernética da Guerra Fria e do capitalismo neoliberal – mas também da cibercultura, dos *ciberpunks*, da resistência eletrônica, do *culture jamming*. Transparência, horizontalidade, participação, emergência *bottom up* se misturam a caos produtivo, *outsourcing*, *darwinismo* social, controle, competição e vigilância. Entender a dinâmica dessas forças e dessas ideias nos parece ser a chave para a proposição de alternativas que de fato reoxigenem a política, a democracia e a busca por igualdade.

Referências

Almeida, M. W. B. (1999) “Simetria e entropia: sobre a noção de estrutura de Lévi-Strauss”. *Revista de Antropologia*. vol.42. n.1-2. São Paulo. Disponível em: www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-77011999000100010 Acesso em 13/03/13

Barbrook, R. (1996a) “The pinocchio theory”. *Em Science as Culture*. Volume 5, Número 3. 1996

Barbrook, R.; Cameron, A. (1996b) *Californian ideology*. Disponível em: http://www.alamut.com/subj/ideologies/pessimism/califIdeo_I.html Acesso em 20/08/2011.

Barbrook, R. (2009). *Futuros Imaginários: das máquinas pensantes à aldeia global*. Ed. Peirópolis.

Breton, P. (1995) *Norbert Wiener e a emergência de uma nova utopia*. Disponível em <http://members.fortunecity.com/cibercultura/vol1/breton.html> Acesso em 20/08/2011

Deleuze, G. (1992) “Post-scriptum sobre as sociedades de controle”. *Conversações*, Rio de Janeiro: Ed. 34.

Evangelista, R.A. (2010) *Traidores do movimento: política, cultura, ideologia e trabalho no Software Livre*. Tese de Doutorado. IFCH/Unicamp.

De Marinis, P. (1999).Gobierno, gubernamentalidad, Foucault y los anglo-foucaultianos (O un ensayo sobre la racionalidad política del neoliberalismo). Em:

Fernando García Selgas e Ramón Ramos Torres (org) Retos actuales de la teoría social: globalidad, reflexividad y riesgo. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Kader, Cárta Callegaro Corrêa (2009). “Bateson, as três aprendizagens e suas relações com os professores e sua profissão não-regulamentada”. Em *Linguagens e Cidadania*. Ano 11, n. 1.

Kanashiro, M.M. (2011) Biometria no Brasil e o registro de identidade civil: novos rumos para a identificação. Tese de doutorado. FFLCH/USP.

Pasquinelli, M. (2008) Animal spirits: a bestiary of the commons. Rotterdam: NAI Publishers / Institute of Network Cultures.

Santos, L.G.; Kehl, M.R.; Kucinski, B.; Pinheiro, W. (2003) Revolução tecnológica, Internet e Socialismo. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo. Disponível online: http://www.fpabramo.org.br/uploads/Revolucao_Tecnologica_Internet_e_socialismo.pdf

Streeter, T. (2003) That deep romantic chasm: libertarianism, neoliberalism, and the computer culture”. Disponível em http://www.uvm.edu/~tstreete/romantic_chasm.html Acesso em 20/08/2011

Terranova, T. (2004). Network Culture: Politics for the Information Age. Pluto Press

Turner, F. (2006). *From counterculture to ciberculture*. University of Chicago Press.

Wiener, N. (1948) Cybernetics: or control and communication in the animal and the machine

Wiener, N. (1950) The human use of human beings

FERRAMENTAS DIGITAIS E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: EDUCAÇÃO
(PARA A) OU MOBILIZAÇÃO DA CIDADANIA?Marina Bueno¹

A discussão sobre democracia e participação social aparece recorrentemente nos discursos como algo que vem “de fora”, do alto escalão da política, ou pertencente a um ou outro governo. Desde a Constituição Federal de 1988, mecanismos democráticos e instrumentos de participação popular foram instituídos no país. Posteriormente, estes ideais foram incorporados e fortalecidos por diferentes legislações no campo da política pública: Estatuto da Criança e do Adolescente; Lei de Diretrizes e Bases para a Educação Nacional; Sistema Único de Saúde; Sistema Único de Assistência Social; etc. Contudo, a promoção de mecanismos reais de democracia direta, participação social não regulada e cidadania ativa permanecem enquanto processos esvaziados de concretude, apesar de alguns avanços conquistados.²

O uso facilitado e massificado das Tecnologias da Informação e da Comunicação (TICs) reascende o debate em torno das possibilidades de diversificação dos canais de comunicação e participação política, uma vez que se constituem em novas ferramentas para interação, produção e atuação de diferentes atores sociais. Nas análises sobre a chamada revolução digital encontramos fundamentalmente dois tipos de concepções: aquelas

¹ Possui graduação em Serviço Social pela UFRJ (2005), Residência em Saúde do Trabalhador pela UERJ (2006) e mestrado pela UFRJ (2009). Atualmente é Assistente Social concursada da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, doutoranda do Programa de Políticas Públicas e Formação Humana da UERJ e pesquisadora do Laboratório Território e Comunicação (UFRJ).

² Diferentes governos vêm implementando formas de consultas públicas que tem ampliado a participação da população na discussão sobre a condução das políticas, sem, no entanto, avançarem na viabilização da participação desta na tomada de decisões.

que estabelecem as formas representativa e participativa de democracia respectivamente como regimes políticos disciplinares e de controle e, de outro lado, as concepções que situam as redes de informação e comunicação no terreno de uma nova tecnologia de poder, que produz controle, mas também diversificadas possibilidades de escapes.

No âmbito da primeira abordagem, a diversificação das possibilidades de participação da população pelo uso das ferramentas digitais se configuraria enquanto uma estratégia de captura, que visa “construir consensos em torno de um valor da democracia, ou dos direitos do homem, restaurando a sociedade de amigos – procedimento próprio de uma filosofia da comunicação” (TÓTORA, 2006:243).

Por outro lado, encontramos outras concepções em torno das TICs, que apontam que, além de simbolizarem inovações nas dinâmicas sociais, produtivas e políticas, elas produzem novas práticas, com seus espaços colaborativos de produção, interação e circulação de informação, conhecimento e cultura. “As tentativas de controle sobre os meios digitais (...) não conseguem [desse modo] barrar a livre troca de conteúdos entre milhares de usuários” (ALBAGLI e MACIEL, 2012:51).

Consoantes à segunda abordagem, propomos aqui que as ferramentas digitais sejam pensadas não a partir de sua potência de captura, mas da impotência de domínio daquilo que lhe escapa. Não se trata de “integrar as minorias às majorias” (TÓTORA, *ibidem*) de forma a conter o que “os procedimentos majoritários de representação não conseguem conter” (*idem*), mas de efetivar novos meios de participação, fazendo circular a palavra “e, com ela, um grau [potencialmente] mais alto de liberdade”.³ O uso das redes assim pode ser uma possibilidade de construção de novas relações democráticas, entendendo democracia como a cidadania do conflito.

É, pois, a partir do paradoxo entre controle e potência que se colo-

³ Antonio Negri em entrevista a Gilles Deleuze, interrogando sobre as possibilidades das redes de comunicação criarem uma “organização transversal de indivíduos livres”. In: *Conversações (1972-1990)*/ Gilles Deleuze; tradução de Peter Pál Pelbart – São Paulo:Ed. 34, 1992. PP 219.

cam hoje as novas TICs. Negri e Hardt (2005) afirmam que hoje, a própria produção de riqueza é garantida por uma comunidade biopolítica, ou seja, por um conjunto de seres produtivos que dentro ou fora de relações formais de emprego produzem e reproduzem a vida. A dimensão produtiva do biopolítico se dá a partir de uma mistura entre organização da sociedade e do capital, ocorrendo uma “simbiose e confusão entre os elementos vitais e econômicos, entre os elementos institucionais e administrativos” (Negri, 2001:34). A produção biopolítica se refere a uma produção que vai além da fabricação material, criando, sobretudo, relações sociais e formas de vida. É assim que, a partir do conceito de “produção biopolítica”, Negri e Hardt (2005) acreditam ser possível tornar viável um projeto de democracia.

A produção, nesse sentido, ultrapassa os limites da economia tradicional e investe a sociedade em seu conjunto. O modelo dominante de produção, e o que exerce hegemonia sobre os demais, produz bens imateriais como ideias, conhecimento, comunicação e relações, por meio das formas colaborativas de trabalho que o sustenta. A colaboração, cooperação e comunicação inerentes às relações, não só se baseiam no comum como também o produzem. Estas formas tendem a estar no centro de todas as formas de produção social atualmente, constituindo as características básicas das novas formas de trabalho que hoje são dominantes. Isso quer dizer que o trabalho funciona dentro das redes de cooperação e comunicação que ele mesmo cria. Todo trabalho depende de conhecimentos comuns recebidos de outros e também criam novos conhecimentos comuns, produzindo e reproduzindo todas as estruturas da vida social. É essa base produtiva que é chamada por Negri e Hardt (2006) de produção biopolítica. Tal conceito é utilizado para enfatizar o caráter comum de seus produtos e a maneira como ela investe a vida.

Os autores desenvolvem ainda o conceito de Enxame para designarem um ataque por uma rede disseminada, constituída por forças independentes, informes, sem um centro que determine sua ordem. Vista a partir de modelos tradicionais, o enxame é tomado apenas por espontaneidade e anarquia – uma “multidão de atacantes irracionais, desconhecidos, incertos, invisíveis e inesperados” (2005:31). Analisados enquanto rede, “veremos que é efetivamente organizada, racional e criativa” (idem, *ibidem*).

Os enxames que se comunicam e cooperam fazendo uso das novas tecnologias digitais são capazes de produzir uma inteligência coletiva – inteligência de enxame, que torna possível a construção de uma “cidadania digital” através dos modos interativos de produção e circulação de informações, antes monopolizadas por canais tradicionais da mídia corporativa, além de inaugurarem novas formas de controle social por meio da comunicação direta entre cidadão-governo, do acesso às contas públicas e dos serviços e programas disponíveis à população.

A partir disso podemos pensar a democracia digital como ferramenta para inovação política que se dá a partir de duas questões principais: (a) efetivação de um canal de mobilização da cidadania (pensada a partir de novos conceitos) e; (b) ampliação não só do controle social, mas também e, sobretudo, da ampliação do conhecimento da população sobre formas de acesso aos direitos e o controle do cidadão (e não do Estado) sobre sua condição de beneficiário de um serviço.

Em relação ao primeiro aspecto, tomamos o conceito de cidadania,

não no sentido tradicional do termo, que aponta para as garantias legais e para a submissão às prescrições, ou seja, como uma prática moral, mas sim enquanto conquista do espaço público, práticas éticas, onde as estratégias e a produção da realidade sócio-política é fruto de uma intervenção coletiva. (ROCHA e AGUIAR, 2003:69).

A conquista de espaços públicos onde uma intervenção coletiva possa se efetivar torna imperativa a garantia de formas singulares de participação, onde “se estabeleçam o confronto de subjetividades, a intensificação das relações de poder e a abertura de espaços polêmicos para o exercício da cidadania” (Idem, *Ibidem*). O confronto de subjetividades aponta para a possibilidade de reafirmar diferenças, tornando os conflitos e as tensões enquanto possibilidades de mudança, pois evidenciam que algo não se ajusta, está fora da ordem, transborda aos modelos.

O estabelecimento de espaços públicos, não é, contudo, um processo natural ou espontâneo. Ainda hoje temos como desafio a promoção de uma

“cultura de participação”, uma vez que o discurso mais presente até mesmo em relação aos dispositivos democráticos conquistados a partir de lutas da sociedade aponta para um esvaziamento e enfraquecimento das formas de participação social, que beiram a desmobilização. O que poderia explicar isso? O longo período de ditadura militar vivenciado no país? O descrédito na política? A crise da democracia representativa? Em parte talvez.

Mas outra sugestão é possível: pensar na análise dos canais que estão esvaziados, encarando a possibilidade de serem produtores de seu próprio esvaziamento. Em outros termos, questionar, para além do já dito, os motivos do enfraquecimento da participação da população. Esta questão deve ser problematizada, não pelo estabelecimento de critérios de verdade – a população não participa porque não tem interesse ou porque não “aprendeu” a participar - mas colocando em análise as concepções materializadas nas práticas presentes dos canais que estão esvaziados: há realmente um estímulo à livre participação ou ela opera com base em modelos previamente estabelecidos? Quais as formas de mobilização da cidadania estão presentes?

Cabe destacar a importante diferença entre as concepções de mobilização para a cidadania e de educação para a cidadania. A primeira tem base na mobilização das práticas dos sujeitos em ação, enquanto a segunda retoma a ideia da necessidade de uma conscientização, onde a cidadania é entendida a partir de uma relação de causa e efeito da educação política do povo. A ideia de conscientização supõe que alguém dispõe de um saber que, transferido aos sujeitos, produz a libertação e a autonomia destes. A solução para a desmobilização, neste sentido, reedita “um ‘otimismo socrático-platônico’ que credita ao conhecimento o caminho para a transformação” (AGUIAR e LOPES, 2007:652).

Além do entendimento de que somente uma verdadeira educação política seria capaz de reverter os quadros do enfraquecimento da participação social, está presente aqui a ideia de que é necessário “conhecer para transformar”, que atribui à determinada razão, à conscientização, a possibilidade de mudanças em torno da mobilização para a conquista de autonomia e liberdade. Esta máxima supõe uma previsibilidade – conheço

e a partir disso intervenho. Porém, as relações sociais constroem práticas que escapam a qualquer previsão.

Questionar tal ideia é ainda afirmar que todo “conhecer” já é por si só um fazer, isto é, teoria e prática são elementos indissociáveis de todo processo social. Ao conhecer já estou intervindo. “O conhecimento da realidade só pode se efetivar quando fazemos um mergulho na experiência” (BARROS e HECKERT, 2007:88). No lugar da emancipação dos sujeitos, a defesa da conscientização ratifica a tutela e o controle, produzindo ainda uma invisibilidade de outras formas de participação que fogem aos modelos estabelecidos e portanto sequer são reconhecidas como tais.

Ao contrário disso, é preciso afirmar que a participação da sociedade é cotidiana. “Até mesmo instituições como Igreja e Forças Armadas estão em constante movimento, mesmo que aparentemente não pareçam. O *status quo* atua de modo a estabelecer um jogo de forças violento para gerar uma aparente imobilidade” (LOURAU, 1993:35). A população não só sabe dizer o que precisa, com o faz cotidianamente. Desse modo, “a potência criadora dos movimentos constituintes depende de nossa capacidade em reconhecê-los” (Barros e Heckert, 2007:97). O desafio é canalizar estes movimentos para que atravessem a gestão política em seus diferentes âmbitos.

Sobre o segundo aspecto anteriormente apontado, apesar do acesso massificado das populações dos grandes centros urbanos à internet, há uma ausência de canais digitais que favoreçam maior inclusão dos sujeitos nos direitos sociais. Quando existentes, as ferramentas digitais disponibilizam informações abstratas, quase sempre limitadas à explicitação resumida dos serviços e benefícios: o que são, para que servem, quem pode acessar, por que meios.

Trocando em miúdos, na maioria dos estados e municípios, quando uma família precisa de uma vaga na rede escolar, encontra nos meios digitais informações sobre o endereço de determinada unidade escolar, horários, séries. Mas a informação fundamental – se há ou não vaga em determinada série ou horário, que possibilidades a rede educacional pode lhe oferecer – muitas vezes não consegue obter, sendo preciso comparecer pessoalmente para dispor de tal informação. Quando a vaga pretendida

não existe, a família deve repetir o procedimento em outras unidades, o que a faz recorrentemente “bater de porta em porta” na tentativa de acessar o que lhe deveria ser garantido como direito.⁴

Nesta mesma linha, quando um beneficiário do Bolsa Família se depara em determinado mês com a situação de não ter o pagamento depositado, recebe da própria agência bancária a orientação de buscar atendimento em “seu município”. Já aqui o cidadão encontra as primeiras dificuldades. Com esta vaga orientação, muitos beneficiários – mesmo residindo nas regiões mais afastadas da cidade - procuram diretamente a prefeitura (geralmente localizada nas regiões mais centrais) em busca de informações.

No entanto, na maior parte dos municípios, sobretudo os de grande porte, as prefeituras viabilizam este atendimento em equipamentos públicos específicos (Centros de Referência da Assistência Social ou mesmo nas Secretarias de Assistência Social), o que impede que o beneficiário obtenha a informação desejada. Se deslocando para os equipamentos específicos, nem sempre conseguem identificar os motivos do não recebimento do pagamento, uma vez que os próprios técnicos que operam o Bolsa Família podem não ter meios, dependendo da estrutura do equipamento público, para fornecer tal informação.⁵ Novamente o beneficiário é encaminhado para outro órgão, a escola, a fim de confirmar a situação de frequência escolar dos filhos, que pode ter sido a causa da ausência do pagamento de seu benefício.

Especialmente no exemplo do Bolsa Família, percebemos facilmente o controle do cidadão pelo Estado – que tem a condicionalidade como uma ferramenta potente. Por meio deste dispositivo, o Estado regula o

⁴ Tratando-se de uma política cujo acesso é obrigatório no país (a educação), a “cena cotidiana” torna-se ainda mais perversa.

⁵ Alguns equipamentos possuem acesso a um sistema de gestão de benefícios *online*, que lhes permitem identificar a situação de seus beneficiários. Contudo, a política de assistência social está em vias de estruturação em todo o país e por isso nem todos os municípios dispõem de tal sistema, fornecendo apenas as informações que, de tempos em tempos, o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome lhes envia.

modo de vida das famílias pobres, promovendo um controle sobre os corpos – quem cumpre com suas “obrigações” em relação aos serviços de saúde – e dos comportamentos – quem mantém seus filhos na escola, quem frequenta regularmente, quem descumpra a obrigação da matrícula e da frequência escolar.

Facilitar o acesso aos bens e serviços sociais é não apenas garantir um básico vital (para não falar em mínimos) para além das medidas de administração da pobreza, muito mais presentes em nossa história, como também e fundamentalmente, garantir a “condição de reprodução de uma sociedade na qual os homens, através de sua liberdade, se tornam produtivos” (Negri, 2001:37). As formas precárias e limitadas de circulação de informações referentes aos direitos sociais e a consequente dificuldade de acesso da população, é também um limite às condições de autonomia dos sujeitos.

As proposições de “busca ativa” do Plano Brasil sem Miséria, somadas à realidade presente em muitos municípios de não atingirem o número de habitantes previstos para a inserção no Programa Bolsa Família, apesar da existência de recursos para o atendimento de tal previsão, reafirmam nosso desafio de pensar na diversificação das ferramentas que podem ampliar a integração e proteção social através da facilitação da inserção nas políticas, maior circulação das informações, acesso do usuário ao seu próprio cadastro e disponibilização neste espaço de informações concretas que hoje o cidadão só consegue após enfrentar a “maratona do controle”.

Apontamos, pois, o uso das tecnologias digitais enquanto possibilidade de construção de novas relações democráticas, facilitada por meio de formas singulares de participação de diferentes atores sociais. Nesta direção, ferramentas que se constituem enquanto novas metodologias de participação, que muito já avançaram na construção de uma prática de governo centrada no estabelecimento de relações mais próximas entre cidadão-governante, viabilizando modalidades consultivas de participação, devem se propor a avançar em algumas direções:

(a) Efetivar outras formas, não só informativas e consultivas de participação. Garantir participação da população nos processos de tomada

de decisão e no monitoramento, de forma a possibilitar que a população reconheça os impactos de sua própria participação se coloca como um grande desafio;

(b) Desdobrar as ações de inovação democrática no campo micropolítico das práticas institucionais que atravessam os sujeitos, isto é, estimular a adesão ao projeto democrático no campo das políticas públicas - das práticas dos sujeitos em ação, especialmente dos técnicos que operam políticas públicas;

(c) Garantir um outro horizonte de participação da sociedade, utilizando o acesso às tecnologias digitais a favor da mobilização produtiva dos direitos;

Afirmar a potencialidade das ferramentas digitais nesse contexto é um processo de inovação política extremamente revolucionária.

Referências

AGUIAR, Kátia; LOPES, Marisa. *Micropolítica e o desafio da pesquisa-intervenção: referenciais e dispositivos em análise*. In: Revista Psicologia, Ciência e Profissão – n. 27, 2007, pp. 648-663.

ALBAGLI, Sarita e MACIEL, Maria Lúcia. *Informação, conhecimento e democracia no capitalismo cognitivo*. In: Revolução 2.0 e a crise do capitalismo global. Cocco, Giuseppe e Albagli, Sarita (org.) – Rio de Janeiro: Gramond, 2012.

BARROS DE BARROS, Maria Elizabeth; HECKERT, Ana Lúcia Coelho. *Desafios metodológicos para a pesquisa no campo da psicologia: o que pode uma pesquisa?* In: MARCONDES, Adriana; FERNANDES, Ângela Maria; ROCHA, Marisa Lopes (orgs.). *Novos possíveis no encontro da psicologia com a educação* - São Paulo: Casa do Psicólogo, 2007, PP. 87-116.

HARDT, Michael; NEGRI, Antônio. *Império*. Tradução de Berilo Vargas. 7ª ed. – Rio de Janeiro: Record, 2005.

_____. Multidão. *Guerra e democracia na era do Império*. Tradução Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Record, 2006.

ROCHA, Marisa Lopes da; AGUIAR, Kátia Faria de. *Pesquisa-intervenção e a produção de novas análises*. In: Psicologia, ciência e profissão. 2003. PP 64-73.

TÓTORA, Silvana. *Democracia e sociedade de controle*. In: VERVE - Revista Semestral do NU-SOL –Núcleo de Sociabilidade Libertária/ Programa de Estudos Pós-graduados em Ciências Sociais, PUC-SP. No. 10 (outubro, 2006). pp. 237-261.

NEGRI, Antonio. *Exílio: seguido de valor e afeto*. São Paulo: Editora Iluminuras, 2001.

COMUNICAÇÃO PÚBLICA E INTERNET: LIMITES E AMPLITUDES NO
AMBIENTE DIGITALSandra Bitencourt¹
Tiago Gautier²

I Introdução

As relações entre a comunicação e o poder, para além das agendas de pesquisa, são tema de debates entre todos os atores do jogo democrático. As opiniões divergentes refletem a pluralidade de concepções teóricas e ideológicas, bem como a complexidade e a liquidez dos conceitos envolvidos na discussão: público e político, Estado e comunicação. A comunicação massiva passou, de fator marginalizado e até estigmatizado no campo político, a um dos eixos centrais no funcionamento da democracia. A emergência, no final do século passado, de meios digitais que integram e sistematizam quantidade incomensurável de informação, ao mesmo tempo em que permitem a ampliação das expressões pessoais dos indivíduos de maneira bastante simples e eficiente, trouxe de uma vez por todas a reflexão sobre os processos de comunicação para os fóruns de elaboração de demandas sociais e ações políticas correspondentes. Da perspectiva das instituições de poder, pelas quais compreendemos fundamentalmente o Estado democrático e suas múltiplas instâncias, o desenvolvimento destes canais de comunicação significou, ao mesmo tempo, aproximação e vulnerabilidade diante da sociedade civil, e poder de produção, sistematização e interpene-

¹ Jornalista, mestre em Comunicação e Educação pela UAB, Espanha, doutoranda UFRGS/PPGCOM. Diretora de Educação e Formação da FDRH-Responsável pela Rede Escola de Governo do RS.

² Jornalista, bolsista de Mestrado/CAPES em Comunicação e Informação pelo PPGCOM/UFRGS.

tração de mensagens persuasivas além dos filtros e contrabalanceamentos próprios dos processos de produção de notícia e publicização do jornalismo tradicionalmente instituído. Expressam-se assim, contraditoriamente, as amplitudes e também os limites da comunicação dos Estados e governos nas sociedades contemporâneas.

Este trabalho traz a perspectiva do Núcleo de Pesquisa em Comunicação Pública (Nucop), ligado ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Informação – PPGCOM/UFRGS, acerca do campo de estudo da comunicação pública. Entendemos por este tipo de comunicação o processo de circulação de informações e trocas simbólicas que se estabelece no contexto da esfera pública *habermasiana*, que deve ser de iniciativa do Estado, mas engloba necessariamente outras redes de comunicação da sociedade civil, e cuja finalidade é o interesse público. Dentro das redes de comunicação que compõem tal processo, dado seu protagonismo, destaca-se a rede de comunicação estatal, composta pelos sistemas de comunicação do Estado e seus produtos.

Para Pierre Zémor (2003), a comunicação pública se legitima pelo interesse geral e é situada necessariamente no espaço público, acompanhando inclusive a tomada da decisão política. Trata-se da comunicação formal que diz respeito à troca e partilha de informações de utilidade pública, cujo desenvolvimento é uma resposta à crescente complexidade de nossas sociedades, facilitando a busca do interesse geral e correspondendo a uma necessidade de relação entre Estado e cidadão, representante e representado (ZÉMOR, 2003). Para o autor, tal processo comunicativo caracteriza-se por pelo menos três funções: informar; ouvir demandas, expectativas e interrogações, gerando debate público; e contribuir para assegurar a relação social, no sentido da tomada de consciência do cidadão enquanto ator. Praticar uma comunicação pública implica levar informação aos públicos, estabelecendo relação e diálogo, além da apresentação e promoção de serviços, do conhecimento das instituições por elas mesmas, do desenvolvimento de campanhas de informação e ações de conhecimento geral, e do debate público (ZÉMOR, 2003). O fundamento da comunicação pública, neste caso, poderia ser aplicado a pelo menos três tipos de processos comu-

nicativos: informação e explicação; promoção e valorização das instituições e seus serviços; e discussão e proposição ao debate.

As tentativas de elaboração do conceito estão ainda muito atreladas à dimensão teórica. As considerações formuladas especialmente por Weber³ (2007) atentam para a complexidade do objeto e alertam para a liquidez de tais formulações. Para a autora, a complexidade da comunicação pública só aparece no momento de sua exequibilidade. A natureza discursiva que marca o conceito permite, segundo ela, classificações simplistas e funcionais, além de servir de argumento para interesses e debates políticos, institucionais, econômicos, ideológicos e acadêmicos. A comunicação pública tornou-se o termo, insubstituível, utilizado pelas habilitações do campo comunicacional (relações públicas, *marketing*, jornalismo, comunicação) a fim de entender ou justificar as interferências e as delimitações entre público e privado, entre a comunicação governamental, política, a comunicação do terceiro setor e a sociedade.

A comunicação pública, enquanto conjunto de fenômenos de produção, tratamento, difusão e retroação, que cria e orienta os debates públicos (BEAUCHAMP, 1991), se dá através de variados instrumentos, de finalidade e natureza distintas, sendo especialmente expressivo o aumento das possibilidades de estabelecimento e gerenciamento dos produtos de comunicação pública por parte do Estado que se dá com a popularização da Internet. É através da rede que se pode melhor compreender a dimensão da comunicação produzida pelo Estado, em função de sua sistematização e do enorme potencial de armazenamento e disponibilização de dados. Além disso, o desenvolvimento dos canais *online* de comunicação permitiu o surgimento de novos patamares de interação entre cidadãos e governantes, modelos que ainda estão em fase de experimentação e aperfeiçoamento, mas que, desde já, passam a modificar o modo como se pensa a comunicação dos governos e a participação política nas democracias contemporâneas.

³ Prof^á Dr^a Maria Helena Weber, coordenadora do Nucop.

A partir dos estudos de comunicação pública produzidos pelo Nucop, de orientação fundamentalmente empírica e com foco na comunicação digital, foi possível identificar e elaborar um modelo de comunicação pública a partir da experiência brasileira, bem como a sintetização de seus produtos, categorizados em relação a seus conteúdos. Partindo deste modelo, cujos parâmetros passaram a ser desenvolvidos na segunda metade da década passada pelo governo federal, nosso objetivo é propor uma reflexão sobre as características, limites e amplitudes da comunicação pública, aplicada à experiência do governo do Estado do Rio Grande do Sul, que implantou, em maio de 2011, o Gabinete Digital (GD).

O governo do Estado declara que o projeto do GD foi baseado em experiências de interatividade da chanceler alemã Angela Merkel, com inspiração também nas iniciativas do presidente dos Estados Unidos, Barack Obama, do governador do Sergipe, Marcelo Déda, e do governador do Ceará, Cid Gomes. O objetivo foi de contemplar ferramentas que permitam ao cidadão opinar, propor e criticar, consolidando um novo espaço de participação e estimulando uma nova cultura na gestão pública, por meio do estabelecimento de canais de diálogo e colaboração com a sociedade a partir do uso das ferramentas digitais. Seu principal diferencial de início é que trata-se de um órgão articulador da política de Cultura e Governança Digital vinculado diretamente ao Gabinete do Governador e coordenado pelo Chefe de Gabinete. Ou seja, uma iniciativa altamente institucionalizada, definida pela centralidade junto ao núcleo gestor do governo. A mudança para a Secretaria Geral do Governo, em seu segundo ano de existência, não retira essa centralidade, mas a complementa, já que cabe a essa secretaria o monitoramento dos projetos estratégicos da administração.

A iniciativa insere-se no contexto já mencionado de comunicação desenvolvida pelo Estado, a fim de realizar o ideal de comunicação voltada para o interesse público e desenvolver novas alternativas de participação e expressão da cidadania, que reflitam as novas realidades políticas e sociais da sociedade. A fim de desenvolver esta reflexão, inicia-se a discussão no campo teórico, refletindo sobre a comunicação dos Estados e governos a partir de sua relação com o desenvolvimento das tecnologias de comunica-

ção e informação digitais, serão introduzidas as categorias que orientam o estudo da produção de comunicação pública por parte do Estado verificadas na pesquisa empírica realizada pelo Nucop. Tais categorias orientam a análise da iniciativa do GD, sobretudo no que diz respeito às características das ferramentas de debate público. Por fim, problematizaremos os alcances e os limites da iniciativa sob a perspectiva da comunicação pública, levando em conta as transformações da sociedade política na contemporaneidade.

2 Comunicação de Estado e desenvolvimento dos meios digitais

As tecnologias de informação e comunicação contribuem para ampliar e fortalecer os espaços de circulação dos produtos de comunicação do Estado e dos governos. Segundo Weber (2007), o espaço ocupado pelo Estado na comunicação de um país tem sua dimensão potencializada a partir do momento em que esse passa a utilizar a Internet para propagar seus discursos, tanto pela quantidade de informação que pode ser armazenada em meio eletrônico, quanto pela abrangência desta informação, que pode, a qualquer momento, ser acessada de qualquer lugar no espaço.

Embora se admita que, cada vez mais, a finalidade econômica e os interesses privados tenham sido incorporados à dinâmica do ciberespaço, em oposição ao sentido comunitário inicialmente atribuído à rede, argumenta-se que as novas tecnologias têm o potencial de ajudar os governos a colocar em prática dinâmicas que objetivem uma maior participação da população na esfera política. O meio *online* tem se mostrado capaz de melhor fixar as mensagens, já que essas podem ter seu conteúdo acessado a qualquer tempo, de qualquer lugar, quantas vezes sejam necessárias. Soma-se a isso a alta capacidade de promover a reprodução da mensagem, tanto por parte do emissor quanto do receptor, o que permite uma rápida disseminação de seu conteúdo, levando a uma inédita reprodutividade da mensagem (EISENBERG, 2003, p.501). Assim, em tese, cada cidadão conectado a um computador pode se tornar um produtor e disseminador de informações, libertando-se das atuais limitações impostas pela mídia convencional, pela qual ele é apenas um receptor passivo de informações.

A alta interatividade entre receptor e emissor, permitindo uma relação dialógica, é a grande potencialidade democratizante da Internet. A ampliação dos fóruns públicos de discussão é resultado das facilidades e a redução de custos de toda ordem proporcionados pelo meio tecnológico. Como se dará seu uso é conseqüenciada articulação da sociedade e da implementação de canais pelas administrações. Esse novo espaço determina também novas estratégias de comunicação pública, revisitando o conceito de agendamento. Ao dar protagonismo ao cidadão para eleger questões de maior interesse para ser debatidas e deliberadas no interior do Estado, o governo agenda a própria pauta de divulgação e permite que a sociedade faça pressão para o agendamento midiático.

Significa que a sociedade civil organizada deseja que suas próprias pautas também sejam atendidas, incluídas e tematizadas, no espaço público midiático, como questões da atualidade (...). A mediação é entendida sob dois aspectos. O primeiro refere-se à busca dos meios para a visibilidade e solução de problemas, até transformar-se em políticas sociais e públicas. O segundo aspecto remete à mediação midiaticizada de um tema. Essa instância de mediação vai além de dar visibilidade ao tema. Fomenta o debate público, proporciona novas produções de sentido, atitudes e comportamentos (ROSA, 2011, p.211).

Norris (2001) acredita que esse processo deve criar um subsistema político virtual que fortaleceria as instituições políticas centrais e os atores políticos intermediários (cidadãos esclarecidos, imprensa, movimentos sociais, grupos de interesse, partidos políticos, etc.), sobretudo nas democracias em processo de consolidação. Norris rejeita a ideia tanto de autores “cyberotimistas”, segundo os quais a Internet levará a uma democracia direta virtual ou “deliberativa”, como dos “cyberpessimistas”, que creem que nada será mudado com a emergência da *web*, baseados no argumento de que as TICs apenas irão reforçar os padrões de comunicação (e de poder) existentes atualmente. A autora desenvolve o argumento de que há duas principais influências da Internet sobre as democracias: ampliar os canais de informação pública acessíveis à população e dinamizar a comunicação da sociedade com as instituições políticas representativas.

Cidadãos e grupos de interesse poderão participar mais ativamente do processo político em virtude das facilidades de comunicação, partidos políticos terão à frente novas condições para a competição, a sociedade civil poderá organizar mobilizações de modo mais fácil e a transparência do poder público será ampliada, devido à difusão de informações públicas, a comunicação entre a sociedade e o poder público.

Entre as razões para a redescoberta da comunicação na organização dos estados, para Rolando (2011), está a necessidade de evitar depender totalmente da mídia, que exerce uma mediação crítica e seleciona as notícias muitas vezes com base nas suas patologias ou na sua espetacularidade para comunicar ao cidadão. O autor se refere à comunicação “gerida por instituições, administrações públicas, empresas de serviços públicos, indivíduos que representam interesses coletivos e orientados em função do mandato conferido pelo eleitorado” (ROLANDO, 2001, p. 27) como “comunicação de interesse público”. Segundo ele, trata-se de uma tarefa quase sempre claramente identificada no plano social:

Diminuir a distância entre instituições e cidadãos na vida cotidiana e, portanto, em torno das leis e suas aplicações, em torno do acesso a serviços e estruturas, em torno da necessidade de promover os interesses coletivos e desenvolver competitividade (Ibidem).

Para Weber, “o poder da comunicação de Estado está na sua natureza estratégica e na difusão combinada de informação, serviços e propaganda, em rede, que permite a disputa de versões, opiniões e votos” (WEBER, 2011, p.101). A autora destaca uma questão importante na disputa por visibilidade que a comunicação do governo empreende: a busca pela credibilidade, “capaz de construir opiniões e tornar defensável um projeto político”. Weber descreve que essa necessidade leva o Executivo, Legislativo e Judiciário a instituir sofisticados sistemas capazes de gerenciar mídia, produzir e distribuir informações e mobilizar grupos associados a projetos específicos, constituindo competência para disputar com a mídia versões sobre a realidade.

Um canal de comunicação direta que apoia o sistema de comunica-

ção próprio e abastece os produtos jornalísticos incrementa a preocupação com a credibilidade que se quer construir, uma vez que esse canal de participação pode evidenciar contradições e gerar desconfiança ou movimentos contrários, caso as respostas da administração não sejam consistentes ou efetivas. Também há um aspecto inerente às disputas junto ao Estado, a ambiguidade e a complexidade do conceito de interesse público ou bem comum. Como estabelecer, então, a distinção entre interesses específicos de grupos de pressão e de indivíduos, dos temas que realmente são de interesse coletivo? Como separar barganhas de demandas públicas? Maia (2011) sustenta que o debate conduzido democraticamente entre os envolvidos e concernidos é o mais apropriado para estabelecer num dado momento o que pode ser reconhecido como interesse público em relação a uma questão específica. Entretanto, tal solução ainda não é satisfatória.

A gestão de toda uma rede cívica virtual articulada com outras instâncias de participação, dentro de uma estrutura estratégica de comunicação, é tarefa complexa e ainda em construção em boa parte das democracias que buscam maior interação com a sociedade civil. A maior parte das experiências descritas revela que o poder público usa a *web*, sobretudo “[...] como um quadro de avisos” (CASTELLS, p.128, melhor o ano e não a página)). Ou seja, a Internet é usada somente para divulgar informações institucionais. Os partidos e os políticos também têm utilizado a Internet para divulgar suas ações, mas ainda preferem as mídias tradicionais (rádio, televisão e jornais) por julgarem estas mídias mais eficazes para a comunicação com o cidadão comum. Castells aponta que os *e-mails* enviados por cidadãos são negligenciados e práticas tradicionais de fazer política são persistentes, embora o uso da Internet esteja cada vez mais disseminado entre os representantes eleitos.

A falta de atenção às respostas evidencia que o investimento no ambiente digital pode ser uma mera ação complementar de propaganda de um perfil supostamente mais moderno de governo ou, pelo contrário, pode ser um elemento substancial de diálogo, promoção da cidadania e avanço democrático.

É no sentido de esclarecer a complexidade destas questões que a

comunicação pública deve ser considerada enquanto categoria de análise das ações comunicativas do Estado nas democracias. O esforço para compreendê-la passa pela busca de seu sentido para o Estado democrático e para a esfera pública, alinhado ao interesse público, tanto na teoria quanto na prática. Weber (2007) inscreve o conceito no espaço onde circulam temas de interesse público que exigem tensionamento argumentativo e resposta pública. O debate que se deve fazer em relação à comunicação pública deve levar em conta a produção de informações e a circulação desses temas de interesse público enquanto direitos e responsabilidades dos governos. A autora oferece uma perspectiva de análise da efetividade da comunicação pública ligada às estruturas, mídias, profissionais e produtos de comunicação pública mantidos pelas instituições governamentais, legislativas e do Judiciário.

Sob esta perspectiva, a comunicação pública pode ser entendida como o processo de circulação de informações a respeito de um tema de interesse público. As temáticas são colocadas em discussão através de sistemas e redes de comunicação do Estado, consideradas em suas instâncias de produção e de recepção, mas circulam também entre diferentes redes de comunicação da esfera civil, acionadas a partir das especificidades dos temas e dos interesses próprios dos agentes que compõem estas redes. A partir do momento em que a discussão é provocada, os sistemas que constituem a esfera pública de uma sociedade são instigados a manifestar-se, disputando versões. Entretanto, ainda que esta abordagem atinja um nível mais abrangente, estas temáticas vinculam-se quase sempre a decisões possíveis apenas no plano da representação política e dos poderes de Estado⁴ (WEBER, 2007, p. 24). O público, então, definido unitariamente pelo cidadão-eleitor, irá manifestar-se através dos meios institucionais cabíveis

⁴ Nas repúblicas presidencialistas contemporâneas, como é o caso do Brasil, o exercício do governo, isto é, da orientação institucionalizada das determinações políticas de uma sociedade, cabe ao chefe de Estado, no caso, ao titular do Poder Executivo. Portanto, ao tratarmos de uma comunicação governamental no âmbito brasileiro, estamos nos referindo obrigatoriamente à comunicação do Poder Executivo (cf. LEVI, 2007).

(em geral, o voto), a fim de corroborar com a versão de um ou outro ator (sujeito ou instituição), legitimando-o enquanto seu representante, apto a agir e a consolidar determinada visão de mundo, materializando-a em suas políticas públicas.

A complexa equação que define esta circulação de temas – sua repercussão e conseqüente expressão no destino político de uma sociedade – possui inúmeros fatores. Podemos citar, ainda no plano das temáticas, a relevância dos assuntos, em termos de impacto, polaridade, potência ou abrangência para o público. No plano dos sistemas de comunicação, temos a representatividade, a legitimidade, a autonomia, a autoridade e o compromisso dos agentes (sujeitos e instituições), a partir das posições simbólicas e hierárquicas que assumem, que atuam sobre o tensionamento entre visibilidade e credibilidade. No plano dos produtos, podemos nos deter propriamente na natureza dos discursos (persuasivos ou informativos, institucionais ou individuais, ou, ainda, híbridos) ou na competência (simbólica, tecnológica, estrutural ou profissional) dos produtores que os qualificam (WEBER, 2007).

Os produtos (ou itens) de comunicação são o resultado prático das estratégias de comunicação do Estado. São estes itens que chegam até o público e disputam espaço e credibilidade com as informações provenientes da comunicação política (de grupos externos geralmente de oposição ao governo) e do sistema de comunicação privado, incluído aí o jornalismo em suas mais diversas plataformas. Para tanto, é assegurada, em primeiro lugar, a qualidade técnica; em segundo, a correspondência aos anseios da população, do modo como são colocados através das pesquisas de opinião e dos canais de relacionamento; por fim, é preciso que seja garantida sua veiculação, de forma autônoma e abrangente.

É expressivo o aumento das possibilidades de estabelecimento e gerenciamento destes produtos de comunicação por parte do Estado que se dá com a popularização da Internet. Silva (2009, p. 101 et seq.) elenca três pressupostos, que chama de requisitos democráticos, para a constituição de uma interface digital do Estado: publicidade, porosidade e responsividade. À publicidade corresponde a comunicação que tem origem

no Estado em direção ao cidadão, e que está relacionada com o grau de transparência e prestação de contas em relação aos negócios estatais; a porosidade trata-se da abertura do Estado à opinião e à influência decisória do cidadão e, por fim, a responsividade relaciona-se à resposta do Estado à demanda do cidadão.

Ao mesmo tempo em que são necessárias para o processo de prestação de contas (*accountability*), dever do Estado democrático, e para uma aproximação eficiente entre o agente público e a cidadania, as estruturas de produção de conteúdo podem facilmente ser submetidas à promoção dos partidos, indivíduos e projetos particulares dos agentes que exercem o poder. Este conflito entre as dimensões pública e privada consiste na chave dos problemas teóricos e metodológicos a que as pesquisas do campo estão submetidas. Como lembra Weber, no âmbito dos poderes de Estado, a sobreposição dos interesses privados sobre o público consiste na corrupção, um dos grandes problemas a serem enfrentados pelas democracias contemporâneas.

3 Participação e deliberação nos sistemas de comunicação pública do Estado

Ainda que a concepção de comunicação de Estado a serviço de interesses privados dos agentes públicos permaneça em certo grau enraizada nas práticas de comunicação do Estado Brasileiro (BUCCI, 2007), o modelo de comunicação pública do Estado sofreu grandes transformações ao longo da última década, principalmente a partir de 2007, com a reformulação dos regulamentos e das instituições que compõem o que iremos chamar de sistema de comunicação pública do Estado, em nível federal. Entendemos por sistema de comunicação pública do Estado o conjunto de órgãos, profissionais especializados e estruturas de produção de comunicação vinculados ao poder público, bem como seus produtos. Cada um dos órgãos dos três poderes, em cada nível federativo, possui seu próprio núcleo especializado, que trabalha em maior ou menor coordenação com outros núcleos de natureza semelhante, para a veiculação dos itens que

produz nos meios de comunicação públicos, estatais e privados, agregados via Internet. Pesquisa recente desenvolvida pelo Nucop/UFRGS permite afirmar o caráter sistêmico e complexo deste modelo (WEBER; GAUTIER, 2010).

Tais produtos são gerados a partir de arranjos institucionais legalmente instituídos. Sendo assim, tanto os processos de contratação dos profissionais quanto a execução e a veiculação dos produtos através dos espaços midiáticos dependem de regras preestabelecidas no ordenamento jurídico. Portanto, é possível afirmar que tal base institucional apresenta uma natureza normativa, vinculada às regras constitucionais e infraconstitucionais que regem o serviço público e submetida ao princípio da transparência. Podemos dizer ainda que a base institucional na qual se originam estes produtos possui também uma natureza política, uma vez que os órgãos de gestão que definem os objetivos e as estratégias comunicacionais, isso sem falar nos temas a serem abordados pelas campanhas e na gestão dos recursos, estão direta ou indiretamente subordinados a agentes políticos que ocupam cargos eletivos e temporários, necessariamente alinhados, no sistema político atual, a um programa partidário de cunho ideológico.

Estes produtos de comunicação do Estado podem ser classificados nos seguintes grupos informativos e comunicacionais: publicização, que diz respeito à disponibilização de informações ao cidadão que possibilitam conhecer as instituições que devem defender seus interesses; debate público, relativo aos mecanismos que permitem e facilitam a deliberação pública de modo a influenciar decisões na esfera administrativa; prestação de contas, que diz respeito a uma exigência das democracias, o princípio de “*accountability*”, que permite ao cidadão e às instituições acompanhar e controlar o planejamento e os gastos com o dinheiro público; prestação de serviços, ou seja, ferramentas institucionais de caráter utilitário que facilitam o acesso às instituições públicas em benefício do cidadão; informação jornalística, com múltiplos tipos de notícia, de circulação permanente; mídias públicas, objeto de análise aqui proposto; mídias sociais, que articulam todas as outras no ambiente virtual; propaganda, que mantém seu significado latente como publicidade, mesmo que inevitavelmente associa-

da a objetivos ideológicos-persuasivos; e, por fim, relações públicas, isto é, assessoria e promoção da imagem do governo no Brasil e no exterior, organização e promoção de eventos, protocolo e cerimonial.

Cabe dizer também que o desenvolvimento e aperfeiçoamento dos produtos são desparelhos em cada categoria. A pesquisa empírica verificou uma produção de itens da categoria publicização cerca de dez vezes maior do que o número de iniciativas de debate público apenas no âmbito do Executivo nacional.

À categoria debate público correspondem canais que permitem certo grau de deliberação e participação do cidadão na atuação governamental. Nela estão incluídas ferramentas que têm por finalidade não apenas escutar as demandas propostas por ocasião do debate público, mas respondê-las, consolidando certo nível de democracia deliberativa. Ferramentas de debate público representam um nível do processo de comunicação pública mais avançado, que pressupõe a interpenetração da esfera civil na esfera política, a que antes correspondia a totalidade das decisões públicas. Não por acaso, é verificada apenas em determinadas instâncias do Poder Executivo e em número bastante reduzido em relação às demais categorias. Esse é um fator diferencial importantíssimo da experiência do GD no Rio Grande do Sul: seu alto grau de institucionalização, sua capacidade efetiva de mobilizar o governo e levar para o interior da decisão política as sugestões levantadas pelos cidadãos na internet, ainda que não pertençam a grupos, organizações e movimentos sociais e mesmo que a pauta e os limites de manifestação sejam previamente estabelecidos pelo governo.

Experiências mais consistentes nessa linha ainda são escassas e limitados os estudos empíricos que demonstrem de maneira mais fundamentada os reais impactos da Rede para o aprofundamento do debate público e a tomada de decisões (SORJ, 2006: p. 5). O que é possível destacar e já representa um ganho substancial é que os recursos de comunicação proporcionados pela Internet permitem a criação de um espaço público que reduz custos relativos a deslocamentos, limitações de tempo e necessidades econômicas mais sofisticadas. Os meios eletrônicos de comunicação em rede podem capturar para o debate o cidadão atomizado, que tem suas

intenções, opiniões e contribuição, mas que não quer ser retirado de sua zona de conforto, nem participar necessariamente de algum grupo político ou social. Ainda que seja apenas para o provimento de informações de maneira mais plural, esse aspecto ainda é significativo. Essa possibilidade não relega a um segundo plano outro ganho inquestionável: a ampliação dos canais democráticos no modelo de democracia representativa por meio da ativação online de redes já tradicionais da sociedade civil e visibilidade de uma pluralidade de discursos alternativos. A tecnologia não determina a participação, mas a viabiliza com maior amplitude e facilidade, reforçando processos democráticos e oferecendo serviços e informações. Aqui é importante diferenciar a visão de uma cultura feita da crença tecnocrática que aspira ao progresso dos seres humanos através da tecnologia, mas reforçar a ideia de que a história da microinformática mostra que, na sua origem, a Cibercultura é consequência da atitude social em relação à informática (LEMOS, 2002, p.120).

O suporte tecnológico configura as condições de comunicação, mas “sem perder de vista os procedimentos da comunicação democrática”. Valendo-se do quadro teórico *habermasiano*, Maia (2008), ressalta que em formulações recentes Habermas busca construir um conceito de esfera pública histórico.

Esfera pública é caracterizada como o *locus* da argumentação, os espaços nos quais as pessoas discutem questões de interesse comum, apresentam suas inquietações e formam opiniões. A definição de esfera pública (...) refere-se ao reino constituído pelo debate, fora das arenas formais do sistema político, em que as atividades das autoridades políticas podem ser confrontadas e criticadas por argumento racional e livre (MAIA, 2008, p.280).

Maia destaca ainda que na definição contemporânea de Habermas, a esfera pública como *locus* da discussão, está “associada tanto às interações simples que ocorrem nas arenas conversacionais da vida cotidiana quanto aos fóruns mais ou menos organizados da sociedade civil” (MAIA, 2008, p. 280). Mesmo fora das arenas políticas formais, ainda que de forma des-

centralizada, individualizada e espontânea, a comunicação informal deve ser considerada como indicativo das preocupações políticas e formulação das demandas “a serem enviadas aos corpos administrativos e deliberativos do sistema político”. Seguindo esse parâmetro, o exemplo aqui analisado se inscreve nesse modelo. O governo, utilizando os recursos tecnológicos disponíveis, drena as manifestações, opiniões e pedidos dos cidadãos para dentro do sistema político, fomentando debate e discussão entre os órgãos da administração e obrigando à deliberação de temas de forma transparente e assentada na própria provocação da sociedade. Veremos adiante que a experiência em andamento, não necessariamente estimula a deliberação *online*, no sentido de tomada de decisão ou alcance de consenso, mas abre ao próprio governo, articulando com outras instâncias de participação, o espaço para pautar assuntos e realizar a disputa de demandas. Gomes considera que o fortalecimento da capacidade concorrencial da cidadania é um dos três propósitos que devem estar contidos em iniciativas digitais democraticamente relevantes.

Um projeto de democracia digital deve ajudar a promover o aumento e/ou consolidar quotas relevantes do poder do cidadão, em face de outras instâncias concorrentes na disputa pela produção da decisão política no Estado ou na esfera social, a saber, em face das agências políticas (partidos, governos, corporações, etc.) e de outros atores com interesses políticos (aqueles típicos das agências mencionadas ou de qualquer outra fonte de interesse político diferente daquela representada pela cidadania, genericamente considerada) (GOMES, 2011, pg. 29)

Esse propósito é desdobrado por Gomes em dois objetivos: aumentar a transparência do Estado e as formas de responsabilização dos agentes políticos e ainda garantir participação e influência civil, “facilitando o estabelecimento de níveis importantes de influência exercida pelos cidadãos sobre a decisão política no interior do Estado”.

Para Gomes, faz parte do sistema de produção da democracia digital fazer que as iniciativas sejam oportunidades vantajosas para aqueles que participam, evidenciando eficiência ou efetividade. Ou seja, o autor

defende que uma iniciativa de participação só será válida quanto maiores forem os efeitos por ela provocados. Não contabilizar as consequências dessa participação pode caracterizar a iniciativa como mera artimanha do sistema político para legitimar suas decisões.

4 A Experiência do Gabinete Digital sob a perspectiva da Comunicação Pública

Reconhecendo o papel dos novos espaços digitais e dos esforços para incluir os cidadãos nesse ambiente, é importante observar as transformações no campo da comunicação e da política, e a relação disso com o poder do cidadão em um contexto democrático. O papel central dos meios de comunicação de massa como mediadores ainda se mantém, mesmo sem homogeneidade. No entanto, esse papel se complexifica com a emergência dos novos espaços digitais, passando a existir novos mediadores e novas mediações. Os governos têm a possibilidade de dialogar de forma direta com um número maior de cidadãos, de interferir na produção de conteúdos e mediações, de captar tendências, opiniões. O cidadão por sua vez tem ferramentas para simplesmente conversar com um número maior de pessoas, formar opinião ou participar de outros modos da produção para a tomada de decisões.

Nesse sentido, vale a pena observar as experiências que o governo do Rio Grande do Sul vem desenvolvendo. Embora sejam iniciativas ainda em conformação, a partir da perspectiva da democracia, da importância do poder do cidadão como influenciador da decisão política, configuram-se em esforços consistentes de diálogo com a sociedade enquanto prática de consulta institucionalizada. Com o olhar de quem trabalha a comunicação pública enquanto processo, que envolve governos e sociedade na busca pelo interesse geral, expresso pelas iniciativas dos governos em estabelecer sistemas de comunicação altamente qualificados para chegar aos cidadãos, um dos objetivos deste texto é debruçar-se sobre o GD enquanto experiência de debate público, modalidade que perfaz a comunicação dos governos e notabiliza-se por sua complexibilidade e difícil exequibilidade. Através

da análise do mecanismo de funcionamento do GD em suas primeiras experiências, procuramos compreender em que medida se encaixa neste tipo de proposta e enriquece as experiências estatais já verificadas pela pesquisa.

No do governo gaúcho,⁵ matéria sobre o GD divulga a fala do governador Tarso Genro, para quem o GD é "um projeto de radicalização democrática, por utilizar essas tecnologias a favor da população, que poderá participar efetivamente na formulação de políticas públicas". O portal oferece pelo menos quatro ferramentas de participação⁶ ainda ativas.. A primeira iniciativa do GD foi o "Governador Responde", (Figura 1) com a qual abriu a possibilidade de que uma pergunta por mês fosse respondida pelo próprio chefe do Executivo. Esse ritmo não se manteve, até porque houve uma inflexão para o foco em outra ferramenta de consulta, o Governador Pergunta, que logo em seguida será descrita.

Para o Governador Responde, o autor da questão poderia fazer uma espécie de campanha virtual, mobilizando votos para que a sua questão ou demanda fosse atendida.

⁵ www.rs.gov.br- Matéria "Seminário apresenta novos sistemas de governança digital no Estado", em 13.06.2011, as 13:36.

⁶ São elas: a) O Governador Pergunta: O governador lança um questionamento à sociedade sobre temas de importância para o Estado. Os cidadãos podem, então, enviar contribuições via site. As propostas são sistematizadas e disponibilizadas para votação. Ao fim do processo, os autores das contribuições mais votadas se encontram pessoalmente com o governador para debater os encaminhamentos de suas propostas; b) O Governador Responde: qualquer cidadão pode enviar um questionamento ao Governador dentro de temas pré-definidos. Perguntas ficam disponíveis para votação. A pergunta mais votada de cada mês é respondida diretamente pelo governador em vídeo. c) O Governo Escuta: audiências públicas transmitidas ao vivo pela Internet com a participação do público e de especialistas, que, segundo o GD, incidem diretamente na tomada de decisões do governo a partir do que foi discutido e abordado; d) Agenda Colaborativa: uma vez por mês, o governador se transfere a uma cidade do interior do Estado a fim de conhecer suas necessidades e demandas específicas. A comunidade pode sugerir temas e assuntos a serem discutidos no evento. (cf. ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Gabinete Digital: Democracia em Rede. Disponível em: <http://patrai.procergs.com.br/wp/wp-content/uploads/2012/11/institucional2.pdf>. Acesso em: 12/03/2013.)



Figura 7 - Menu: O Governador Responde

Além de responder à questão mais votada, o governador também pode escolher outro tema para dar resposta. O então chefe do Gabinete do Governador e coordenador do GD, Vinícius Wu, explicou na época que o prazo de 30 dias para a escolha e resposta da pergunta, serve para permitir respostas consistentes, dar demonstração de efetividade, afastando respostas protocolares. Para que isso viesse a acontecer, o GD formou um Grupo de Trabalho de Governança e Cultura Digital composto por diversas secretarias e unidades de governo, com o objetivo de produzir diretrizes para assuntos relacionados à cultura e governança digital e encaminhar o debate dentro do governo e com a sociedade. “Queremos vencer a ideia de que a participação virtual é menos qualificada que a presencial. Estamos tentando vencer essa dicotomia, estabelecer equilíbrio entre as instâncias, mas não bloquear a possibilidade dessa agenda do GD do Governador ganhar centralidade no governo” (WU, 2011s/p). O coordenador entende que com esse canal, o governo consegue escutar um outro tipo de pessoa que não estaria disponível à participação. A posição do GD é transferir a discussão do ambiente digital para a rotina do governo. Isto justificaria o fato de não haver espaço para comentários ou réplicas no vídeo de resposta do governador. A pergunta dispara o debate, mas este se transfere para outras

esferas: esfera de decisão política através de reuniões do governo e esfera midiática a partir da cobertura das ações anunciadas que foram motivadas pelos questionamentos dos internautas.

A descrição da primeira escolha de pergunta e resposta do governo auxilia a compreender como o governo desenvolveu a iniciativa numa primeira etapa, a representatividade da participação, e quais riscos ou estorvos essa ação pode trazer. Na primeira ação da seção Governador Responde, foram enviadas 204 perguntas dentro do conjunto de temas propostos, recebendo ao todo 4.245 votos. Foram ao redor de 34 mil usuários acessando o *site*. Ferramentas de segurança impedem que robôs sejam usados para burlar a votação. A pergunta mais votada, que recebeu a resposta do governador, teve 858 votos e se referiu à discussão sobre a autonomia administrativa do Corpo de Bombeiros ("Qual a posição do Governo do Estado com relação à separação dos Bombeiros da Brigada Militar, criando assim o Corpo de Bombeiros Militar?"). Wu revela que tal questão não estava na agenda prioritária do governo e que alguns segmentos defenderam ignorar a pergunta. A decisão do Gabinete, no entanto, foi sempre responder a questão mais votada, ainda que a temática seja incômoda ou fora da temática prioritária do governo. As secretarias envolvidas com a questão foram reunidas para provocar o debate. Num vídeo de cinco minutos o governador⁷ anunciou ações concretas: concurso público para a contratação de dois mil policiais militares e a criação de um grupo de trabalho para debater a autonomia administrativa do Corpo de Bombeiros. As ações foram cumpridas.

Como a questão também esteve em destaque no centro do país em função do enfrentamento do Corpo de Bombeiros com o governo do Rio de Janeiro, Wu avalia que a questão favoreceu uma imagem positiva e de-

⁷ "Devemos avaliar qual o significado dessa autonomia, porque ela pode ser administrativa, para valorizar, investir e qualificar o corpo de funcionários, ou pode significar a separação dos bombeiros da Brigada Militar, o que implicaria em uma série de questões, inclusive de natureza constitucional", explicou o governador no vídeo (Figura 2).

mocrática do governo gaúcho, em contraste com uma conduta autoritária da administração carioca. Esse episódio favoreceu a cobertura midiática. Rádios e jornais impressos repercutiram a resposta do governador.

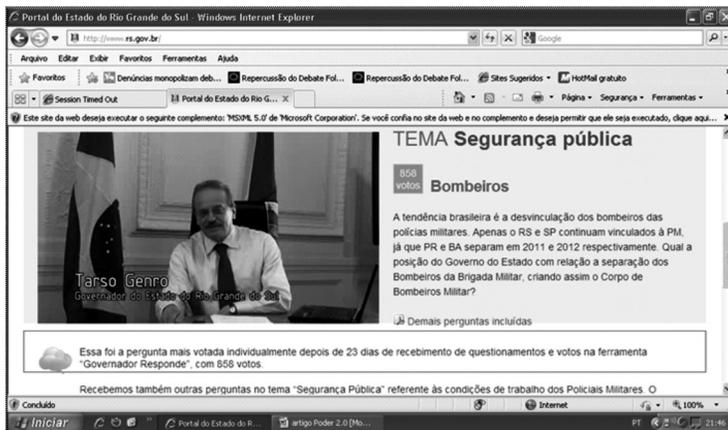


Figura 8 - Vídeo de resposta do governador

Não há dúvida de que o primeiro evento do GD teve um significativo alcance e grande sentido simbólico. Contudo, suscita algumas reflexões. A pergunta não partiu de um cidadão comum, mas da Associação dos Bombeiros do RS (ABERGS). Seu presidente, Ubirajara Alves, conquistou a possibilidade de sentar para discutir com o comandante da Brigada Militar e o secretário de segurança, uma possibilidade que parecia distante, levando em conta questões de hierarquia militar envolvidas neste caso. Ainda assim, é exemplo de um grupo corporativo disposto a reivindicar suas questões que se articulou bem para conquistar mais votos. Seria esse um tema de interesse de boa parte da população que não está associada a grupos, sindicatos e outras formas de organização? Outra questão mais preocupante é até que ponto o governo será aberto e poroso para sustentar esse processo. Outro aspecto importante para avaliar é que a pergunta tem mais caráter de pedido, de demanda e não de tema para o debate. A resposta do governo, por sua vez, também teve a marca da ação, do atendimento ao pedido, nem sempre possível de manter no caso de outras questões difí-

ceis de concertar em função de limites financeiros ou mesmo de interesses difíceis de conciliar com as prioridades de um governo..

A ferramenta Governador Pergunta, lançada em novembro de 2012 representa uma inlexão na estratégia. Aos invés do governo aguardar pelas demandas, ele próprio pauta o tema e consulta posições e sugestões para a implementação de políticas públicas. Seu lançamento determinou a mudança em todo o *design* do portal (Figuras 4 e 5). A sociedade responde a uma grande questão levantada pelo Governador e contribui para a discussão de grandes temas. No final do processo, os autores das contribuições mais votadas participam de um encontro com o Governador, debatendo os encaminhamentos das propostas levantadas. Ao todo foram três consultas, uma primeira sobre saúde pública, a segunda sobre trânsito e a mais atual sobre pedágios.

Para fomentar o interesse da população pelo projeto, inúmeras ações de mobilização foram colocadas em prática em parceria com as diversas secretarias de governo, incluindo palestras, visitas a órgãos públicos, reuniões com associações de municípios e contato com agentes comunitários de saúde. Na primeira edição, uma equipe percorreu as principais regiões do interior do Rio Grande do Sul, visitando 19 municípios. Os números de acesso ao *site* do GD chegaram a 25 mil visitas durante um mês. Os autores das 50 propostas mais votadas tiveram um encontro com o governador Tarso Genro no dia 14 de dezembro, no Palácio Piratini, para discutir suas ideias, com transmissão ao vivo pela internet.

O objetivo declarado do Governador Pergunta (Figura 3) é criar uma ferramenta capaz de coletar, junto à população, informação e subsídios sobre temas de grande impacto para a sociedade. Qualquer cidadão pode enviar sua contribuição baseada em experiências e opiniões próprias. Para a votação foi criado um sistema inspirado na experiência do projeto norte-americano *All Our Ideas* (www.allourideas.org), desenvolvido na Universidade de Princeton e já utilizado em Nova York, nos EUA, e Calgary, no Canadá. O objetivo foi que os participantes se sentissem no papel de gestores da saúde, onde necessitam escolher entre as ações mais urgentes e prioritárias para a saúde pública no Rio Grande do Sul. A me-

metodologia usada privilegia a decisão por prioridades a partir de propostas apresentadas por pares gerados aleatoriamente. Uma das vantagens desta metodologia, na análise da equipe, foi evitar desvios por ação de grupos de interesse, capturando a média da opinião pública.



Figura 9 Resultados Governador Pergunta

Essa iniciativa permite a reflexão neste trabalho acerca de uma série de questões que vêm ocupando a pauta de discussão e pesquisa da comunicação e da teoria política: a suposta crise da democracia liberal-representativa, a ampliação da esfera civil e a democracia argumentativa-deliberativa, as possibilidades de democracia direta, as articulações para produção e disputas de opinião, considerando diferentes dimensões da comunicação pública governamental, contemplando estruturas políticas, midiáticas, organização e mobilização social.

Essas questões estão incluídas na perspectiva do poder como campo que estrutura disputas, consensos e dominação. A partir daí seguem algumas indagações. A abordagem deliberativa, fundante de boa parte da experiência aqui descrita, é criticada por uma conduta que negligencia a idéia de poder e conflito que permeia a política, apostando na argumentação e na cooperação. Contudo, a democracia deliberativa seria um novo modelo de circulação de poder que reconhece a sociedade civil e a valoriza, embora

possa, na busca pelo consenso, produzir a naturalização de assimetrias e constituir decisões muito baseadas no poder do interlocutor (MENDONÇA, 2011, s/p). No exemplo aqui descrito, embora o cidadão comum seja o foco, a necessidade de disputar por meio de votação a pergunta que será respondida pelo governo dá vantagem a quem faz parte de um grupo, rede ou segmento mais articulado. De outra parte, a oferta de um canal com baixo custo de participação pode mobilizar de maneira positiva para o debate quem não estaria disponível, fazendo circular temáticas e informações que representam ganhos para a cidadania e obrigam à maior transparência das decisões tomadas no interior do Estado.

Do ponto de vista da comunicação pública, esta abertura à transparência, ao mesmo tempo em que coloca agentes públicos em exposição permanente (ele precisa dialogar, dar respotas, debater), fortalece as instituições políticas, uma vez que as aproxima dos cidadãos e oferece a eles um canal de informação e contato com seus representantes. Por outro lado, o risco do oportunismo político ameaça a legitimidade deste tipo de iniciativa, condenada *a priori* por muitos, enquanto ferramenta para o engendramento de discursos de interesse dos governos na agenda pública. Entretanto, dentre todas as modalidades de comunicação pública elencadas pela pesquisa empírica – jornalismo, publicização, relações públicas, propaganda, mídias públicas e sociais e debate público – a última é a que mais se aproxima do ideário de comunicação voltada para o interesse público, com consequências diretas para a definição das políticas públicas do Estado. A discussão que precisa ser feita é em relação à escolha das temáticas, e, de maneira geral, à ampliação dos espaços de participação dos cidadãos, não apenas para responder a questões já suscitadas na agenda pública, mas colocar seus próprios questionamentos e anseios, muitas vezes relegados a segundo plano, principalmente quando se falam em minorias ou grupos pouco organizados politicamente. Em outras palavras, a comunicação pública deve abarcar todos os setores, em especial aqueles que ainda não têm voz na democracia representativa, definida por mecanismos de disputa que privilegiam a contagem proporcional de votos. Para tanto, a definição de mecanismos de escuta e participação precisa levar em conta este princípio,

abrindo brechas cada vez mais fluídas para o surgimento de questões, sem que se deixe de colocar em discussão os temas em relação aos quais o próprio governo julga necessário ouvir a opinião da sociedade civil.

5 Considerações finais

Ouvir demandas, expectativas e interrogações é uma das premissas da comunicação pública, a fim de gerar o debate. A Internet, ao possibilitar maior interatividade entre receptor e emissor, potencializa relações entre cidadania e governo na democracia. Tal processo tende a fortalecer as instituições políticas centrais, ao mesmo tempo em que as aproximada atores políticos intermediários através da ampliação e dinamização dos canais de comunicação. Através de seus sistemas próprios de produção de informações, os Estados tornam-se mais autônomos em relação às mídias tradicionais, fator de ampliação dos processos de discussão, mas também indício de uma maior interpenetração de mensagens persuasivas de caráter governamental. Os poderes do Estado passam a instituir sistemas sofisticados e altamente profissionalizados de produção de conteúdos, capazes de mobilizar grupos e disputando versões com o jornalismo das corporações de comunicação. Ao mesmo tempo, o Estado está mais exposto e, portanto à mercê dos questionamentos da sociedade, uma vez que suas manifestações deixem de guardar um alto nível de competência e efetividade, característica ligada às estruturas, mídias, profissionais e produtos de comunicação pública mantidas pelas instituições.

É neste cenário, farto de questionamentos e contradições, que as instituições do Estado buscam posicionar-se em direção à efetivação das potencialidades democráticas inerentes ao desenvolvimento das tecnologias digitais de informação e comunicação. Nesse sentido, a experiência do Gabinete Digital, do Estado do Rio Grande do Sul, significa que o governo estadual está atento à problemática e configurou uma experiência com alto grau de ineditismo...

O GD incorpora premissas da democracia direta participativa, na medida em que combina instâncias e ferramentas para responder ao cida-

dão, recolhe sugestões para pautar ações de interiorização e ouve a sociedade na discussão de diferentes temas. Com isto não apenas cria procedimentos para tomar decisões, mas busca criar uma cultura de envolvimento dos cidadãos com a coisa pública, valorizando aspectos qualitativos do processo democrático. Esses canais de interação se somam a um conjunto de estratégias que a comunicação pública do governo vai potencializar na construção da visibilidade e na busca de credibilidade das ações governamentais. A vantagem para o cidadão é que a sociedade civil também interfere no agendamento do sistema informacional do governo e das mídias de massa, fortalecendo a pluralidade de informações e a circulação de assuntos relativos aos negócios públicos resultantes de debates mais abertos.

Por outro lado, a implementação de um aparato tão complexo de consulta à população demanda esforços proporcionais para seu aperfeiçoamento. Dentro de uma classificação da comunicação de Estado, o GD parece se aproximar dos itens de comunicação responsáveis pelo estabelecimento de uma relação de diálogo entre instituições e cidadãos, as chamadas ferramentas de debate público. O grau de debate, de troca de razões, porém, é limitado, o que leva à ponderação: seria mais exato classificar a experiência como debate ou como consulta? Que tipo de inovações seriam necessárias para o desenvolvimento de uma troca de razões públicas mais contundente entre poder público e cidadãos?

Outra problemática diz respeito à institucionalização da prática de consulta, que privilegia a interação com grupos de interesse que, de uma forma ou de outra, já participavam do debate público organizados em grupos de pressão, como sindicatos e associações. Este tipo de organização tem maior potencial de mobilização para definir suas agendas, impondo-se aos demais pela maioria numérica. Um dos grandes desafios de uma experiência como a do GD é aproximar-se de cidadãos comuns, não organizados politicamente, mas que poderiam enxergar no GD uma brecha para participar da condução de assuntos que lhes dizem respeito diretamente, mas sobre os quais julgam não ter nenhum controle. Tal fenômeno poderia ser atribuído à falta de cultura política a que o GD se propõe a transformar, mas ainda existem barreiras nesse sentido, mormente uma espécie de

preconceito com a politização dos assuntos públicos, referida, inclusive, pelo filósofo Slavoj Žižek.⁸ Uma das chaves para solucionar este impasse passa pela compreensão das novas formas de organização social que passam a ter lugar na sociedade civil, como os movimentos de ciclistas e coletivos da juventude, que cada vez mais passam a produzir iniciativas fora do campo político tradicional. Tais grupos organizam-se de forma horizontal, questionando valores como hierarquia e representação, o que consiste num grande desafio de comunicação por parte do Estado, acostumado com o modelo de organização corporativa e verticalizada dos sindicatos.

Por fim, ressalta-se, no que diz respeito ao GD, a vontade do governo de compreender e alinhar-se à opinião pública. O que poderia ser desqualificado em termos de propaganda política trata-se, sim, de um ponto positivo, e que denota sensibilidade do governante frente à vontade da população que o elegeu. Em tempos de crise das instituições políticas, em que emergem por todo o país protestos em que a população manifesta seu descontentamento com a representação exercida pela classe política, uma brecha como o GD representa um caminho possível de diálogo e aperfeiçoamento. Trata-se de um passo em direção ao reconhecimento de um processo político que não começa nem termina no momento do voto, mas é contínuo, como a própria vida das pessoas.

Referências

BEAUCHAMP, Michel (org.). *Communication Publique et Société: repères pour la réflexion e l'ation*. Boucherville, Québec, Canadá: Gaëtan Morin, 1991.

BITENCOURT, Sandra. *Rede de comentários: qual o tipo de participação política na blogosfera - Como se dá a interação nos blogs de política por meio dos comentários dos leitores*. Artigo apresentado no III seminário nacional de Ciência Política- UFRGS- 2010

⁸ Palestra concedida na Câmara Municipal de Porto Alegre, em 05/03/2013.

BUCCI, Eugênio. *Em Brasília, 19 horas: a guerra entre a chapa-branca e o direito à informação no primeiro governo Lula*. Rio de Janeiro: Record, 2008.

CASTELLS, Manuel. *A Sociedade em Rede*. 2ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

EISENBERG, J. *Internet, Democracia e República*. (2003). Dados - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 46, n. 3, p. 491-511. Disponível em: www.scielo.br. Acesso em: 10 jan. 2004.

GAUTIER, T.; WEBER, M. H. Mapeamento da Comunicação Pública dos Três Poderes do Estado Brasileiro. Anais da *Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação*. XXXIII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação. Caxias do Sul, RS. 2 a 6 de setembro de 2010.

HABERMAS, Jürgen. (1997). *Direito e Democracia: entre facticidade e Validade*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, Cap. VII Política Deliberativa: Um Conceito Procedimental de Democracia, pp. 9-55 e Cap. VIII, O Papel da Sociedade Civil e a Nova Esfera Pública, pp. 57-121.

MAIA, Rousiley, Wilson GOMES. *Comunicação e Democracia - Problemas e perspectivas- 2008*, Editora Paulus, São Paulo

MAIA, Rousiley. *Em busca do Interesse público: tensões entre a argumentação e a barganha- Comunicação Pública, Sociedade e Cidadania-Difusão* Editora:São Caetano do Sul, SP. 2011.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino - *Reconhecimento e (qual) deliberação* - Trabalho apresentado ao GT Comunicação e Política do IXI Encontro da Compós, PUC Rio, 2010.

NORRIS, P. *Digital divide: Civic engagement, information poverty, and the Internet worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

ROLANDO, Stefano - *A dinâmica evolutiva da comunicação pública - Comunicação Pública, Sociedade e Cidadania-Difusão* Editora:São Caetano do Sul, SP. 2011

ROSA, Rosane - *Mídia e terceiro setor: tensões e negociações no agendamento de pautas sociais- Comunicação Pública, Sociedade e Cidadania-Difusão* Editora:São Caetano do Sul, SP. 2011

SORJ, B. Internet, *Espacio Público y Marketing Político*: Entre la promoción de la comunicación y el solipsismo moralista. Espanha: BIB/Boletim Bibliográfico e Informativo de Ciências Sociais, 2006. 21 p. Centro Edelstein de Investigaciones Sociales, Working Paper 2, Marzo de 2006. Disponível em <http://www.centroedelstein.org/espanol> (acesso em 13/04/2006).

LEMOS, André. *Cibercultura: tecnologia e vida social na cultura contemporânea*-Porto Alegre:Sulina, 2002.

WEBER, Maria Helena. Na Comunicação Pública, a captura do voto. *LOGOS 27*: Mídia e Democracia. Rio de Janeiro, ano 14, p. 21-42, 2º semestre de 2007.

WEBER, Maria Helena- Estratégias da comunicação de estado e a disputa por visibilidade e opinião - *Comunicação Pública, Sociedade e Cidadania* - Difusão Editora: São Caetano do Sul, SP. 2011

WU, Vinicius- Entrevista concedida por Vinicius Wu em 17.06.2011, no Gabinete do Governador, para os pesquisadores Camilo Aggio, Rafael Sampaio, Sandra Bitencourt e Wilson Gomes.

ZÉMOR, Pierre. A Comunicação Pública. Tradução e comentários de Elisabeth Brandão. In: MARTINS, Luiz (org.). *Algumas Abordagens em Comunicação Pública*. Brasília: Casa das Musas, 2003. p. 76-103.

PERSPECTIVAS E DESAFIOS DA DEMOCRACIA DIGITAL NO BRASIL: A PARTICIPAÇÃO ELETRÔNICA NO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS¹

Ana Júlia Possamai²

A expansão do número de usuários da Internet tem criado novas formas de comunicação e interação entre governos e sociedade, bem como aberto novas oportunidades para a mobilização e o engajamento político dos indivíduos na Era Digital. Movimentos sociais têm se feitos presentes e mesmo se constituído nas redes sociais virtuais, manifestando-se e promovendo o debate e a construção de agendas e políticas. Problemas individuais são compartilhados na rede, onde acabam identificando-se, reunindo-se e conformando grupos maiores, com o potencial de amplificar vozes, sem a necessidade de intermediação de representantes ou partidos políticos.³ Decorrente dessas e de outras iniciativas, o tema da democracia digital entrou na pauta do dia.

Por um lado, autores descrevem a democracia digital como uma reação da esfera civil que, separada da esfera pública em uma democracia

¹ Este artigo é uma versão reduzida e revisada da dissertação de mestrado do autora, defendida em novembro de 2011 no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. O trabalho completo pode ser acessado por meio do endereço eletrônico

² Ana Júlia Possamai é bacharel em Relações Internacionais e mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Atualmente, é doutoranda em Ciência Política na mesma instituição. É membro do GT Avaliação de Políticas Públicas e do GT Governança Digital do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV-UFRGS). É coautora de quatro dos seis capítulos do livro “Governança de TI: Transformando a Administração Pública no Brasil” (WS Editor, 2010). Currículo Lattes:

³ Ao longo do ano de 2011, várias manifestações constituíram-se a partir de contatos nas redes sociais, eminentemente Facebook e Twitter: os Indignados (Espanha), o OccupyWallStreet (Estados Unidos), a Marcha pela Liberdade e a Marcha Contra a Corrupção, no Brasil, apenas para citar alguns exemplos.

liberal, passou a criar e a reivindicar novas formas de engajamento e participação política, dando origem a um novo modelo de democracia virtual (WILHELM, 2000; HILL e HUGHES, 1998, DAHLBERG, 2011). Por outro lado, autores mais céticos, refratários às previsões que apontavam verdadeiras transformações na organização das relações Estado–Sociedade, afirmam que a mera adoção de novas tecnologias apenas reafirma o *status quo*, não alterando a correlação de forças existente no sistema político (KRAEMER e KING, 2006).

Longe das interpretações extremadas que opuseram tecnófilos e neoludistas ao longo da década de 1990 (CEPIK e EISENBERG, 2001), fato é que, mesmo que as previsões mais otimistas não tenham se realizado, existe sim um processo em marcha no sentido da progressiva adoção das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) pela sociedade e pelos governos. Por parte destes, as TICs têm sido empregadas, seja para inovar a forma de operação e organização do aparelho do Estado, seja no intuito de criar novos e facilitados meios de interação com a população – o que se conveniou chamar governo eletrônico e, mais recentemente, governo digital.

Dentre as experiências recentes de governo digital, destaca-se a criação de mecanismos de participação eletrônica (*e-participação*), que visam oportunizar a atuação dos cidadãos nas distintas etapas do ciclo de políticas públicas, configurando o que aqui se entende por democracia digital. Assim concebida, a democracia digital não consiste em um novo tipo democrático, mas em um conjunto de ferramentas e canais de *e-participação* que objetivam atender, de maneira inovadora, parte das demandas por modernização e, sobretudo, por democratização do Estado (HELD, 2006; DRAIBE & HENRIQUE, 2006).

No entanto, indo além de uma perspectiva otimista e eminentemente normativa (HEEKS e BAILUR, 2007), este trabalho busca chamar a atenção para o peso do arranjo institucional e político sobre a realização da democracia digital (FOUNTAIN, 2001; WEST, 2005; DOVIFAT et al, 2004; POSSAMAI, 2010; BARROS, CANABARRO e CEPIK, 2010), de modo a verificar quais as potencialidades e quais os constrangimentos impostos ao uso das novas tecnologias para a promoção da democratização

do Estado na Era Digital, especificamente da administração pública. O objetivo do trabalho não é testar efetivamente uma hipótese, mas explorar e discutir o emergente fenômeno da democracia digital, à luz das recentes transformações ocorridas nas formas de organização do aparelho do Estado por meio do emprego das práticas de governo digital.

O artigo está sistematizado em três seções principais, além das considerações e recomendações finais. Em um primeiro momento, contextualizar-se-á a adoção de iniciativas de governo digital como resposta às demandas por modernização e democratização da gestão pública na Era Digital. A segunda seção abordará o tema específico da democracia digital, definida enquanto uma das dimensões possíveis de governo digital no que se refere especificamente ao emprego das novas tecnologias para oportunizar o controle social e a participação cidadã no ciclo de políticas públicas. Já na terceira seção, serão apresentados estudos de caso de três experiências brasileiras *e-participação*, com o fim de depreender as potencialidades e os possíveis constrangimentos ao desenvolvimento da democracia digital no país. Foram objeto de análise as consultas públicas eletrônicas promovidas pelo Governo Federal, o Gabinete Digital do Governo do Estado do Rio Grande do Sul e o Orçamento Participativo Digital, da Prefeitura de Belo Horizonte. A título de conclusão, os principais pontos do trabalho são retomados e alguns desafios e perspectivas ao desenvolvimento do tema no Brasil são levantados, dentre os quais se destacam questões de ordem política, organizacional e institucional, além do problema da exclusão digital.

I Modernização e Democratização: desafios do Estado na Era Digital

O Estado de Bem-Estar social europeu, e a administração pública burocrática que o sustentou, sofreram forte crise fiscal e de legitimidade a partir da década de 1970, quando do esgotamento do modelo de desenvolvimento *keynesiano* característico do pós-guerra (HELD, 2006). Duas foram as doutrinas que se propuseram a dar tratamento ao impasse. Por um lado, o Novo Gerencialismo Público (New Public Management, NPM) foi defendido e aplicado como a resposta neoliberal a uma administração pública considerada muito grande, pesada e ineficiente. Era necessário

reestruturar o papel do Estado, desconcentrar, descentralizar e flexibilizar (LANE, 2000; BRESSER PEREIRA, 1998).

Por outro lado, a alternativa popular e sindical, consagrada na chamada Administração Pública Societal (PAES DE PAULA, 2005), argumentava que a complexificação das políticas e a extensão de seu escopo não só para a área social deixara evidente a incapacidade das burocracias centralizadas e insuladas em agregar e lidar com os novos temas. Nessas condições, defendia-se a criação de canais de participação e deliberação, onde os cidadãos e grupos sociais tivessem reais oportunidades de contribuir para a formulação das políticas (SANTOS e AVRITZER, 2002). Os arranjos participativos implantados ao longo da década de 1990 foram experiências orientadas por essa interpretação.

Contudo, ao final da década de 1990, nenhuma das alternativas apresentadas à crise do Estado *keynesiano*-burocrático mostrou-se capaz de responder com eficácia às demandas e aos desafios enfrentados pelos Estados contemporâneos (CEPIK, CANABARRO & POSSAMAI, 2010b). É neste contexto que as TICS começaram a ser empregadas como uma ferramenta chave para apoiar a gestão pública, criando novas possibilidades e oportunidades para melhorar, simultaneamente, a eficiência e a legitimidade do aparelho de Estado. Embora já há alguns anos os governos operem serviços públicos e outras atividades através de mídias eletrônicas tradicionais (televisão, telefone, rádio, etc.), a novidade reside nas possibilidades de processamento, de comunicação e de criação de novos espaços de interação e compartilhamento, baseados, sobretudo, na Internet.

A Internet é uma ferramenta transformadora, pois permite que qualquer indivíduo ou organização produza e publique informações e conteúdos os mais diversos, independentemente de entidades intermediárias (GOMES, 2005). Rompe-se, assim, com a concepção de cidadão como mero consumidor de informações e serviços, e abre-se espaço para uma interação mais intensa, em duas ou mais vias: ‘Sociedade ↔ Sociedade’, ‘Sociedade ↔ Estado’ e ‘Estado ↔ Estado’.

Apesar de não serem instrumentos promotores de reformas administrativas (KRAEMER e KING, 2006), fato é que as TICs criam possibilida-

des para atender os desafios e as demandas que têm sido impostos à gestão pública nas últimas décadas. As novas tecnologias têm sido empregadas tanto para alcançar uma maior celeridade e um menor custo nos processos de governo e na prestação de serviços, quanto para criar novas oportunidades de participação popular e canais de interação governo–cidadão (G2C). Surgiu, assim, o chamado governo digital.

São três principais dimensões do governo digital, analiticamente úteis para o estudo do tema (POSSAMAI, 2010), quais sejam: os serviços eletrônicos (*e-serviços*), a participação eletrônica (*e-participação*) e a administração eletrônica (*e-administração*). Os *e-serviços* consistem na prestação, total ou parcial, de serviços públicos através de meios eletrônicos e digitais. A *e-administração* refere-se ao uso das TIC para apoiar a realização de processos que sustentam as áreas finalísticas dos governos, envolvendo não só a automatização de tarefas rotineiras, mas o completo redesenho dos processos de governo. Já a *e-participação* compreende o emprego das TIC com vistas a ampliar a transparência das atividades governamentais e a reforçar o controle social, bem como a possibilitar a participação da sociedade na elaboração das políticas públicas.

Conjuntamente, as três dimensões do governo digital têm a potencialidade de atender, tanto às demandas gerencialistas por modernização, quanto às demandas populares por democratização do Estado.⁴ A primeira está diretamente associada ao emprego das TICs para inovar os meios de operação e os processos internos da administração pública, bem como as formas de prestação dos serviços públicos. Ao passo que a democratização da gestão pública tem diante de si as ferramentas de *e-participação*, que tornam possível uma maior aproximação dos governos à sociedade e vice-versa. Este último é objeto de análise deste trabalho.

⁴ Adotam-se as definições de Weffort (1992), segundo o qual a “[m]odernização do Estado é algo que diz respeito a reformas institucionais, cujo objetivo é proporcionar maior eficácia ao Estado [...]. Democratização do Estado quer dizer ampliação da participação da sociedade nas decisões do Estado” (WEFFORT, 1992, p. 128).

2 Democracia digital e participação cidadã no ciclo de políticas públicas

Em 1987, em sua obra *O Futuro da Democracia*, Norberto Bobbio já observara que, uma vez consolidado o modelo democrático representativo liberal, o aprofundamento do processo democrático somente ocorreria com a conquista dos espaços até então ocupados por centros de poder não democráticos, hierárquicos e burocráticos, quais sejam: a grande empresa e o aparelho de Estado (BOBBIO, 1987). Escrevendo em finais da década de 1980, a afirmação de Bobbio (1987) remete-nos diretamente à demanda por democratização da gestão pública e ao tema da participação popular.

A discussão acerca dos níveis necessários (e aceitáveis) de participação cidadã na política está presente desde sempre no cerne da teoria democrática, opondo elitistas (SCHUMPETER, 1961) e participativistas (PATEMAN, 1970; BARBER, 1994), ponderados, por sua vez, pelos pluralistas (DAHL, 1997). Buscando equilibrar esse debate, Beaumaster (2007) afirma que

“na medida em que a discussão sobre a melhor forma de democracia contínua, aparentemente estamos atingindo algo como um meio termo. A perspectiva dominante apoia formas indiretas de participação, como o voto, enquanto, ao mesmo tempo, aquiesce ao fato de que alguns métodos mais diretos de participação pública são necessários. Isso certamente nos deixa sob um consenso de que a participação dos cidadãos deve ser apoiada como um componente fundamental da tomada de decisão” (BEUMASTER, 2007, p. 130, tradução nossa).

E, como visto, o debate acerca da participação do cidadão na gestão pública acompanha o tema da reforma do Estado.

No Brasil e em outros países periféricos, após os anos vividos sob o jugo de governos autoritários, a redemocratização trouxe consigo demandas por descentralização, vista como medida essencial para aproximar as políticas públicas das realidades locais (ALMEIDA, 2007). Ademais, concomitantes ao processo de restituição do sistema partidário e eleitoral, canais de participação e deliberação passaram a ser abertos por uma

série de governos. Conferências nacionais, precedidas de suas respectivas congêneres estaduais e municipais, e conselhos nacionais e subnacionais de políticas públicas foram criados (MARONI, 2005; AVRITZER, 2007; IPEA, 2010). Em prefeituras da Frente Popular, comissões de planejamento, orçamentos participativos e outras formas específicas de participação foram implementadas com vistas a promover a gestão social (PAES DE PAULA, 2005; TENÓRIO e SARAVIA, 2006).

Nesse ínterim, com a difusão e a ampliação no número de usuários das TICs e face às variadas iniciativas de prestação de *e-serviços* (NAÇÕES UNIDAS, 2010), fizeram-se perceptíveis as possibilidades e as potencialidades de aprofundamento desse processo de democratização da administração pública, através da criação de mecanismos e espaços virtuais de diálogo, debate e deliberação entre governo e sociedade. Passou-se a falar de democracia digital, democracia eletrônica, ciberdemocracia, teledemocracia ou, ainda, democracia virtual, democracia *online*, etc., – dependendo do autor e da ênfase que se deseja dar, bem como da tipologia adotada.⁵

De maneira geral, a democracia digital é apresentada como tendo o objetivo de “apoiar os cidadãos, de forma flexível, na participação da vida pública por meio da tecnologia da informação” (MELLO, 2009, p. 51). Indo além do papel que é conferido ao cidadão no Estado democrático-liberal, a democracia digital possibilitaria

“prover o acesso dos cidadãos às informações e conhecimentos existentes no governo a respeito de serviços, políticas e recursos disponíveis [tornando] possível a transição de um modelo mais

⁵ O debate acerca dos fundamentos teóricos da democracia digital é recente. Por ora, se percebe uma predominância de trabalhos que discutem o tema a partir de uma ótica mais ou menos *habermasiana*, fundamentada na adoção ou na crítica ao conceito de esfera pública virtual. Para mais informações sobre esse debate, ver: GOMES, W; MAIA, R. C. M. Comunicação e Democracia: Problemas e Perspectivas. São Paulo: Paulus, 2008. Para uma crítica à literatura sobre o tema, ver Gomes (2007). Além desses trabalhos, são interessantes as mais diversas tipologias de democracia digital presentes na literatura, destacadas por Abreu (2009) e por Soares Jr. e Santos (2007).

passivo, de busca de informações, para um modelo mais ativo, de participação, envolvendo diferentes formas de representação e participação popular” (SOARES JR & SANTOS, 2007, p. 3).

Beaumaster (2007) elenca um rol de vantagens da democracia digital *vis-à-vis* a democracia ‘tradicional’ (representativa ou participativa): i) a conveniência, na medida em que as TICs, em especial a Internet, permitem acessar informações e participar de processos democráticos 24 horas por dia, sete dias por semana (24x7); ii) o alcance, dada a possibilidade de atingir e reunir audiências muito maiores, independentemente de distâncias e fronteiras; iii) a multiplicidade de meios e mídias, o que possibilita mitigar barreiras, tais como as de linguagem, de deficiências auditivas e/ou visuais, de níveis de escolaridade, de competência tecnológica, etc.; iv) a abertura de espaço a opiniões individuais, sem ter a necessidade de intermediação; v) a maior amplitude informativa, tanto nas mãos dos formuladores de políticas públicas e tomadores de decisão (que passam a ter contato direto com múltiplas perspectivas e preferências), quanto à disposição dos indivíduos (que passam a dispor de um conjunto de informações, customizadas de acordo com seu nível de compreensão e de interesse, e de múltiplos níveis e *hiperlinks* que permitem aprofundar seu conhecimento sobre dado tema); e vi) o armazenamento das informações, o que permite a detecção de tendências da sociedade (BEAUMASTER, 2007).

Portanto, as TICs ampliam o leque de possibilidade de criação de espaços de participação e engajamento dos cidadãos nas questões públicas. Tal é o fenômeno que autores reivindicam a necessidade de uma revisão teórica da democracia, com a finalidade de abarcar a ‘democracia digital’ (MELLO, 2009; DAHLBERG, 2011). Dado o desenvolvimento ainda embrionário da experiência, porém, não se tem registro da produção de reflexões suficientemente elaboradas e coesas que deem conta da mesma (ABREU, 2009). Para Gomes (2007), cada projeto e cada prática de democracia digital necessariamente encerram em si um modelo subjacente de democracia e uma concepção do Estado e de seu papel nas relações com o mercado e com a sociedade, sendo maior ou menor uma ênfase participacionista ou

liberal, de acordo com o governo ou autor que delineou a iniciativa. O autor conclui que “não existem democracias digitais, existem iniciativas e experiências digitais pró-democracia em Estados democráticos reais [...] de base institucional liberal-democrata” (GOMES, 2007, p. 24, grifo nosso).

Partindo desse entendimento, diferentemente da vertente social e crítica que aponta para o surgimento de um novo modelo de democracia fundado na transformação da ação e da mobilização político-social do cidadão, a democracia digital é aqui entendida a partir de uma perspectiva institucional (GOMES, 2007). Ou seja, a partir dos “aparatos institucionais do Estado democrático e [d]a sua qualidade para o incremento de oportunidades de interface entre o Estado e os cidadãos” (GOMES, 2007, p. 11).

Por democracia digital entende-se, pois, a criação e a disponibilização de ferramentas eletrônicas e digitais com vistas a responder, de uma forma inovadora, à parte das demandas por democratização do Estado democrático-liberal. Por meio dela, busca-se não apenas oportunizar a participação cidadã no processo de elaboração de políticas públicas, mas também ampliar o alcance dessa participação, de modo a abarcar maior número de indivíduos, grupos e entidades, reconhecendo a importância das contribuições da sociedade e das sinalizações do mercado para a obtenção de uma escolha social mais eficiente e eficaz (RUEDIEGER, 2006; CEPIK, CANABARRO e POSSAMAI, 2011b; SANTOS e AVRITZER, 2002). Trata-se, então, da democracia digital enquanto iniciativas e práticas reunidas em uma das três dimensões do governo digital: a *e-participação*.

Em relatório que afere o desempenho do governo digital em diferentes países, as Nações Unidas classificam os mecanismos de *e-participação* em três tipos. Em primeiro lugar, há a *e-informação* (*e-information*), isto é, o emprego da Internet e de outras TIC como ferramentas para prestar e disseminar informações sobre temas da agenda de políticas públicas. Em segundo lugar, destacam-se as *e-consultas* (*e-consultation*), iniciativas que visam promover a interação e a comunicação sobre tópicos específicos entre governo, cidadãos e empresas, por meio de mecanismos de consultas públicas em meio eletrônico ou digital. Por fim, avalia-se há a chamada *e-tomada* de decisão (*e-decision-making*), que consiste na abertura de ca-

nais eletrônicos para o engajamento direto da população em processos de tomada de decisão governamental (NAÇÕES UNIDAS, 2008; NAÇÕES UNIDAS, 2010).

Visto isso, percebe-se que a *e-participação* é entendida não apenas como o engajamento dos cidadãos no processo político, mas também como a promoção da tomada de decisão coletiva, juntamente com as ferramentas e as informações necessárias para facilitar o acesso e a atuação dos cidadãos nos diálogos, debates e deliberações dos temas que estão ou entrarão na pauta governamental. Assim qualificadas, desde logo se vislumbram as possibilidades de introdução de ferramentas de *e-participação* nas distintas etapas do ciclo de políticas públicas, seja na definição da agenda e no diálogo acerca das alternativas, seja na tomada de decisão e na avaliação das políticas públicas.⁶

Partindo, então, da compreensão da democracia digital como *e-participação* no ciclo de políticas públicas, passemos à análise de três experiências brasileiras, a fim de visualizar tanto as potencialidades, quanto os constrangimentos existentes ao emprego das novas tecnologias para promover a democratização da administração pública brasileira na Era Digital.

3 Experiências de democracia digital no Brasil: as Consultas Públicas Eletrônicas, o Gabinete Digital e o Orçamento Participativo Digital

No Brasil, a democracia digital está diretamente vinculada a iniciativas governamentais. Apesar das variadas e bem-sucedidas experiências de algumas Casas Legislativas⁷, a proeminência das iniciativas de democracia digital no âmbito do Poder Executivo, acompanha o processo mais amplo

⁶ Sobre as diferentes classificações das etapas do ciclo de políticas públicas presentes na literatura, ver Parsons (1995, p. 77-81). Para uma abordagem crítica em relação aos “estágios heurísticos” que compõem o ciclo de políticas públicas, ver Sabatier (2007, p. 06-08), sobre o modelo de coalizões de defesa.

⁷ Para uma análise do conteúdo e das características de outras experiências de democracia digital nos três Poderes dos níveis federal, estadual e municipal no Brasil, ver Sampaio (2011a).

de desenvolvimento do sistema político brasileiro – processo esse que ainda hoje marca a maneira pela qual se conduz a formulação e a implementação de políticas públicas no país.

Vários autores destacam o papel centralizador do Executivo Federal na condução da modernização econômica e política do Brasil, diante da lógica clientelística e personalista persistente na arena política congressual ao longo da primeira metade do século XX (NUNES, 2010; SANTOS, 2006; ALMEIDA, 2007). A precedência da construção do Estado em relação à consolidação do jogo político-partidário e da cidadania no Brasil (NUNES, 2010; SANTOS, 1979) e os cerca de vinte anos de ditadura militar levaram à menor institucionalização partidária no país e, conseqüentemente, à fraqueza da capacidade governativa dos partidos políticos brasileiros – capacidade essa que acabou sendo suprida pelo crescente aparato burocrático (CAMPELLO DE SOUZA, 1976).

Essa lógica permeou, praticamente, todo o desenvolvimento político brasileiro ao longo do século XX e, mesmo diante do surgimento de novas formas de organização social (novo sindicalismo, novos movimentos sociais, etc.) (SADER, 1988; PAES DE PAULA, 2005) e da reorganização do Poder Legislativo a partir da Constituição Federal de 1988, persiste a centralidade do Poder Executivo na negociação e na produção das políticas públicas, nos três níveis de governo. Por conseguinte, também é dos governos que partem as iniciativas de democracia digital com maior impacto potencial sobre a democratização do Estado no Brasil.

Feitas essas considerações, para ilustrar o argumento perseguido neste trabalho e compreender as potencialidades e os desafios impostos ao desenvolvimento da democracia digital no país, três experiências relevantes de *e-participação* são analisadas. O estudo objetiva tanto compreender as motivações e as potencialidades das iniciativas, quanto destacar os constrangimentos políticos e institucionais que lhes são impostos. Os casos foram selecionados seguindo três critérios gerais: i) abrangência (níveis federal, estadual e municipal), ii) relevância (reconhecimento e repercussão públicos) e iii) inserção no ciclo de políticas públicas. Ao final, foram selecionadas as consultas públicas eletrônicas do Governo Federal brasileiro, o

Gabinete Digital do Estado do Rio Grande do Sul e o Orçamento Participativo Digital da Prefeitura de Belo Horizonte.

3.1 Consultas públicas online no Governo Federal brasileiro

Com o objetivo de possibilitar a construção compartilhada de diretrizes de políticas públicas, regulamentos e projetos de lei, o mecanismo de democracia digital que mais tem sido utilizado pelo Governo Federal são as chamadas consultas públicas online (SAMPAIO, 2011a), ou *e-consultas* (NAÇÕES UNIDAS, 2010).

O processo de uma consulta pública eletrônica inicia com a submissão para discussão, por parte do órgão governamental responsável, de uma versão preliminar do texto regulatório da política pública. Através de ferramentas disponibilizadas, principalmente em sítios e portais eletrônicos oficiais, cidadãos, grupos e setores interessados podem: manifestar-se sobre os pontos propostos; indicar necessidades de alterações (justificando suas sugestões); conhecer e analisar as contribuições e as opiniões de outros interessados; rever conceitos e pontos de vista; buscar apoio para defender coletivamente, pontos ou alterações específicas; enfim, participar ativamente da política (ROTHBERG, 2010).

Conforme pontua Marques (2007), ao sugerirem modificações e revisão de determinados pontos, “instituições que atuam em determinados campos podem [...] chamar a atenção dos formuladores de políticas públicas para determinados problemas com os quais o projeto lida de forma equivocada ou omite” (MARQUES, 2007, p. 11). Essa interação governo e sociedade não apenas democratiza a formulação da política pública, como também contribui à formatação de políticas mais eficientes (RUEDIGER, 2006) e eficazes (SANTOS e AVRITZER, 2002), na medida em que se passa a receber *inputs*, seja de especialistas, seja da população diretamente afetada pela política, entre outros.

Matheus (2009) traz um levantamento do uso desses mecanismos em vinte e três ministérios brasileiros. Entre os ministérios que à época apresentavam em seus sítios eletrônicos a oportunidade de participação

em e-consultas, nove figuravam entre os principais, sendo o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) – na figura da Secretaria de Logísticas e Tecnologia de Informação (SLTI) – e o Ministério da Saúde (MS), os mais mobilizados. Rothberg (2010) destaca a e-consulta acerca da Política Nacional de Gestão de Tecnologias em Saúde, percebida pela Saúde no quadro de “um processo de ‘aprimoramento da capacidade regulatória do Estado’, com uma estratégia de ‘ampliação da produção de conhecimentos científicos como forma de subsidiar os gestores na tomada de decisão’” (ROTHBERG, 2010, p. 2). O autor destaca a participação tanto dos usuários do sistema, quanto de categorias profissionais de médicos, psicólogos e enfermeiros.

Afora as experiências do MS, uma série de consultas eletrônicas também foi aberta para discussão e debate sobre o próprio emprego das TIC pelo Governo Federal e outras esferas da federação. No sítio eletrônico do Gov.br⁸, gerido pela SLTI/MP, somente em 2011 foram abertas quatorze consultas. Para além de temas relacionados às TIC, o Gov.br hospeda também *e-consultas* de outros órgãos como, por exemplo, a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, que abriu para discussão o 1º Relatório Nacional da República Federativa do Brasil, sobre o cumprimento das disposições da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência 2008-2010.

As consultas públicas eletrônicas do Governo Federal não se restringem ao debate, em tempo previamente delimitado, nos sítios eletrônicos

⁸ No sítio eletrônico do Gov.br, para cada consulta pública eletrônica aberta, constam, além do documento de referência, informações tais como órgão responsável, descrição da consulta, data de publicação da consulta, período aberto à participação. No ambiente criado, os usuários (cidadãos, empresas, associações, entidades, etc.) podem tanto participar ativamente da consulta e acompanhar seu andamento, quanto ver as contribuições dos demais participantes e fazer comentários. Findada a elaboração do documento, o retorno é dado aos usuários – geralmente o documento em sua versão consolidada. Fonte: Consultas Públicas. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão: Gov.br. Disponível em: <<https://www.consultas.governoeletronico.gov.br/ConsultasPublicas/index.do>>. Acesso em: 06 nov. 2011.

e portais governamentais. Uma série de debates e consultas são propostas e disponibilizadas no Fórum da Cultura Digital Brasileira, espaço criado pelo Ministério da Cultura⁹. Desde 2009, os membros da rede CulturaDigital.Br integram o fórum que visa debater o Marco Civil da Internet no Brasil, projeto de legislação acerca dos direitos e responsabilidades relativas à utilização dos meios digitais¹⁰. À época do encerramento deste debate, vinte e três entidades nacionais haviam contribuído com o documento, além das contribuições advindas de mais de trinta países. Participaram tanto órgãos públicos, como a Polícia Federal e o Ministério da Fazenda, e movimentos sociais (Transparência Hack Day), quanto especialistas e entidades privadas (Claro, Embratel, Bandeirantes). Em 2010, por sua vez, a rede foi convidada pela Presidência da República a participar do Fórum Brasil Conectado, com vistas a discutir o Plano Nacional de Banda Larga¹¹.

No que se refere ao alcance das consultas públicas *online*, faz-se interessante observar a amplitude do público visado. A participação é estimulada e reconhecida, mesmo quando não se tratam de cidadãos ou entidades que já se fazem representar no interior dos governos, por intermédio de outros canais institucionais (sindicatos, associações, etc.). Novos colaboradores são bem-vindos, sejam eles potenciais usuários ou beneficiários do projeto em discussão, sejam eles movimentos sociais e grupos organizados ou especialistas e acadêmicos.

Dada a sua configuração, as consultas públicas *online* devem ser entendidas no escopo do ciclo de políticas públicas, a partir da etapa de debate e definição das alternativas possíveis, onde possibilidades e opiniões são colocadas, defendidas ou refutadas, com base no objetivo de solucionar um problema já percebido e inserido na agenda governamental. Trata-se, portanto, de um mecanismo de democracia digital que facilita a participação popular na gestão pública e democratiza o processo de elaboração das políticas.

⁹ Fórum Cultura Digital. Disponível em: <<http://culturadigital.br/>>. Acesso em: 03 jul. 2011.

¹⁰ Disponível em: <<http://culturadigital.br/marcocivil>>. Acesso em: 03 jul. 2011.

¹¹ Disponível em: <<http://culturadigital.br/pnbl>>. Acesso em: 03 jul. 2011.

Contudo, observa-se que a decisão última acerca da adoção ou não das contribuições feitas às minutas dos projetos, fica a cargo dos responsáveis do órgão competente. Quanto a esse ponto, Rothberg (2010) faz uma ressalva importante em relação aos avanços do uso da e-consulta pelo governo brasileiro, dado que por vezes

“não houve formas claras de retorno (*feedback*) dos gestores das consultas. Se as contribuições foram efetivamente aproveitadas (e como), se o projeto de lei foi depois aprovado pelos parlamentares, qual foi o resultado de todo o processo, etc. são questões em aberto. [Dessa forma, a] credibilidade da consulta pode estar sujeita a questionamentos” (ROTHBERG, 2010, p. 3).

Apesar disso, as iniciativas são relevantes e configuram uma mudança no sentido da democratização da administração pública federal – embora seja recente a tendência. Ademais, notam-se os impactos produzidos no processo de elaboração das políticas públicas, bem como na própria mobilização da sociedade para os temas em debate. Sampaio (2011) observa que “há casos proeminentes como do marco civil da internet e dos direitos autorais, que provocaram grande mobilização nacional e envolvimento de diferentes grupos da esfera civil” (SAMPAIO, 2011a, p. 11).

3.2 Gabinete Digital: o governo escuta, pergunta e responde

Em 2011, o Estado do Rio Grande do Sul voltou a ser foco das atenções dos vários atores que advogam a democratização do Estado e a participação dos cidadãos no processo de formulação e elaboração das políticas públicas. Isso porque, registrou-se o lançamento do Gabinete Digital, “um órgão articulador da política de Cultura e Governança Digital”¹², vinculado diretamente ao Gabinete do Governador e coordenado pelo

¹² Gabinete Digital. Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: <<http://www.gabdigital.rs.gov.br>>. Acesso em: 30 mai. 2011.

Chefe de Gabinete. O Gabinete Digital se pretende um espaço virtual de participação popular na formulação de diretrizes para políticas públicas de responsabilidade do estado, que visa não só à colaboração da sociedade, mas ao estímulo permanente de uma nova cultura de participação na gestão pública, por meio da criação e da disponibilização de um conjunto de canais e ferramentas digitais de diálogo direto com a sociedade.

São quatro as principais ferramentas eletrônicas disponibilizadas no sítio eletrônico da iniciativa. Por meio do espaço “Governador Responde”, usuários cadastrados podem enviar perguntas para o governador, bem como votar em perguntas enviadas por outros internautas. A pergunta mais votada pelos cidadãos ao final de um ciclo de trinta dias é respondida pelo próprio governador, por meio de vídeo disponibilizado neste e em outros canais. A ferramenta “Governador Escuta” consiste em audiências públicas, transmitidas pela internet, nas quais a sociedade discute e debate determinadas questões na presença do governador. Durante as audiências, é possível que internautas enviem perguntas, questionamentos, opiniões, etc.

Por sua vez, a “Agenda Colaborativa” consiste em um canal por meio do qual não apenas se divulga a agenda de interiorização do governador e de seus secretários, mas também se incentiva a colaboração dos cidadãos na montagem da mesma. Aos munícipes é aberta a oportunidade de enviarem sugestões quanto a questões locais e lugares que merecem visita do governo estadual, com a finalidade de que tome conhecimento das demandas específicas da população. Já por meio da quarta e última ferramenta, “Governador Pergunta”, lançada em finais de 2011, a população é questionada acerca das soluções e possíveis tratamentos a serem dados para algum tema previamente selecionado. Tal como na primeira ferramenta, é possível que os usuários votem nas contribuições disponibilizadas na plataforma. Ao final de um mês, os autores das cinquenta ‘respostas’ mais votadas são convidados para um encontro com o governador, em que as ideias e propostas são discutidas pessoalmente.

Para facilitar a participação dos cidadãos no Gabinete Digital, pontos de acesso público à Internet foram disponibilizados na capital gaúcha e em algumas cidades do interior. Além disso, uma van foi equipada com

computadores e percorreu pontos específicos da capital e região metropolitana. Em relação ao alcance da iniciativa, ao final de quatro edições do “Governador Escuta”, registraram-se cerca de 10 mil participações. Das nove edições do “Governador Responde”, mais de 500 perguntas foram destacadas, mais de 25 mil votos foram recebidos e mais de 90 questões foram respondidas pelo governador, por meio de vídeo. Por fim, em sua primeira edição, em que se abordou o tema do atendimento em saúde pública, a ferramenta “Governador Pergunta” registrou o envio de 1.338 propostas e o envolvimento de mais de 60 mil cidadãos. Ao final, 50 propostas foram priorizadas pela gestão estadual.

Para além da ampla participação, contudo, é necessário verificar se efetivamente é dado um tratamento adequado às questões propostas (NAÇÕES UNIDAS, 2010; ROTHBERG, 2010). Nesse ponto, o Gabinete Digital propõe-se a ser mais que um “governo responde”, buscando funcionar como um “governo atende”, isto é, não se limitando a uma resposta verbal, mas a uma resposta executiva, encaminhando a questão aos órgãos responsáveis pelo problema de política pública, indicado pelos cidadãos (SAMPAIO, 2011b). Como bem observa Sampaio (2011b), para este caso, o Gabinete Digital apresenta um diferencial frente aos demais casos aqui estudados, visto que se trata “de um projeto com o aval direto do governador” e, portanto, a chance das propostas mais votadas serem respondidas e/ou realizadas é maior.¹³

Por fim, cabe sublinhar a diferença entre a iniciativa do Gabinete Digital e as outras experiências, como as consultas públicas (eletrônicas ou não). As consultas têm a característica de abrirem à participação cidadã temas já previamente definidos e inseridos na agenda governamental, cabendo debater e discutir pontos de um projeto já predefinido (ROTHBERG,

¹³ Quanto à pergunta referente ao corpo de bombeiro, por exemplo, o problema foi repassado à Secretaria de Segurança Pública do Estado, que providenciou o adiamento de concurso público para a corporação e a criação de uma comissão com representantes do governo e das associações de bombeiros para debater e verificar a viabilidade legal da separação do corpo em relação à Brigada Militar (SAMPAIO, 2011b).

2010). Já o canal “Governador Responde representa justamente o oposto. São as demandas diretas dos cidadãos que exigem uma resposta do Poder Executivo” (SAMPAIO, 2011b).

Sendo assim, sob a ótica do ciclo de políticas, o Gabinete Digital disponibiliza à sociedade ferramentas digitais que oportunizam a participação na primeira etapa do ciclo, ou seja, do próprio processo de definição da agenda governamental. Contudo, há de se observar, mais uma vez, que a tomada de decisão final sobre uma alternativa de política ou outra para o tratamento de um problema segue sendo de competência do governo, a despeito da participação popular. Essa realidade é distinta à do Orçamento Participativo Digital, da Prefeitura de Belo Horizonte, onde a decisão é tomada pelos cidadãos e grupos sociais participantes.

3.3 Orçamento Participativo Digital

Quando se trata da tomada de decisão por parte dos cidadãos em ambiente virtual, a iniciativa mais presente na literatura brasileira é o do Orçamento Participativo Digital (OPD). Embora experiências semelhantes tenham tido lugar em municípios tais como Ipatinga, Porto Alegre e Recife, a de Belo Horizonte é única, por constituir-se de um processo paralelo (e não complementar) ao OP tradicional, sendo dotado de recursos próprios e munido do instrumento do voto eletrônico.

O emprego das TICs nos processos de formulação de políticas públicas tem sido visto como uma estratégia essencial para reforçar e complementar os programas de orçamento participativo, com o objetivo, primordialmente, de reduzir os custos de participação e, por conseguinte, ampliar o alcance da participação, de maneira mais rápida, fácil e abrangente (BEST et al, 2010). Nesse sentido, as três edições do OPD registraram êxito. Para ter-se uma breve ideia, segundo dados oficiais, nas reuniões presenciais do OP, participaram um total de 34.463 pessoas em 2007 e 2008. Já no OPD de 2006, o número de votantes chegou a 172.938 (10% dos eleitores do município), totalizando 503.266 votos. Em 2011, foi registrado um total de 92.714 votos acumulados e de 25.378 votantes. Vale observar, ainda,

que a votação mais expressiva no OPD de 2006 partiu dos três bairros com o Índice de Desenvolvimento Humano mais baixo da cidade, o que pode contrariar a literatura que aponta a exclusão digital como o fator que mais inibe a participação eletrônica (SAMPAIO, 2008).

Precedido pelo OP tradicional (regional e setorial), criado em 1994, e pelo OP Habitação, de 1996, a Prefeitura de Belo Horizonte criou o Orçamento Participativo Digital no ano de 2006, sendo novamente realizado nos anos de 2008 e de 2011. O funcionamento do OPD foi pensado e elaborado em duas etapas: uma primeira etapa de debate e discussões, através dos fóruns e grupos de discussão criados no sítio eletrônico,¹⁴ e uma segunda etapa, em que os cidadãos votam nas obras previamente selecionadas pela Prefeitura. Em 2006, o governo de Belo Horizonte indicou 63 obras, sete por regional, das quais a COMFORÇA (o conselho de delegados) selecionou 36 e as colocou para deliberação e votação no OPD (ABREU, 2009). Em 2008, o tema do OPD foi especificamente, obras viárias de grande porte. Cinco obras foram colocadas para deliberação e votação no sítio eletrônico, das quais uma foi escolhida e realizada. Já no ano de 2011, a Prefeitura apresentou 36 empreendimentos, quatro por regional, para cada qual o eleitor teve a oportunidade de escolher um projeto, totalizando nove novas obras no município¹⁵.

Em 2008, o sítio eletrônico do OPD recebeu uma série de inovações. Foi adicionado um conjunto de informações e de novas ferramentas como, por exemplo: imagens do tipo antes e depois das obras; vídeos explicativos acerca dos possíveis benefícios de cada projeto; mecanismos para o acompanhamento das obras votadas em 2006, bem como *chats*, fóruns e grupos de discussão *online* para promover o diálogo e o debate entre os ci-

¹⁴ Orçamento Participativo Digital. Prefeitura de Belo Horizonte. Disponível em: <<http://op-digital.pbh.gov.br/>>. Acesso em: 15 jul. 2011.

¹⁵ Neste ponto, é necessário tomar-se cuidado quanto à avaliação dos benefícios e vantagens do OPD de Belo Horizonte. Abreu (2009) e Sampaio (2008, 2009) chamam a atenção para o fato de que não é a população que, como no OP tradicional, propõe, discute e delibera sobre as ações e obras necessárias na cidade, em conjunto com a Prefeitura. Pelo contrário, a deliberação – quando há – ocorre sobre propostas previamente selecionadas pela Prefeitura.

dadãos, e entre esses e um representante da prefeitura (SAMPAIO, 2009). Em 2011, a plataforma do OPD contou ainda com uma ferramenta para o registro da opinião do eleitor sobre o processo em geral e sobre cada obra em particular.

Como bem observa Sampaio (2009), a criação de mecanismos de discussão *online* que precedem a tomada de decisão, contempla os pressupostos da deliberação pública na internet, na medida em que se constitui de um “modo de comunicação de três vias, no qual um cidadão não posta a mensagem apenas para o representante do Estado, mas também para outros cidadãos [o que] permitiria inclusive que a informação fosse construída coletivamente por sociedade civil e Estado” (SAMPAIO, 2009, p. 134). Contudo, Sampaio (2008, 2009), é crítico acerca da forma como foram empregados e monitorados esses mecanismos, visto que não foram promovidos e igualmente divulgados pela Prefeitura de Belo Horizonte, tampouco houve garantias de que as questões através deles debatidas seriam levadas em consideração pelo governo municipal.

No que se refere às oportunidades de participação, observa-se o cuidado tomado para que a iniciativa fosse acessível para toda a população. O problema da exclusão digital foi tratado por meio da disponibilização de pontos de votação gratuitos (quiosques eletrônicos), assessorados por monitores (BEST et al, 2010). Também foram indicados locais com acesso público à Internet, tais como bibliotecas, escolas, telecentros e órgãos administrativos ligados à Prefeitura. Ademais, em 2008, além da votação eletrônica, utilizou-se a votação por telefone, sendo a chamada gratuita (SAMPAIO, 2009; BEST et al., 2010; SAMPAIO, 2008).

No contexto da redemocratização do Brasil e nas demandas por democratização do Estado, o Orçamento Participativo possibilita um grau de influência real nas decisões (FEDOZZI, 2000) e consiste, portanto, em uma oportunidade de participação popular efetiva no processo de tomada de decisão no ciclo de políticas públicas. Apesar das críticas e ressalvas a ele feitas (SAMPAIO, 2008; SAMPAIO, 2009; ABREU, 2009), o OPD oportuniza condições reais no sentido da abertura e da transparência dos governos, bem como da tomada de decisão coletiva.

Ainda, para além da etapa de tomada de decisão, ao analisar os OP digitais de Ipatinga, Porto Alegre, Recife e Belo Horizonte, Best *et al.* (2010), perceberam que, somadas, as quatro experiências possibilitariam a realização do ciclo completo em meio digital. Ao utilizarem a internet “em diferentes etapas do OP: na primeira etapa de envio de propostas, votação e no fechamento do ciclo, através de mecanismos de prestação de contas. [...] observamos que [...] é possível desenvolver um OP 100% digital” (BEST *et al.*, 2010, p. 109-110).

Trata-se, contudo, de uma possibilidade, visto que, como já alertara West (2005):

“quaisquer dos fatores que limitam os potenciais do [governo digital e, portanto, da democracia digital] têm muito mais a ver com dinâmicas organizacionais, financeiras e políticas do que com tecnologia ‘per se’. A tecnologia em prol da democracia e do atendimento das necessidades especiais das populações já está disponível. É muito mais, então, uma questão de opção política e [capacidade] organizacional” (WEST, 2005, p. 180, tradução nossa).

Visto isso, e com base no estudo dos casos selecionados, a última seção abordará essas e outras questões, no sentido de identificar as potencialidades, bem como lançar luz sobre os constrangimentos existentes ao desenvolvimento da democracia digital no país.

4. Considerações Finais

As novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), especialmente a Internet, romperam com o paradigma unidirecional de produção e veiculação de informações, tornando os indivíduos produtores (e não apenas consumidores) de conteúdos, a partir de qualquer estação de trabalho, *smartphone* ou *tablet*, 24 horas por dia, 7 dias por semana. Visto as inúmeras funcionalidades das TICs, que possibilitam a redução nos custos de ação coletiva e de produção e difusão de informações, ampliaram-se as oportunidades e possibilidades de interação, reunião e deliberação

dos indivíduos em ambiente físicos e virtuais. Reconhecido o potencial transformador das tecnologias digitais sobre a democracia (DAHLBERG, 2011), porém, até o momento não se registra a gênese de um novo tipo de arranjo democrático – ao menos no bojo do Estado democrático-liberal constituído (GOMES, 2007).

Isso posto, neste trabalho, caracterizou-se a democracia digital como o emprego de ferramentas de *e-participação* para oportunizar a contribuição de cidadãos e entidades no ciclo de políticas públicas. Em vez de reinventar a democracia, as atuais iniciativas de governo e democracia digital de governo surgem como uma resposta governamental à parte dos desafios legados da crise da década de 1980 e impostos ao Estado na Era Digital, quais sejam: a democratização e a modernização. Enquanto as dimensões da *e-administração* e dos *e-serviços* permitem avançar na modernização, a *e-participação* possibilita o aprofundamento da democratização do Estado, especialmente de sua administração.

Fundado sobre esse entendimento, este trabalho procurou demonstrar como as consultas públicas eletrônicas (no âmbito do Governo Federal), o Gabinete Digital (na esfera estadual) e o Orçamento Participativo Digital (no nível municipal) democratizam o processo de formulação e implementação de políticas públicas e ampliam a interação e o diálogo governo–sociedade. A partir do estudo dos três casos, visualizaram-se as potencialidades da democracia digital no que se refere à abertura da gestão pública à contribuição do cidadão nas diferentes etapas do ciclo de políticas públicas: seja na formulação da agenda governamental e na definição de alternativas para os problemas levantados, seja na tomada de decisão – havendo, ainda, outras possibilidades, como na etapa de avaliação e monitoramento.

A oportunidade para expressar opiniões, sugerir alterações ou incluir novos tópicos à minuta de regulamentos ou projetos, bem como a criação de canais de comunicação direta entre cidadãos e autoridades ilustraram como as *e-consultas* e o Gabinete Digital, respectivamente, possibilitam escolhas públicas mais eficientes e eficazes, de acordo com as necessidades dos usuários finais das políticas públicas (RUEDIGER, 2006). Registra-

-se, ainda, a possibilidade de ampliação exponencial da participação dos cidadãos em comparação aos arranjos participativos tradicionais, como demonstrou o caso do OP Digital de Belo Horizonte e a realização da consulta pública eletrônica sobre o Marco Civil da Internet.

Entretanto, o estudo dos casos também trouxe à tona uma série de fatores a constranger, possivelmente, o desenvolvimento da democracia digital no Brasil. Em primeiro lugar, quando da própria seleção dos casos, constatou-se que a criação de canais e mecanismos de participação eletrônica configura-se exceção, e não regra, nos processos de democratização do Estado no Brasil. Após realizar levantamento do conjunto de experiências de democracia digital existente no país, cobrindo os três níveis de governo e os três Poderes, Sampaio (2011a), concluiu que, apesar do avanço, as iniciativas geralmente são identificadas e motivadas pela ação de órgãos ou indivíduos específicos, o que pode comprometer a continuidade dos projetos – muitos ainda em fase experimental. Assim, em pesquisas futuras, cabe acompanhar a evolução e a maturação dessas e outras experiências de democracia digital no Brasil, analisando sua vinculação político-partidária e seu padrão de institucionalização.

Esse ponto vincula-se diretamente com as três iniciativas aqui estudadas, dado que todas foram implantadas em governos, cuja coligação é majoritariamente conduzida pelo Partido dos Trabalhadores – partido político que liderou a Frente Popular na criação de arranjos participativos ao longo da década de 1990. A troca de governo e a mudança de posição em relação à relevância da participação do cidadão na condução da gestão pública podem mostrar-se a pedra-de-toque do argumento aqui apresentado sobre a democratização do Estado na Era Digital. Nesse sentido, a manutenção da experiência do OPD, após a mudança do partido à frente da Prefeitura de Belo Horizonte aparece como um dado animador.

O estudo dos casos alertou, também, para a existência de um padrão ainda insatisfatório de resposta governamental aos *e-participantes* (ROTHBERG, 2010; SAMPAIO, 2008), o que pode comprometer a percepção da sociedade quanto à validade e à efetividade da sua participação na de-

mocracia digital (NAÇÕES UNIDAS, 2010). Como destacado, a configuração do Gabinete Digital confere-lhe situação mais confortável neste quesito, visto que se trata de uma iniciativa apoiada direta e objetivamente pelo governador, o que, até o momento, parece ter agilizado o processamento das contribuições e o encaminhamento das demandas. No entanto, essa não é uma característica compartilhada por todas as iniciativas. Como conclui Sampaio (2011a), “faltam no Brasil políticas públicas específicas para a utilização da Democracia Digital” (SAMPAIO, 2011a, p. 16), bem como para o próprio desenvolvimento do governo digital no país (POSSAMAI, 2010).

O baixo ‘feedback’ governamental às contribuições da sociedade pode ser evidência de dois outros fatores que tendem a constranger o desenvolvimento de experiências de democracia digital: um de natureza organizacional e outro, institucional. Primeiramente, destaca-se o papel da burocracia na Era Digital. Independentemente de uma ênfase maior ou menor dos governos no sentido da promoção da *e-participação*, a existência de um corpo de servidores públicos treinados e habilitados ao uso das TICs e, sobretudo, à operacionalização e ao processamento dos *inputs* da população, é considerada peça crítica para a realização efetiva das potencialidades da democracia digital. Levando em conta que a grande parte dos servidores constitui-se de imigrantes digitais e tende a ser refratária ao uso das novas tecnologias, autores apontam que o envolvimento, o estímulo e a capacitação dos recursos humanos é componente fundamental para a realização de projetos de governo digital, devendo ser considerados desde logo no planejamento da iniciativa (FOUNTAIN, 2001; HEEKS, 2006; HANNA, 2010; ROCHELEAU, 2006).

Um segundo fator que limita o desenvolvimento das experiências de governo e democracia digital é a baixa maturidade ou mesmo inexistência de estruturas e arranjos institucionais capazes de sustentar a atuação transversal dos órgãos governamentais. Arranjos que permitam a operação e cooperação de diferentes unidades, independentes das fronteiras organizacionais e a partir de processos eletrônicos e bancos de dados compartilhados, são necessários para viabilizar a realização de uma visão holística de

gestão pública (DUNLEAVY *et al.*, 2006). O atendimento célere e efetivo das demandas e contribuições dos *e-participantes*, bem como a (retro)alimentação desses canais pelos órgãos proponentes depende desse rearranjo interno ao aparelho do Estado. A *e-administração* tem se mostrado a peça central da engrenagem que move a construção e a realização da democracia digital. O *back office* não pode ser negligenciado¹⁶ (POSSAMAI, 2010; BARROS, CANABARRO e CEPIK, 2010).

Sendo assim, no processo de democratização do Estado brasileiro, diferentes graus de democracia digital existirão dentre os diferentes governos e níveis de governo. A amplitude das experiências dependerá da forma como as ferramentas de *e-participação* são percebidas e enfatizadas pelos governos, bem como da maneira com que se lidam e tratam os constrangimentos organizacionais e institucionais que se interpõem frente à adoção das novas tecnologias.

Por fim, mas não menos importante, deve-se frisar que os desafios à democratização do Estado e ao desenvolvimento da democracia digital não estão localizados apenas na esfera estatal. Há de se ter claro que as TICs “tornam a participação na esfera política mais confortável e acessível, mas não a garantem” (GOMES, 2005, p. 221). Pode-se afirmar que os cidadãos não se engajam nos processos participativos (digitais ou não) por não terem interesse e/ou motivação para fazê-lo. No entanto, cuidado especial deve ser tomado quando a não-participação decorre da carência dos meios necessários para fazê-lo. Nessas condições, a exclusão digital aparece como outro grande desafio a ser superado, a fim de se garantirem condições mínimas equânimes para o exercício da cidadania na Era Digital (MOSSBERGER, 2009). Se não acompanhada de políticas de inclusão digital, a

¹⁶ Em outra oportunidade, já se discutiu este tema, focalizando, principalmente, os componentes institucionais que progressivamente têm sido adotados no *back office* da administração pública para dar sustentação às práticas de governo digital, quais sejam: os planos de governo digital, as estratégias de interoperabilidade, as estratégias de governança de TIC, a carreira de *Government Chief Information Officers* (GCIO), as instituições de *e-liderança* e, ainda, a liderança política da alta administração. Para maiores informações, ver: POSSAMAI (2010).

democracia digital pode resultar em maiores desigualdades na distribuição dos recursos políticos e sociais (WILHELM, 2000), minando as bases da própria democracia.¹⁷

Tal como a experiência do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte demonstra, o desafio da exclusão digital pode ser trabalhado de maneira relativamente simples, por ora, através da disponibilização de locais de acesso público às TICs, especialmente à Internet. A evolução recente da experiência do Gabinete Digital também aponta para o tratamento dessa questão. Nacionalmente, a expansão do Programa Telecentros.br e de outra série de programas de inclusão digital dos ministérios federais, somada à desoneração na compra de *desktops*, *smartphones* e *tablets*, são meios pelos quais se vêm lidando com o problema. E, mais, caso tenha êxito em sair do papel e em cumprir suas metas, o Plano Nacional de Banda Larga (PNBL) pode reduzir significativamente as taxas de exclusão digital no país.

Apesar dos desafios, são boas as perspectivas para o desenvolvimento da democracia digital no Brasil. Além do surgimento de iniciativas inovadoras no domínio da administração pública, tem-se feito notável o uso da Internet por parlamentares e órgãos legislativos. O projeto *e-Democracia* da Câmara de Deputados mantém ativos, fóruns de discussão que contam com a presença de deputados e permitem o encaminhamento de demandas e pautas à Casa Legislativa. O Poder Judiciário, embora de forma ainda tí-

¹⁷ Apenas para lançar luz sobre a situação do Brasil, temos que, dos usuários da Internet (aqueles que acessaram alguma vez nos últimos três meses), 50% encontram-se nas áreas urbanas, enquanto não mais de 18% vivem em áreas rurais. O acesso também é concentrado nas regiões mais ricas do país: 53% do total na região Sudeste e 50% da região Sul. Quando visualizamos a partir das faixas de renda, tem-se que 92% da classe A acessa a Internet, mas apenas 45% da classe C o faz. Menos de 14% das pessoas enquadradas nas classes D e E têm essa oportunidade (CGI.br, 2011). Quanto ao uso do governo eletrônico, registra-se que 34% da população urbana acesso a internet para obter *e-serviços*, enquanto apenas 10% da população da zona rural o faz. As regiões Centro-Oeste e Sudeste são as que mais se destacam positivamente, com proporções de 35% e 37%, respectivamente, enquanto o índice mais baixo está no Nordeste (20%). Por fim, esse tipo de ação está mais presente nas classes mais altas: 83% na classe A, contra 28% na classe C e apenas 6% na DE (CGI.br, 2011).

mida, também tem experimentado ferramentas de participação eletrônica (SAMPAIO, 2011a). Essas experiências evidenciam passos no sentido da maior abertura dos três Poderes às demandas e às contribuições advindas dos cidadãos, podendo ser indicativos mesmo de um processo de democratização, não só do aparelho, mas do Estado na Era Digital.

Passados mais de vinte anos da redemocratização e da reconfiguração político-institucional do Brasil, sem dúvida é momento da Administração Pública brasileira reconhecer e assumir a realidade de uma sociedade dinâmica e em transformação. A incorporação das Tecnologias de Informação e Comunicação e a adoção de iniciativas de governo digital já não é uma mera questão de escolha. A difusão do uso dessas tecnologias como meio de comunicação, transação, operação e atuação da sociedade tem requalificado as opções disponíveis para o Estado. A democratização e a modernização da gestão pública são demandas que persistem; atendê-las de maneira inovadora não é apenas mais uma tarefa a ser cumprida, mas uma questão central à competitividade, à legitimidade e à capacidade estatal, devolvendo ao Estado sua centralidade na promoção da cidadania e no fortalecimento da democracia. Sendo assim, identificar as potencialidades da democracia digital e reconhecer os fatores que tendem a constrangê-la é fundamental ao processo de aprendizado das atuais e futuras experiências de democratização do Estado na Era Digital. Estados que não levarem em conta essa tendência e os limites impostos a ela ficarão para trás no desenvolvimento e aprofundamento do processo democrático no século XXI.

Referências

ABREU, J. C. A. *Democracia, hegemonia e internet: um estudo de caso sobre o Orçamento Participativo Digital*. 2009. Dissertação de mestrado (Mestrado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2009.

ALMEIDA, M. H. T. *O Estado no Brasil contemporâneo: um passeio pela história*. In: MELO, C. R.; SÁEZ, M. A. (org.). *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o Século 21*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

AVRITZER, L. *Sociedade civil e participação no Brasil democrático*. In: MELO, C. R.; SÁEZ, M. A. (org.). *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o Século 21*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

BARBER, B. *Strong democracy: Participatory politics for a new age*. Los Angeles: University of California Press, 1984.

BEAUMASTER, S. *E-Participation: Models*. In: GARSON, D. (ed.). *Modern public information technology systems: issues and challenges*. Londres: IGI Global, 2007.

BEST, N. *et al. Internet e a participação cidadã nas experiências de orçamento participativo digital no Brasil*. Cadernos PPG-AU/FAUFBA, v. 9, p. 105-124, 2010.

BOBBIO, N. *O futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BRESSER PEREIRA, L. C. *A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Lua Nova, n. 45, 1998.

CEPIK, M.; CANABARRO, D. R.; POSSAMAI, A. J. *A Institucionalização do SISP e a Era Digital no Brasil*. In: CEPIK, M.; CANABARRO, D. (org.). *Governança de TI: Transformando a Administração Pública no Brasil*. Porto Alegre: WS Editor, 2010a.

CEPIK, M.; CANABARRO, D. R.; POSSAMAI, A. J. *Do Novo Gerencialismo Público à Governança da Era Digital*. In: CEPIK, M.; CANABARRO, D. (org.). *Governança de TI: Transformando a Administração Pública no Brasil*. Porto Alegre: WS Editor, 2010b.

CEPIK, M.; EISENBERG, J. ; EKLUND, M. *Desenbos institucionais em informática pública: estudo comparativo em quatro cidades brasileiras*. Revista iP, Belo Horizonte, n. 2, p. 47-72, 2002.

CGI.br. *Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias da Informação e da Comunicação no Brasil*, 2008. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2009.

DAHL, R. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo. 1997.

DAHLBERG, L. *Re-constructing digital democracy: An outline of four 'positions'*. New Media Society, n. 13, p. 855-871, set. 2011.

DRAIBE, S.; HENRIQUE, W. (1988). “*Welfare State*”, *crise e gestão da crise*: um balanço da literatura internacional. Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo: ANPOCS, v. 4, n. 6, p. 53-78, fev. 2006.

DUNLEAVY, P. *et al.* *Digital Era Governance*: IT Corporations, the State, and e-Government. Nova York: Oxford University Press, 2006.

EISENBERG, J.; CEPIK, M. *Internet e as instituições políticas semiperiféricas*. In: _____. (Org.). *Internet e política: teoria e prática da democracia eletrônica*. Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 2002. p.293-314.

FEDOZZI, L. *Orçamento Participativo e Esfera Pública*: Elementos para um debate conceitual. In: FISCHER BUENO, N.; MOLL, J. (Orgs.). *Por uma nova esfera pública: A experiência do Orçamento Participativo*. Petrópolis: Vozes, 2000.

FOUNTAIN, J. E. *Building the Virtual State*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2001.

GOMES, W. *A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política*. Fronteiras - Estudos Midiáticos. São Leopoldo, vol. 7, n. 3, p. 214-222, set. 2005.

GOMES, W. *Democracia Digital*: que democracia? In: II Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação Política, 2007, Belo Horizonte. Anais eletrônicos do II Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação Política. Disponível em: <http://www.fafich.ufmg.br/compolitica/anais2007/gt_ip-wilson.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2011.

HANNA, N. K. *Transforming Government and Building the Information Society*: Challenges and Opportunities for the Developing World. Nova York: Springer, 2010.

HEEKS, R. *Implementing and managing eGovernment*: an international text. London: SAGE Publications, 2006.

HEEKS, R.; BAILUR, S. *Analyzing e-government research*: Perspectives, philosophies, theories, methods, and practice. *Government Information Quarterly*, v. 24, p. 243–265, 2007.

HELD, D. *Models of Democracy*. Cambridge: Polity Press, 2006.

HILL, K.; HUGHES, J. *Cyberpolitics*: Citizen Activism in the Age of the Internet. Oxford, Rowman & Littlefield, 1998.

IPEA. *Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2010.

KRAEMER, K.; KING, J. *Information Technology and Administrative Reform: Will e-government be Different?* International Journal of Electronic Government Research, v. 2, n. 1, p. 1-20, jan-mar, 2006.

LANE, J. E. *New Public Management*. Londres: Routledge, 2000.

MARONI, J. A. *O direito à participação no Governo Lula*. Saúde em Debate, Rio de Janeiro, v. 30, n. 71, p. 225-228, set./dez. 2005

MARQUES, F. P. J. A. *Governo e Democracia Digital: um estudo do perfil das oportunidades de participação oferecidas através de sites do Poder Executivo Federal*. In: COMPOLÍTICA - CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PESQUISADORES EM COMUNICAÇÃO E POLÍTICA, 2, 2007, Belo Horizonte. Anais... Belo Horizonte, 2007.

MATHEUS, R. *Consultas públicas do Governo Federal e agências reguladoras*. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2, 2009, Brasília. Anais..., 2009. Disponível em: <<http://www.consad.org.br/sites/1500/1504/00001393.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2011.

MELLO, G. M. *Estudo das práticas de governança eletrônica: instrumento de controladoria para a tomada de decisões nos estados brasileiros*. 2009. Tese de doutorado (Programa de Pós-Graduação em Contabilidade) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

MOSSBERGER, K. *Toward digital citizenship: addressing inequality in the Information Age*. In: CHADWICK, A; HOWARD, P. N. (ed.) Handbook of Internet Politics. New York: Routledge, 2010.

NAÇÕES UNIDAS. *United Nations e-Government Survey 2008: from e-Government to Connected Governance*. New York: United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2008.

NAÇÕES UNIDAS. *United Nations E-Government Survey 2010: leveraging e-government at a time of financial and economic crisis*. New York: United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2010.

NUNES, E. O. *A gramática política do Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

PAES DE PAULA, A. P. *Administração Pública Brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social*. R.A.E., v. 45, n.1, 2005.

PARSONS, W. *Public Policy: An introduction to the theory and practice of policy analysis*. Cheltenham-UK: Edward Elgar, 1995.

PATEMAN, C. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1970.

POSSAMAI, A. J. *Instituições e desempenho do governo digital: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e Uruguai em perspectiva comparada*. 2010. Monografia de conclusão de curso. (Bacharelado em Relações Internacionais) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2010.

ROCHELEAU, B. A. *Public Management Information Systems*. Hershey-PA: IGI Publishing, 2005.

ROTHBERG, D. Contribuições a uma teoria da democracia digital como suporte à formulação de políticas públicas. *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad* – CTS, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, v. 5, n. 14, abr. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1850-00132010000100004&lng=es&nrm=iso>. Acesso em: 01 jul. 2011.

RUEDIGER, M. A. *Perspectivas de governança na era da informação: Estado e sociedade civil*. In: MARTINS, P. E. M.; PIERANTI, O. P. *Estado e Gestão Pública: visões do Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

SABATIER, P. A. (ed.) *Theories of Policy Process*. Boulder-CO: Westview Press, 2007.

SADER, E. *Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo (1970-80)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SAMPAIO, R. C. *Diferentes modos de participação: alguns impactos da introdução da Internet no Orçamento Participativo de Belo Horizonte*. *Comunicação & Política*, v.27, n. 2, p.051-078, 2008.

SAMPAIO, R. C. *Governança eletrônica no Brasil: limites e possibilidades introduzidos pelo orçamento participativo na internet*. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 33, jul./dez. 2009.

SAMPAIO, R. C. *Que democracia Digital?* Uma prospecção das iniciativas digitais no Brasil. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE SOCIOLOGIA & POLÍTICA, 3, Curitiba, Universidade Federal do Paraná. Anais... Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2011a.

SAMPAIO, R. *O Gabinete Digital do RS e a resposta do governador*. In: Blog Comunicação e Política, 07 jul. 2011. Disponível em: <<http://www.comunicacaoepolitica.com.br/blog/2011/07/o-gabinete-digital-do-rs-e-a-resposta-do-governador/>>. Acesso em: 10 jul. 2011b.

SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. *Para ampliar o cânone democrático*. In: SANTOS, B. S. Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, W. G. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Campus Ltda, 1979.

SCHELIN, S. H. *E-Government: an overview*. In: GARSON, D. (ed.). Modern public information technology systems: issues and challenges. London: IGI Global, 2007.

SCHUMPETER, J. A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

SOARES Jr, J. S.; SANTOS, E. M. *Governança eletrônica: uma perspectiva sociotécnica das organizações públicas a partir da padronização e interoperabilidade*. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – ENANPAD, 31., 2007, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: ANPAD, 2007.

TENÓRIO, F. G.; SARAVIA, E. J. *Escorços sobre gestão pública e gestão social*. In: MARTINS, P. E. M.; PIERANTI, O. P. Estado e Gestão Pública: visões do Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

WEFFORT, Francisco. *Qual democracia?* São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

WEST, D. M. *Assessing E-Government: The Internet, Democracy, and Service Delivery by State and Federal Governments*. Providence, Estados Unidos: Brown University, 2000. Disponível em: <<http://www.insidepolitics.org/egovtreport00.html>>. Acesso em: 10 set. 2011

WEST, D. M. *Digital Government: Technology and Public Sector Performance*. Nova Jersey: Princeton University Press, 2005.

WILHELM, A.G. *Democracy in the Digital Age: Challenges to Political Life in Cyberspace*. New York, Routledge, 2000.

MENSAGEM DO PRESIDENTE DA PROCERGS

Carlson Janes Aquistapasse¹

A PROCERGS, empresa pública do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, atua no provimento de soluções de TIC - Tecnologia da Informação e Comunicação para a Administração Pública Estadual, alinhada às diretrizes da gestão Tarso Genro, vem trabalhando na concepção e implantação de plataformas digitais de colaboração e cocriação cidadã.

Como centro de soluções de governo eletrônico, temos adotado os conceitos do chamado *Open Government* ou Governo Aberto, considerado mundialmente como um estágio superior de forma de implementação de espaços de governança democrática digital. Isso porque os cidadãos mais conectados e engajados têm sido protagonistas da construção de mudanças sociais e de um futuro melhor para todos.

Neste contexto, dentro da necessidade de implementar uma ferramenta digital que estimulasse a participação, por meio do engajamento cívico e corresponsabilização cidadã, fomos parceiros na implantação do Portal Gabinete Digital, enquanto órgão de execução das políticas e estratégias de governo eletrônico. Trabalhamos intensivamente nos requisitos tecnológicos, voltados às necessidades de *hardware*, *software* e rede de telecomunicações, para implementar uma infraestrutura tecnológica que garantisse a performance e disponibilidade para todos os eventos e momentos de utilização do Portal pela sociedade.

Além disso, buscamos referenciais externos, a partir da nossa metodologia de inteligência competitiva, dentro do desafio inicial de gerar uma solução inovadora que aproximasse o Governo do cidadão e que estabelecesse um meio de interação, participação e colaboração, em uma lógi-

¹ Diretor-Presidente da PROCERGS

ca em que a plataforma tecnológica suporte e promova o relacionamento governo-sociedade de mão dupla.

O Portal Gabinete Digital, plataforma de comunicação *web* de exercício de cidadania ativa, desenvolvido em software livre, com licença *Creative Commons* e *AGPL*, implementa um processo assertivo em relacionamento e ampliação de espaços públicos de discussão em meios digitais.

Ficamos muito honrados de ter participado e colaborado nesta iniciativa de sucesso, que transformou a forma de relacionamento e interação entre governo e sociedade, rompeu barreiras e provou que governos mais abertos e transparentes são uma prática irreversível na sociedade atual.

Os reconhecimentos externos, em premiações nacionais, no âmbito de governo eletrônico, reforçam a nossa crença que estamos na direção correta, mas com a certeza que ainda podemos evoluir e ampliar iniciativas voltadas ao uso intensivo da TIC para engajamento cívico, construção coletiva para os problemas sociais, espaços de diálogo digitais, mobilizações virtuais e corresponsabilização cidadã.

AGRADECIMENTOS

A construção de um projeto como o Gabinete Digital é estabelecida no esforço do dia a dia, fruto do trabalho conjunto de um grande número de pessoas e instituições. Esses diversos agentes são responsáveis pela capacidade do Estado do Rio Grande do Sul de consolidar sua tradição democrática. Cabem, portanto, alguns agradecimentos, a começar pelo apoio incondicional do governador Tarso Genro, responsável primeiro pela abertura de um novo canal de diálogo com a sociedade.

A consultoria da Fundação Getúlio Vargas (FGV) foi fundamental no desenho inicial e orientação das primeiras ferramentas do Gabinete Digital. Nominamos, em especial, os professores Marco Villas e Marco Aurélio Ruediger, que têm trabalhado diretamente conosco, além do presidente da FGV, Carlos Ivan Simonsen Leal. Da mesma forma, a PROCERGS tem sido uma parceira essencial para o desenvolvimento e manutenção do nosso portal. Contar com uma empresa pública de TIC é um privilégio do qual poucos estados do Brasil dispõem. Entre as pessoas que frutificaram este trabalho integrado estão o presidente Carlson Asquistapasse, o vice-presidente Cláudio Dutra, o diretor técnico Lino Roque Kieling, o agente de negócios Jairo Castilho França e os desenvolvedores Alessandra Nunes, Rodrigo Rosa, Cristhiane Chemello, Leo Andrade e Felipe Pasquale, com o gerenciamento de Silvia Leite e Maria Beatriz Hanse.

Nossos agradecimentos também à Associação Software Livre.org (ASL), que nos apoiou com sua plataforma de vídeo livre nos primeiros meses do Gabinete Digital. Ricardo Fritsch, coordenador geral da entidade, nos ajudou cedendo, solidariamente, sua coordenadora de comunicação, Thaís Rucker, que integrou a equipe do GD até o início de 2013. Da ASL também veio o valioso suporte do hacker Pablo Lorenzoni. Ao Banco Mundial e ao programa ICT4Gov, pelo apoio, reconhecimento e fundamental troca de experiências com outros projetos de nível global. Em especial, gostaríamos de agradecer ao consultor Thiago Peixoto, que acompanha o projeto local que está remodelando os processos de participação digital no RS.

Aos nossos colaboradores pontuais, que se integraram à equipe em momentos específicos, mas que muito aportaram de sua experiência. Em 2012, principalmente, tivemos a honra de contar com o trabalho do desenvolvedor Tiago Silva e do designer Hozielt Huston. Aos nossos ex-funcionários, um agradecimento especial, pois sua passagem pelo Gabinete Digital ajudou a consolidar o caminho a ser trilhado. Obrigado, portanto, ao gestor de mídias sociais, Everton Rodrigues, conosco desde o lançamento do Gabinete Digital até 2013, a Lincoln de Souza, hacker e coordenador técnico entre 2011 e 2012, a Bianca Persisi Toniolo, que atuou na comunicação e produção de eventos entre 2011 e 2012, à jornalista Thaís Rucker, fundamental para a comunicação do Gabinete Digital durante todo o ano de 2012 e o início de 2013, ao auxiliar administrativo Christian Menezes, a serviço do GD em 2012, e a todos que, mesmo fora do corpo funcional da equipe, foram e são essenciais para o sucesso do trabalho; incluindo toda a equipe do Gabinete do Governador e da Secretaria-Geral de Governo (SGG), em especial a Luciano Mendonça, diretor geral da SGG, Diogo Santos, chefe de gabinete da SGG, Michele Sandri, no Gabinete do Governador até 2013, e Letícia Vasconcellos, da Assessoria Superior do Governador.

Cabe um agradecimento especial ao sociólogo e pesquisador Fabrício Solagna, que orientou, enquanto coordenador executivo, os trabalhos do Gabinete Digital durante todo o período em análise neste livro, desde seu lançamento até agosto de 2013. Aos atuais membros do Gabinete Digital, queremos realizar um agradecimento apresentando cada um individualmente. Temos uma equipe diversa e multidisciplinar, estranha à composição de um departamento público convencional, mas que favorece a inventividade e a superação diária de desafios. Características essenciais para conceber, desenvolver e implementar espaços inovadores de participação e transparência na internet. São eles:

Secretário-Geral de Governo e Coordenador Geral do Gabinete Digital - Vinicius Wu

Historiador pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), exerceu as funções de assessor especial do ministro da Justiça, chefe de ga-

binete da Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça e de diretor da União Nacional dos Estudantes (UNE). Também foi membro do Conselho Nacional de Juventude da Presidência da República. Nos dois primeiros anos do Governo Tarso Genro, comandou a Chefia de Gabinete do Governador. É coordenador do Gabinete Digital.

Jornalista/Diretor - Luiz Damasceno

Jornalista formado pela UFRGS em 2008. No setor privado, trabalhou como redator e tradutor freelancer na área de tecnologia, bem como fotógrafo em empresa internacional de cruzeiros marítimos. Na área pública, coordenou a comunicação da Prefeitura de Esteio e prestou assessoria de imprensa na Prefeitura de Canoas.

Comunicadora - Cláudia Schulz

Mestre em Artes Visuais pelo Programa de Pós-Graduação em Artes Visuais - UFSM (2010). Possui foco de trabalho no área de gestão e produção cultural (2009/2013). Atua em esferas de articulação e desenvolvimento de políticas de redes sócio culturais. Comunicadora e Midialivrista.

VideoMaker - Thiago Köche

Thiago Köche é formado em Comunicação Social pela UNISINOS/RS. Realizou trabalhos para televisão, projetos para web, publicidade e cinema na iniciativa privada. Seu é direcionado para captação de imagem e edição.

Desenvolvedor - Sérgio Berlotto

Técnico em Processamento de dados, programador desde 2001, trabalhei em empresas como Assembléia Legisl. do Estado, CTZ, Banrisul Proc. de Dados, Trace Sistemas, Sebrae. Tecnologias já utilizadas: Oracle, Visual Basic, PL1, Cobol, Java, HTML/CSS e php. Atualmente focado em projetos web em Python e Wordpress. Já lessionei para algumas turmas em um projeto da prefeitura de Porto Alegre, e hoje sou professor de curso online sobre Framework Flask, Python.

Desenvolvedor Web - Guilherme Guerra

Trabalhou como desenvolvedor de jogos educativos e sites na Universidade de Minas Gerais, e como desenvolvedor de sistemas digitais em Software Livre na iniciativa privada. É militante do movimento software livre e colaborador do Fórum Internacional de Software Livre.

Jornalista - Cristina Pasqualetto Rodrigues

Jornalista e blogueira, trabalhou como assessora de imprensa na Assembleia Legislativa do estado do RS e como produtora de conteúdos em projetos de comunicação digital. Foi uma das organizadoras dos dois primeiros encontros de blogueiros do Rio Grande do Sul. Atualmente, é gestora de mídias sociais do Gabinete Digital do governo gaúcho e cursa especialização em Política Internacional na PUCRS.

Jornalista - Pâmela Seyffert

Pâmela Seyffert é jornalista formada pela Universidade Católica de Pelotas (UCPel). Trabalhou na redação do jornal impresso Diário Popular (Pelotas). Integrou equipes de assessoria de imprensa em eventos regionais (Fenadoce, Moda Pelotas e Expofeira). Assessorou a deputada estadual Miriam Marroni na Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Atualmente, integra a equipe de comunicação da Secretaria Geral de Governo (SGG).

O QUE É O GABINETE DIGITAL?

Criado em maio de 2011, o Gabinete Digital é um canal de participação e diálogo entre a sociedade civil e o Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Ligado à Secretaria-Geral de Governo, busca permitir que os cidadãos influenciem na gestão pública e exerçam maior controle social sobre o Estado através de mecanismos inovadores relacionados às novas tecnologias de informação e comunicação.

A concepção do projeto passou por uma ampla pesquisa sobre iniciativas semelhantes no Brasil e no exterior. Exemplos de democracia digital em países como Alemanha e Estados Unidos inspiraram a criação de um conjunto único de ferramentas e metodologias para a construção colaborativa de políticas públicas. Em dois anos de atividade, os canais abertos pelo Gabinete Digital já propiciaram resultados significativos, como a maior consulta pública online já realizada no país.

Fiel aos princípios do conhecimento livre e compartilhado, bandeira emergente da cultura digital, todo o portal foi elaborado e licenciado em código aberto. Desde as primeiras linhas de programação o projeto foi disponibilizado publicamente, o que permite o desenvolvimento colaborativo e a replicação em plataformas de outras cidades e estados do Brasil. Sob a licença Creative Commons 3.0, todos os conteúdos também podem ser utilizados por terceiros sem restrições de copyright. Padrões técnicos atuais e abertos permitem maior acessibilidade e tornam a interface do Gabinete Digital adaptável a dispositivos móveis, como tablets e smartphones.

Mais que um espaço online de diálogo e interação, o Gabinete Digital é uma política de Estado que impacta diretamente na realidade dos cidadãos gaúchos. A mobilização em atividades presenciais é, portanto, parte essencial da rotina de trabalho. Parcerias com movimentos e organizações da sociedade civil são importantes para potencializar a participação digital e aproximar o governo das demandas reais da população.

Seminários, oficinas e atividades conjuntas com entidades e coletivos relacionados à cultura digital, novos movimentos sociais, instituições de pesquisa e outros grupos conferem enraizamento social ao modelo gaúcho de democracia em rede. O componente presencial também é fundamental para o sucesso das consultas públicas, a exemplo das vans da participação, que coletaram contribuições em todo o estado nas duas edições do Governador Pergunta.

A maior consulta pública digital do Brasil

Como governo e sociedade podem, juntos, promover a paz no trânsito? O governador perguntou e a sociedade respondeu. Com mais de 240 mil votos, o Gabinete Digital realizou, em 2012, a maior consulta pública online do Brasil e ajudou a definir as 10 ações prioritárias para a segurança nas ruas e estradas do Rio Grande do Sul. No ano anterior, a 1ª edição do Governador Pergunta, sobre atendimento em saúde pública, já havia somado 122 mil votos. As consultas envolvem, além do ambiente online de recepção e priorização das propostas - desenvolvido em conjunto com a Universidade de Princeton -, a parceria de diversas entidades da sociedade civil e órgãos públicos, bem como duas vans equipadas com tablets para coletar contribuições em todo o estado.

Audiências públicas digitais

O Gabinete Digital agrega o componente online às tradicionais audiências públicas, com transmissão ao vivo e interatividade entre espectadores, especialistas e agentes públicos. Pela internet, o público encontra um canal aberto para opinar ou enviar perguntas que são respondidas em tempo real pelos convidados presentes no evento. Os resultados da discussão e a avaliação da percepção pública incidem diretamente na tomada de decisões do governo.

Em oito edições, o Governo Escuta recebeu em torno de um milhão de acessos sobre temas de grande interesse da sociedade gaúcha, como os

protestos que tomaram as ruas do país em junho de 2013, reforma política, bullying nas escolas, o novo modelo de pedágios adotado pelo Rio Grande do Sul, a liberdade na sociedade digital e o projeto de lei que buscava vetar estrangeirismos em documentos públicos no âmbito do estado.

De Olho nas Obras

Até meados de 2013, as informações relacionadas ao andamento das obras em execução pelo Governo do Estado restringiam-se ao sistema de monitoramento interno. Com o lançamento da ferramenta De Olho na Obra, os cidadãos podem acompanhar a evolução dos projetos, dialogar com gestores acerca dos detalhes técnicos e contribuir para o monitoramento enviando imagens e vídeos dos canteiros de obras espalhados por todo o Rio Grande do Sul.

Os usuários também podem seguir as obras do seu interesse e receber as atualizações do governo na sua conta de e-mail ou rede social de preferência. O retorno da população é incorporado e discutido na sistemática interna de monitoramento, de onde saem as respostas para a comunidade. Mensalmente, o governador participa pessoalmente da interface, com bate-papos ao vivo e anúncios relevantes sobre os projetos mais acessados.

