

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

**TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E DEMOCRACIA: Estudo de caso do
gabinete digital do estado do RS**

Pedro Henrique Kleinpaul Bruno

Rio de Janeiro

2018



TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E DEMOCRACIA: Estudo de caso do gabinete digital do estado do RS

Pedro Henrique Kleinpaul Bruno

Dissertação de mestrado apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Tecnologia para o Desenvolvimento Social, do Núcleo Interdisciplinar para o Desenvolvimento Econômico e Social – NIDES, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Tecnologia para o Desenvolvimento Social.

Área de concentração: Tecnologia Social

Orientadores: Celso Alexandre Souza de Alvear e Felipe Addor

Rio de Janeiro

Setembro/2018

CIP - Catalogação na Publicação

K64898
t KLEINPAUL BRUNO, PEDRO HENRIQUE
TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E DEMOCRACIA: Estudo de
caso do gabinete digital do estado do RS / PEDRO
HENRIQUE KLEINPAUL BRUNO. -- Rio de Janeiro, 2018.
108 f.

Orientador: Celso Alexandre Souza de Alvear.
Coorientador: Felipe Addor.
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do
Rio de Janeiro, Núcleo Interdisciplinar para o
Desenvolvimento Social, Programa de Pós-Graduação em
Tecnologia para o Desenvolvimento Social, 2018.

1. Tecnologia. 2. Sociedade. 3. Democracia. 4.
Participação. I. Souza de Alvear, Celso Alexandre,
orient. II. Addor, Felipe, coorient. III. Título.

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática da UFRJ com os
dados fornecidos pelo(a) autor(a).

TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E DEMOCRACIA: Estudo de caso do gabinete digital do estado do RS

Pedro Henrique Kleinpaul Bruno

Dissertação de mestrado apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Tecnologia para o Desenvolvimento Social, do Núcleo Interdisciplinar para o Desenvolvimento Econômico e Social - NIDES, da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção de título de Mestre em Tecnologia para o Desenvolvimento Social.

Aprovado por:

Prof. Dr. Celso Alexandre Souza de Alvear (Orientador) - UFRJ

Prof. Dr. Felipe Addor (Orientador) – UFRJ

Prof. Dr. Flávio Chedid Henriques - UFRJ

Prof. Dr. Arthur César de Araújo Ituassu Filho - PUC

Eng. Dr. Alan Freihof Tygel - EITA

Rio de Janeiro
Setembro / 2018

DEDICATÓRIA

Dedico esse trabalho à minha família: meus pais Marco Antônio da Rocha Bruno e minha mãe Elba Kleinpaul Bruno, que sempre me apoiaram nessa difícil jornada do mestrado, e em especial ao meu filho Miguel Galán Kleinpaul Bruno, que completou 1 aninho em 2018.

AGRADECIMENTOS

Aos meus orientadores Celso Alexandre e Felipe Addor pelos comentários, puxões de orelha, pela compreensão, apoio e o suporte oferecido. Aos professores do NIDES, que tiveram toda a paciência e dedicação ao exporem os ensinamentos durante as aulas e a todos os colegas e amigos de classe, que me ajudaram muito nesse período. Concluir uma dissertação em meio ao nascimento do meu filho Miguel Galán, junto com rotinas pesadas de trabalho não foi uma tarefa fácil. Dessa forma, deixo meu registro e agradecimento às pessoas que ofereceram suporte, ajudando a cuidar do meu filho desde o nascimento: à Laura Galán, mãe do Miguel; minha mãe Elba Kleinpaul e meu pai Marco Antônio; à tia Rozenda Kleinpaul; à prima Danielle Bruno e minhas afilhadas Raquel Carneiro e Letícia Carneiro; e em especial a Maria Cristina, sempre disposta a ajudar. Sem essas pessoas certamente não sobraria tempo algum para dedicar à escrita desta dissertação.

Agradeço também ao pessoal do Gabinete Digital: Vinícius Wu (Coordenador do projeto), Fabrício Solagna, Sérgio Berlotto, Luiz Damasceno, pela paciência durante as entrevistas e por responder todas as questões levantadas e que viabilizaram a pesquisa. E por último, mas não menos importante, aos colegas do SOLTEC (Núcleo de Solidariedade Técnica da UFRJ), ambiente ao qual o NIDES está inserido. Foram anos de militância e que me fizeram encerrar esta jornada, acreditando que um outro mundo é possível.

RESUMO

Tecnologia da Informação e Democracia: Estudo de caso do Gabinete Digital do estado do RS

Pedro Henrique Kleinpaul Bruno

Resumo:

O trabalho realizou um estudo de caso descritivo da experiência do Gabinete Digital, levantando possíveis causas relacionadas aos fatores que possibilitaram a implantação do projeto e as causas que resultaram no término. O Gabinete Digital foi uma iniciativa do estado do Rio Grande do Sul, que buscou a ampliação democrática através de um canal de participação digital. O projeto teve início no ano de 2011, durante o governo de Tarso Genro e foi descontinuado em 2014, no governo sucessor. Desde então, o Gabinete Digital ainda é considerado uma das maiores e mais importantes experiências de participação digital no Brasil e no mundo. A metodologia da dissertação partiu de revisão bibliográfica de conceitos relacionados à Participação Popular, Democracia Participativa e Democracia Eletrônica, além de entrevistas com os atores chaves do Gabinete Digital. Como resultado, foi possível obter os principais fatores relacionados ao sucesso da implantação: Cultura de Participação, Participação Efetiva e Reconhecimento Social, e as principais causas do término: Baixa Institucionalização, Ambiente Político Polarizado e Cultura de Descontinuidade no Serviço Público.

Termos Chaves: Tecnologia, Sociedade, Democracia, Participação

Rio de Janeiro
Setembro / 2018

ABSTRACT

Digital technologies by civil society for political decision-making can contribute by creation of spaces for democratic experimentation that allow complementarity between representative and participatory democracy. For that reason, present work seeks reach out an exploratory case of study that describe the "Gabinete Digital" experience, highlighting possible causes related to the factors that contribute to the implementation of the project and the probable causes that led to the end. "Gabinete Digital was an initiative of the state of Rio Grande do Sul, which sought to expand democracy through a digital participation channel. The project began in 2011, during the government of Tarso Genro and had its finished in 2014 by the successor government. Since then, the project is still considered one of the largest and the most important experiences of digital participation in Brazil and around the world. The creation of new technological solutions is a way to overcome democratical barriers, being an important Brazilian ally, by improving democracy and expanding the range of possibilities to exercise citizenship.

Key Words: Technology, Society, Democracy, Participation

Capítulo 1: Introdução	11
1.1. Apresentação do tema	11
1.2. Objetivo.....	15
1.3. Justificativa	16
1.4. Metodologia	17
1.5. Estrutura da dissertação	18
Capítulo 2: Participação e Democracia	19
2.1. O Processo Democrático	19
2.2 A Democracia Fundamentada.....	24
2.3 A Democracia no século XXI.....	27
2.4 A Participação Popular e Democracia Participativa.....	29
2.5 A Participação Popular na Constituição de 1988.....	30
Capítulo 3: Tecnologia da Informação e Participação Popular	39
3.1 Governo eletrônico e políticas de participação	39
3.2 Transparência, Tecnologia e Democracia	50
3.3 A importância do Design Participativo e do Software Livre na Construção de Sistemas de Participação.....	56
3.4 Métodos ágeis no desenvolvimento de software	62
3.5 A experiência do Orçamento Participativo Digital	67
Capítulo 4: Gabinete Digital – Início, apogeu e declínio de um projeto de participação digital	71
4.1 O início do projeto do Gabinete Digital.....	71
4.2 Construção e desenvolvimento do projeto	79
4.3 Funcionamento das ferramentas.....	85
4.4 Fatores que levaram ao apogeu e ao declínio do Gabinete Digital	93
4.5 O legado da experiência de participação	98
CONSIDERAÇÕES FINAIS	103
Críticas e Comentários	103
REFERÊNCIAS	106
Referências Bibliográficas.....	106
Referências Normativas.....	110
Apêndice A	111

Apêndice B	113
-------------------------	------------

Capítulo 1: Introdução

1.1. Apresentação do tema

Segundo Santos (2002), a democracia, em especial nos países do Sul, apresenta deficiências em relação às suas instituições e aos mecanismos que permitem aliar representação e participação. Uma possibilidade de ampliação do cânone democrático se expressa na complementariedade entre democracia representativa e participativa. Para isso, devemos inovar através da criação de mecanismos que sejam capazes de viabilizar a coexistência da participação e da representação, de forma a garantir uma gestão mais participativa.

Para Evans (2008), a maior articulação dos movimentos sociais através do surgimento de novas tecnologias como as redes sociais, mostra-se como principal motor para a expansão da participação social. Alguns autores como Gomide e Pires (2014), em sua análise de arranjos institucionais para testar políticas públicas, chegam à conclusão que muitas das políticas públicas carecem de participação desde o momento de sua formulação até o estágio de efetiva implementação pelo poder público. Nessa análise, como afirmam Santos e Avritzer (2002), quando existe alguma forma de participação popular, na maioria das vezes a mesma se encontra em caráter de confinamento local.

Na busca de um Estado que seja criador de novas capacidades democráticas, toma-se como ponto de partida nesse trabalho, a hipótese de que a Tecnologia da Informação pode ser um importante aliado em meio a esse processo. Vive-se um momento em que a crença em um processo verdadeiramente democrático está colocado em discussão. A participação popular nas decisões é um assunto cada vez mais debatido.

A busca por uma democracia mais participativa esbarra na questão da criação de novas soluções tecnológicas que sirvam para ampliar a participação social. O uso de TIC pode ser um grande aliado brasileiro nesse sentido. A democracia participativa precisa ser um meio para democratizar a democracia e fortalecer a demodiversidade (SANTOS, 2002).

A modernização da administração pública vem trazendo cada vez mais as Tecnologias da Informação e o desenvolvimento de Sistemas de Informação para dentro do governo, seja nas esferas federais, municipais ou estaduais (CGI, 2018).

Contudo, nem sempre foi assim, durante o período neoliberal, os principais portais federais de governo eletrônico (egov) nos países do Mercosul (Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai) careciam de conteúdo voltado à participação/mobilização. O foco dos serviços públicos prestados estava voltado apenas para a lógica mercadológica, baseada na relação cidadão – cliente, característica marcante do paradigma reformista neoliberal vivenciado em torno dos anos 90. Sendo assim, o uso das potencialidades do egov por esses países, se reduzia ao oferecimento de serviços e a comunicação com a população, que eram feitos dentro desses portais. Sendo assim, no tocante a participação, os principais portais federais de egov, não possuíam, e muitos ainda não possuem, nenhuma ou quase nenhuma ferramenta que amplie a oportunidade de interação cidadã nas decisões de cada país.

O movimento por maior participação social (EVANS, 2012), fez com que fosse gerada uma demanda para a criação de mecanismos que permitissem aproximar o Estado da população. No Brasil e também mundialmente, essa demanda deu origem a diversas políticas públicas voltadas à participação social. O caso do Orçamento Participativo é um exemplo de grande sucesso e foi adotado em capitais como Porto Alegre e Belo Horizonte. Esse trabalho considera que o uso das Tecnologias de Informação e Comunicação podem servir como instrumento importante em meio a esse processo. Nesse sentido, torna-se obrigatório pesquisar a principal experiência de participação popular e que foi realizada através de ferramentas de TIC: o caso do Gabinete Digital do Governo do Rio Grande do Sul. Ancorado em uma política pública que tinha objetivos mais ousados, como o de criar um Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã, o Gabinete Digital funcionou como principal ferramenta de um dos braços do Sistema Estadual de Participação Popular, tendo como o papel, fomentar a participação por via digital.

O Gabinete Digital (GD) era um canal de participação e diálogo entre a população e o Governo do Rio Grande do Sul e estava ligado à Secretaria Geral de Governo. O GD buscava permitir que os cidadãos influenciassem na gestão pública e exerçam maior controle social sobre o Estado por meio de mecanismos relacionados às novas tecnologias de informação e comunicação. Na prática, ele era composto por diversas ferramentas, sendo que algumas foram extintas e outras incorporadas ao longo do projeto. Elas permitiam a realização de processos consultivos pela Internet, além de incentivar dinâmicas colaborativas de construção de políticas públicas e monitoramento das mesmas, além de explorar novas linguagens para aproximar o cidadão do Estado, conforme consta no relatório "Gabinete Digital - Democracia em Rede. Balanço 2011-2014".

A ideia central do projeto estava na tentativa de promover a troca de experiências no campo da participação em rede com outras esferas e instâncias da Administração Pública, investindo no desenvolvimento de tecnologias livres e abertas. O sistema era composto pela Participação Digital, Diálogos sociais, Controles Sociais e Decisões Orçamentárias. Dentro de cada um desses projetos havia iniciativas como debates em Conselhos, Conferências e o próprio Orçamento Participativo, além do Plano Plurianual Participativo. O Orçamento Participativo é um instrumento muito difundido e que foi implementado no Brasil a partir de 1988 com a redemocratização. A partir dessa ferramenta os cidadãos podem escolher e/ou influenciar diretamente nos gastos de determinado município.

O estado do Rio Grande do Sul tem características de fomentar a participação popular. Pioneiro no Orçamento Participativo na cidade de Porto Alegre, o município iniciou o projeto no ano de 1989 e vem inspirando prefeituras brasileiras como Belém, Belo Horizonte, Guarulhos, dentre outras e internacionalmente nas cidades de Rosário (Uruguai), Saint Denis (França), Toronto (Canadá), Bruxelas (Bélgica), dentre outros. O estado do RS vem servindo como objeto de estudos e pesquisas piloto para fundamentar a implantação de modelos similares em outros estados da federação e também em municípios. O foco de análise desse trabalho será no braço de apoio à Participação Digital, uma iniciativa do Sistema Estadual de Participação Popular

e Cidadã do estado do RS e que deu origem ao projeto chamado de “Gabinete Digital”, escopo do estudo de caso que será conduzido.

1.2. Objetivo

Objetivo geral: Realizar um estudo de caso descritivo da experiência do Gabinete Digital, levantando os fatores que possibilitaram sua implantação e as causas que resultaram no término.

Foram formulados alguns objetivos específicos, com o intuito de nortear o trabalho e direcionar as entrevistas. São eles:

Objetivos específicos:

- Levantar dados quantitativos sobre o projeto.
- Verificar se o estado levou em consideração as demandas trazidas pela população.
- Levantar as políticas públicas que foram implantadas através do Gabinete Digital.
- Verificar como se deu o processo de construção do Gabinete Digital, no que tange a aspectos relacionados à construção da ferramenta e as possibilidades de interação da população com o Estado.
- Mapear o legado deixado pelo Gabinete Digital

1.3. Justificativa

O modelo de democracia representativa está colocado em discussão e a população cada vez se sente mais distante das decisões políticas, enquanto alguns cidadãos seguem na busca por novas formas de interagir com o Estado. A questão da participação social nas decisões políticas, seja ela de maneira direta ou indireta, é um caminho para ampliar a cidadania e fortalecer a participação. Nesse contexto, este trabalho se mostra relevante ao estudar um caso de sucesso e reconhecido mundialmente: o caso do Gabinete Digital.

O Gabinete Digital conquistou prêmios de destaque, como o concedido pelo Banco Mundial e pela Organização das Nações Unidas. Por esse motivo, o trabalho tem relevância, ao ter como foco a análise institucional em que pese os desafios para que o programa saísse do papel, entrasse em sua melhor fase e depois fosse retirado do ar pelo governo seguinte.

É necessário retomar o caso a partir de uma ótica contemporânea. Desde 2011 até os dias atuais, nenhuma experiência similar conseguiu obter o mesmo êxito do Gabinete Digital. Por isso, se torna urgente a compreensão do caso a fundo, na tentativa de conduzir experiências semelhantes e que possam produzir resultados melhores e com um verdadeiro potencial de aumentar a participação em um viés democrático.

1.4. Metodologia

Foi realizado um estudo de caso descritivo (YIN, 2001) do Gabinete Digital. O trabalho conta com uma revisão bibliográfica e a realização de entrevistas com atores chave do processo, com o objetivo de tentar entender o contexto de surgimento da ferramenta, sua rápida expansão e posterior declínio, resultando no fim da experiência e analisando o legado deixado por ela.

A coleta de dados foi realizada através de entrevistas semiestruturadas, com atores que trabalharam no governo do estado e estiveram diretamente ligados ao Gabinete Digital. A entrevista seguiu um roteiro pré-estabelecido (APÊNDICE A) e que tem como objetivo coletar os dados chaves para se atingir o objetivo geral da dissertação. Como mencionado, as entrevistas foram semiestruturadas e abordaram aspectos gerais sobre o Gabinete Digital e sobre as suas ferramentas.

1.5. Estrutura da dissertação

O capítulo um trata da introdução. Este capítulo foi dividido em seis partes: Apresentação, objetivo, justificativa, metodologia e o conteúdo dos capítulos.

O capítulo dois está dividido em cinco partes. A primeira parte traz o tema do processo democrático, a segunda parte ainda trata da democracia, fundamentando-a de acordo com suas origens. A terceira parte trata da democracia no século XXI. A quarta parte traz a questão da participação popular no contexto democrático e a última parte busca orientar sobre como a participação popular é tratada na Constituição Federal de 1988.

O capítulo três está dividido em 04 partes: A primeira parte discute governo eletrônico (e-gov) e políticas de participação relacionadas às variadas formas de e-gov. A segunda parte trata de transparência, tecnologia e democracia, momento em que se analisa a relação central entre esses 3 pontos, para um viés democrático. A terceira parte diz respeito ao desenvolvimento de software de forma participativa, baseando-se em software livre. A quarta e última parte conta um pouco sobre a primeira experiência de utilização da tecnologia como apoio a uma prática que já vem sendo utilizado no Brasil a cerca de 10 anos: o Orçamento Participativo.

O capítulo quatro trata da experiência do Gabinete Digital. Ele está dividido em cinco partes. A primeira explica o início do projeto e seu contexto de lançamento. A segunda parte trata do processo de desenvolvimento das ferramentas que compõem o Gabinete Digital. A terceira parte mostra as ferramentas e como funcionavam na prática. A quarta parte se propõe a analisar e levantar o contexto e as estruturas que levaram ao apogeu e ao declínio do projeto de participação. A quinta e última parte diz respeito ao legado deixado pela experiência e o que se pode aproveitar dela para experiências futuras.

As considerações finais trazem a conclusão e sugestão para futuras pesquisas.

Capítulo 2: Participação e Democracia

O objetivo desse capítulo é fazer a revisão bibliográfica sobre aspectos teóricos que permeiam a questão de pesquisa. Sendo assim, nesta parte serão abordadas questões relacionadas à democracia, o processo democrático e a participação em um contexto democrático.

2.1. O Processo Democrático

O aumento da participação social na construção de políticas públicas está diretamente relacionado ao processo de construção democrática de um determinado local. A democracia pode se manifestar de diversas formas e em diferentes graus em determinada sociedade. Por exemplo, ela pode ser direta, indireta, representativa e participativa. Isso irá impactar diretamente nas formas e mecanismos de interação entre Estado e sociedade. No caso brasileiro, a democracia é exercida através do voto popular, ato em que a população escolhe o seu representante e, a partir disso, o mesmo tem a incumbência de representá-la em tomadas de decisão que vão na direção de seu pensamento e viés ideológico.

A democracia está ligada à ideia de governo do povo, opondo-se à ideia de tirania, existente no governo de uma só pessoa, da oligarquia. A democracia tem sua ideologia expressa na própria formação da palavra: “demo”, como prefixo grego significando povo e “cracia” como sufixo significando governo. Nesse sentido, pressupõe-se que a democracia seja o governo em que o povo seja o ator responsável pelas regras as quais determinada sociedade será submetida. (DAHL, 2001). Essas regras são positivadas nas constituições dos países e o preceito chave para que esse processo funcione é que todos os indivíduos sejam considerados politicamente iguais.

A grande questão é que cada associação¹ de pessoas (governo) possui sua própria regra de funcionamento (constituição), criando uma grande diversidade

¹ Termo cunhado por Robert Dahl (2001), representa o funcionamento de uma estrutura administrativa.

nesse cenário. Para Dahl (2001), cinco são os critérios para se ter um processo democrático:

Quadro 1

Participação efetiva	Antes de ser adotada uma política, todos os membros devem ter oportunidade iguais para expressar sua opinião.
Igualdade de voto	No momento de tomada de alguma decisão política, todos os membros deverão ter iguais direitos de voto.
Entendimento esclarecido	Cada membro deve ter oportunidade iguais e efetivas de aprender sobre as políticas alternativas importantes e suas prováveis consequências.
Controle do programa de planejamento	Os membros devem ter a oportunidade de decidir quais as questões devem ser colocadas no planejamento
Inclusão dos adultos	Todos ou a maioria dos adultos deverão ter o pleno direito de cidadãos, implícito no primeiro dos critérios.

Fonte: Baseado em Dahl (2001). Elaboração própria

A justificativa desses critérios se baseia no conceito de igualdade política. Para o autor, quando qualquer critério desses é violado, não se tem a igualdade política necessária para o funcionamento pleno de uma democracia.

Vale a pena observar a questão da igualdade política. Ela parte do pressuposto de que todos os membros são igualmente qualificados para participarem das decisões, criticando as constituições que se baseiam em pressupostos de igualdade, quando não há essa igualdade (DAHL, 2001). Os argumentos relacionados à qualificação do debate em relação à igualdade política é tema complexo e não consensual entre diversos autores. A qualificação da população para participação política deve se dar através do incentivo do Estado com a criação de políticas públicas de participação e colaboração e que sejam baseadas na gestão democrática. Atualmente, no Brasil, essas redes de

interlocução e controle social se manifestam através de conferências, conselhos, audiências públicas, etc. A sociedade civil se organiza em espaços de discussão e deliberação promovidos pelo próprio Estado.

Com a constituição de 1988, a institucionalização e criação desses espaços certamente foram um grande avanço no cenário democrático brasileiro. Esses espaços permitem o aprendizado contínuo e a formação da consciência política e cidadã da população. Entretanto, também é importante salientar a importância dos espaços informais de discussões, como forma de criação de consciência e formação da opinião pública. Contudo, alguns problemas merecem ser observados, como o fato de o Brasil ter vivido um período de aproximados vinte anos sob um regime ditatorial.

Uma dimensão importante da herança institucional da ditadura militar para os governos da década de noventa foi a permanência de núcleos de poder específicos no Estado brasileiro, dotados de grande independência e nenhum controle político ou social. (CODATO, 2005 p. 101)

Nesse sentido, o país ainda caminha na direção da consciência e debate político entre os cidadãos. As marcas do regime ainda podem ser sentidas atualmente. Apesar de os espaços de participação terem sido criados formalmente a partir de 1988, a questão da participação e o interesse político do brasileiro não começa a partir de então. Segundo Teles (2001), muitas são as heranças deixada pela ditadura militar no Brasil.

O governo Fernando Henrique Cardoso (1995 – 1998; 1999 – 2002), por exemplo, se destacou pela desregulamentação, controle da inflação e do déficit público. O controle político, através das instituições brasileiras que vigoravam desde então, faziam com que o aparelho de Estado estivesse voltado apenas aos interesses do mercado. As políticas de privatizações, transporte e comércio exterior, são exemplos vivenciados. Segundo Codato (2005), essas reformas neoliberais, tinham como pré-condição a existência de um arranjo institucional autoritário por parte do Estado. Desse modo, a questão da participação social e cidadania deram lugar às reformas autoritárias, não democráticas e orientadas ao liberalismo de livre mercado.

Sua implementação não combinou com as exigências de ampliação da cidadania e controle social sobre o Estado, suas burocracias e

aparelhos de poder. Houve uma complementaridade entre o discurso ideológico liberal e as práticas políticas autoritárias, expressa na insistência em construir apenas a hegemonia social do capitalismo neoliberal, e não novas formas de legitimação política democrática. O déficit de cidadania é somente a face mais visível desse processo (CODATO, 2005 p. 101).

Dessa forma, o período do regime militar no Brasil tem influência no cenário político brasileiro posterior à ditadura. Segundo Codato (2005), a transição ditatorial para a democracia foi marcada por um período intenso de transações e negociações.

O propósito do governo Geisel (1974-1979) foi promover uma distensão, isto é, um relaxamento dos controles políticos impostos à sociedade. A censura prévia foi parcialmente suspensa, os resultados eleitorais, depois de algumas manipulações das regras, foram admitidos, os protestos dos empresários contra o “modelo econômico” foram, embora com reservas, tolerados e as inesperadas reivindicações operárias, surgidas a partir de 1978, foram um efeito não antecipado da ação liberalizante (CODATO, 2005 p. 93).

Na “política de abertura” (1979 – 1985), o governador Figueiredo manteve o projeto do governo Geisel. Além do período transacional ter como características intensas negociações, teve caráter bastante duradouro. Segundo Martins (1988), esse período, teve como principal característica a manutenção de práticas autoritárias.

A legenda do governo Geisel foi, como se sabe, distensão política “lenta, gradual e segura”. Esse procedimento deveria ser suficientemente arrastado para que não pudesse ser interpretado como uma involução da “Revolução”, servindo de pretexto à contestação aberta da extrema-direita, militar e civil. Ele deveria ser também gradual, isto é, progressivo e limitado, pois não poderia abrir caminho a uma ofensiva oposicionista que conduzisse, por exemplo, à uma ruptura democrática (QUARTIM DE MORAES, 1982, p. 766).

A cultura de participação foi anulada a partir do regime ditatorial e, além disso, a questão da repressão policial através do uso da força é uma marca sentida até hoje pelos movimentos sociais e militantes que anseiam por participação e por alguma voz nas decisões tomadas em Brasília. Segundo um estudo de Kehl (2010), a polícia militar brasileira é a única polícia da América Latina que comete mais crimes no período pós ditadura do que no período da ditadura propriamente

dito. Esses fatores ainda contribuem negativamente para a mobilização e criação da consciência política para a participação popular e cidadã brasileira.

Voltando à questão democrática, segundo Dahl (2010), responder à pergunta sobre o que é democracia não é uma tarefa fácil. Pode-se começar definindo-se o que é Estado em seu ponto de vista.

Estado é um tipo muito especial de associação que se distingue pelo tanto que pode garantir a obediência às regras sobre as quais reivindica jurisdição, por seus meios superiores de coerção (DAHL, 2010 p. 53).

Desse modo, diz ainda que quando as pessoas se referem à governo, estão fazendo referência à governo do Estado, sob cuja jurisdição vivem. Em outras palavras, o Estado é um tipo de associação em que indivíduos estão submetidos a certas regras, necessárias a seu funcionamento. O contrato social de Rousseau aponta bem essa questão (PINTO, 2009). Para se viver em sociedade, os indivíduos ali presentes se submetem a algumas cláusulas contratuais (leis) e que no caso brasileiro são votadas por representantes do povo. A pergunta difícil de responder é o quão democrática essa associação na forma de Estado pode ser, pois, como se pode perceber, irão existir diversas formas de associação, criando Estados com características distintas desde a sua constituição até as principais instituições que regem o seu funcionamento propriamente dito. Analisar a questão democrática em um cenário desse nível e com enormes variáveis não é tarefa fácil.

2.2 A Democracia Fundamentada

Segundo Dahl (2012), a origem da democracia se deu na cidade de Atenas, lugar em que os atenienses fizeram a primeira transformação democrática: da ideia e prática do governo de poucos, para a ideia e prática do governo de muitos (DAHL, 2012, p. 1).

No princípio, o governo de muitos se dava na esfera das cidades-Estado. Aos poucos, as cidades-Estado foram sendo substituídas pelo Estado nacional. Essa ruptura resultou em um ambiente propício para a criação de novas instituições. Esse novo cenário, complexo de instituições, é conhecido como democracia (DAHL, 2012).

Contudo, apesar de altamente recomendada, a democracia padece de alguns limites e possibilidades aos quais não se deve ignorar. Com a diversidade de regimes que estão presentes nos Estados-nação atuais, é fácil imaginar as diferenças e complexidades de suas instituições, portanto, a grande parte deles reclama o reconhecimento do título de “democrático”. Esse é um dos efeitos do termo “democracia” ter se universalizado popularmente, criando um viés positivo para o governo de Estados que se intitulam como tal. O termo democracia, na atualidade, significa algo tão amplo que na realidade não significa quase nada, causando confusão no entendimento popular do significado do termo e fazendo com que até mesmo regimes ditatoriais usem a palavra para se referir a alguma prática que possuiu adesão popular. Além disso, é importante atentar para o perigo de perversão ao qual a palavra pode nos submeter. Governos totalitários e aristocráticos podem se apropriar do termo e justificar o uso do poder, pois foram eleitos através do voto popular, considerada uma prática “democrática”. Nas palavras do autor:

Pode parecer perverso que essa expansão global sem precedentes históricos na aceitabilidade das ideias democráticas possa não ser totalmente bem-vinda a um defensor da democracia. No entanto, um termo que significa qualquer coisa não significa nada. Assim ocorreu com a "democracia", que atualmente não é tanto um termo de

significado restrito e específico, quanto um vago endosso de uma ideia popular (DAHL, 2012 pp 2-3).

A principal causa dessa confusão é que a ideia de democracia se originou das mais diversas fontes como a ateniense, grega, romana, medieval, renascentista (DAHL, 2012). A própria origem etimológica da palavra “democracia” como sendo “governo do povo” nos coloca diante de questionamentos como: o significado da palavra “povo” e quem seria esse “povo”; como se dá essa forma de governo feito pelo “povo”. Robert Dahl, bem como outros teóricos da democracia como Rousseau e John Locke, se referem ao povo como o “demos”. O principal problema da teoria democrática está na forma de escolha do “demos”. A dificuldade de limitar quem será esse “demos” está presente atualmente em todos os regimes democráticos. Em Atenas, na época do surgimento do processo democrático, o “demos” incluía uma pequena minoria da população adulta de Atenas, atestando então o caráter exclusivo que se manifestou na democracia ateniense e continuou predominando durante muito tempo em países como a Grécia e os Estados Unidos, ao excluírem principalmente mulheres, crianças, presidiários, negros e índios do direito ao voto, por exemplo.

Esse capítulo não tem o intuito de entrar no debate das diversas correntes dos críticos da democracia, mas sim expor que o regime democrático possui singularidades e características distintas e que irão variar de acordo com a especificidade presente na constituição de cada Estado-nação e as peculiaridades históricas em seu processo de formação.

É importante destacar outro ponto que afeta diretamente o estabelecimento de práticas consideradas democráticas, o que conhecemos hoje em dia como a segregação espacial. A cidade não pode ser dividida em duas: a cidade dos mais abastados e a cidade dos menos abastados. Isso cria uma divisão do espaço que origina conflitos e contribui para o ódio de classes e para a tirania. Dahl (2012) destaca que esse pode ter sido um dos motivos que levou os mais ricos a porem os trinta tiranos no governo de Atenas.

Para o funcionamento da democracia, o povo deve ter a noção de bem comum. Este deve sempre prevalecer em relação aos bens e garantias individuais. Em suma, sobre a democracia ateniense, Péricles conclui:

Nossa constituição, disse Péricles, não copia as leis dos Estados vizinhos; ao contrário, somos mais um modelo para os outros que imitadores. A administração de nossa cidade-Estado favorece a muitos e não a poucos; por isso é chamada de democracia. Se examinarmos as leis, veremos que ela garante igual justiça a todos em suas diferenças particulares; se examinarmos as classes sociais, veremos que o progresso na vida pública depende da reputação por habilidade, e não se permite que o mérito seja determinado por considerações de classe; tampouco a pobreza constitui um obstáculo, pois se um homem pode servir ao Estado, ele não é prejudicado pela obscuridade de sua condição. A liberdade da qual desfrutamos, em nosso governo estende-se, ainda, à nossa vida diária. Longe de nós manter uma vigilância invejosa uns sobre os outros: não nos sentimos compelidos a odiar nosso próximo quando ele faz o que ele gosta, nem nos permitimos aqueles olhares críticos que não podem deixar de ser ofensivos. Mas essa grande tranquilidade em nossos relacionamentos privados não nos torna cidadãos sem leis (DAHL, 2012 p. 25).

Outra questão bastante controversa é a questão das escalas. A democracia como hoje conhecemos, presente nos Estados-nação, como já mencionado, culminou na criação de diversas instituições para que o processo fosse viabilizado. Segundo Dahl (2012), esse arcabouço institucional se distancia muito do regime que um cidadão ateniense da época conhecia como regime democrático. No caso ateniense, a questão local era trabalhada com uma participação efetiva em um âmbito de cidade-nação. No contexto atual, na maioria dos regimes que se dizem democráticos, o que se observa é um representante eleito diretamente pelo voto popular e que toma decisões diariamente sem a participação efetiva da população. Essa é a principal característica que tem colocado como pauta a discussão da democracia representativa como único mecanismo de cidadania política. Na visão grega da democracia, para o cidadão, a atividade política é natural, pois é considerada um processo social, não separado do resto da vida. Sendo assim, o Estado e o governo não são entidades distantes, remotas e alheias a esse ser social. O homem, sendo um animal político, participa e tem em sua natureza a capacidade de se organizar e criar mecanismos de viabilizar a organização da associação. Essas são características que o diferenciam dos outros animais.

2.3 A Democracia no século XXI

Como se pode perceber, a democracia moderna possui diversas características distintas da democracia ateniense. A diversidade do *demos* presente nos países atualmente cria uma heterogeneidade expressa em diversas etnias, religiões e outras formas de diversidade. Tal característica desequilibra a harmonia imaginada no ideal grego, fazendo com que o conflito político seja a marca registrada do Estado democrático moderno (DAHL, 2012). Prevalece então o governo representativo em detrimento da democracia direta, divergindo-se do que foi observado em Atenas.

Entretanto, a democracia ateniense tinha o seu caráter de exclusão. Eram excluídos das assembleias os negros, mulheres e crianças. Contudo, o *demos* que participava ainda tinha um caráter superior de inclusividade, quando comparado as outras democracias da época. É válido destacar que, mesmo nas democracias modernas, tal questão ainda não foi superada. Com o advento do sufrágio universal, percebeu-se um grande avanço em relação à questão levantada, porém a exclusão e segregação política ainda se manifesta nos Estados democráticos contemporâneos, mesmo que de diferentes formas.

Desse modo, cabe destacar o grau de importância que a democracia participativa vem tomando na sociedade contemporânea. A pressão por maior participação popular tem colocado em questão as formas mais tradicionais com que os cidadãos atuavam na política. Isso deu origem ao que se pode chamar de crise do sistema político representativo. Alguns autores discorrem sobre dois termos bem relevantes nesse sentido: a globalização hegemônica e a globalização contra-hegemônica (SANTOS, 2002).

Tais conceitos aparentam ser relevantes sob o ponto de vista democrático. A globalização hegemônica está mais próxima à globalização neoliberal. Nela, o modelo neoliberal dirige o processo. Dessa forma, o mercado se torna o principal responsável por conduzir os mercados de maneira “globalizada” e a democracia se manifesta em seu caráter mais conservador, perdendo-se espaço para formas

de experimentar novos mecanismos e combinações que contribuam para melhorar a interação governo versus sociedade.

Segundo Santos (2002), a globalização contra-hegemônica é exatamente o oposto. Ela perde seu caráter conservador e une as mais diversas organizações sociais na luta contra a globalização neoliberal. Nesse sentido, é interessante a forma como se dá essa interação. Ela se dá de maneira “bottom up”, ou seja, de baixo para cima, sendo o povo o principal responsável pelo fenômeno que culmina na pressão dos representantes eleitos por determinada sociedade. Santos (2002) reconhece tal fato como uma maneira de resistência à globalização neoliberal.

Santos (2002), expõe alguns autores como Norberto Bobbio, Joseph Shumpeter, Weber, dentre outros, como precursores da construção teórica sobre a concepção hegemônica da democracia na segunda metade do século XX. Essa concepção estava pautada nos preceitos da democracia liberal. Nesse sentido, trazendo a questão da democracia representativa e a democracia participativa para a discussão, pode-se dizer que o debate não está esgotado. Como afirma Santos (2002 p. 48):

Se é verdade que a autorização via representação facilita o exercício da democracia em escala ampliada, como argumenta Dahl, é verdade também que a representação dificulta a solução das duas outras questões: a da prestação de contas e a da representação de múltiplas identidades.

Como mostrado anteriormente, o modelo de democracia ateniense tinha suas particularidades e dificuldades em relação às questões de representação e participação. Além disso, o *modus operandi* da sociedade ateniense era diferente (DAHL, 2012). Nesse sentido, quando posto em prática o mesmo modelo, porém em países com características distintas, a questão democrática passa por diversos questionamentos e dificuldades que até hoje são motivos de discussão no mundo contemporâneo.

Dessa forma, a concepção hegemônica da democracia foi sendo constituída. Baseando-se nos preceitos da democracia liberal e espelhando-se no modelo democrático ateniense, o mundo foi contaminado com a ideia de que a

democracia nos moldes ateniense poderia ser facilmente replicada e resolveria o problema de toda a sociedade.

2.4 A Participação Popular e Democracia Participativa

As concepções não hegemônicas da democracia na segunda metade do século XX irão pôr em cheque o procedimentalismo democrático como um método de autorização de governos, como supunha Bobbio. Ao invés disso, ele deve ser uma forma de exercício coletivo do poder político (COHEN, 1997). Começam então a surgir algumas formas de procedimentalismo participativo nos países do Sul, como as experiências do Orçamento Participativo no Brasil e dos Panchayats na Índia, por exemplo.

Brasil, Colômbia, África do Sul, Índia e Moçambique são exemplos de países em que existiu algum tipo de movimento que tinha como pressuposto a participação. Foram países que, de alguma forma, conseguiram criar arranjos institucionais que propiciassem o exercício da democracia participativa, como foi o caso da experiência do orçamento participativo no Brasil. Esse clamor por maior influência nas decisões políticas de determinada nação, aliado ao desenvolvimento de modernas Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC's), farão com que, em meio a esse processo, sejam destacadas algumas iniciativas, com a construção de ferramentas que possibilitem o engajamento e o controle político dos cidadãos no processo de tomada de decisão pelos seus representantes.

De acordo com Santos (2002), Brasil e Índia são os países nos quais as potencialidades da democracia participativa mais se manifestaram. A constituição brasileira de 1988 garantiu espaços capazes de ampliar e fortalecer a prática da democracia participativa. A experiência do orçamento participativo em Porto Alegre foi capaz de articular a democracia representativa com a democracia participativa, criando espaços de deliberação popular a nível local. É interessante a análise de que tanto no Brasil quanto na Índia, as mudanças na forma de democracia foram viabilizadas por movimentos sociais que questionavam práticas de exclusão popular nas decisões políticas.

No caso brasileiro, o estado do Rio Grande do Sul é pioneiro na utilização de um sistema de Tecnologia para deliberação. O Rio Grande do Sul tem uma história singular com o orçamento participativo. Como uma das primeiras na América Latina, a experiência de Orçamento Participativo no sul do Brasil foi bastante relevante e serviu como caso concreto em relação às formas criativas de se reinventar, criando alternativas que façam com que os cidadãos se sintam mais ativos no processo de decisão política (WAMPLER, 2008). Nesse cenário, vale observar a experiência do Gabinete Digital no Rio Grande do Sul.

As experiências analisadas são possíveis respostas à criação de novos mecanismos capazes de criar formas de emancipação social, com o fortalecimento da demodiversidade², principalmente a democracia participativa, saindo de seu confinamento à nível local e indo em direção à escala nacional através de movimentos de globalização contra-hegemônicos, surgindo através da ampliação de redes nacionais, regionais e globais de ampliação de práticas locais. Deve-se ter em mente os perigos da perversão e de cooptação já citados, coexistindo e complementando as democracias participativa e representativa.

Assim, Santos (2002) alerta para as vulnerabilidades e ambiguidades da participação. Para ele, a participação está vulnerável à ação de atores que podem contestar processos de intensificação democrática. Já o caráter ambíguo está relacionado ao sentido da ação proativa para frear essa intensificação democrática.

2.5 A Participação Popular na Constituição de 1988

Como já mencionado, o modelo hegemônico de democracia, baseado no sufrágio universal como prática geral e adotada na maioria dos países que se autodenominam democráticos, colocou em debate a discussão sobre a questão democrática em sua completa essência. Partindo-se da análise da sessão anterior, percebe-se que a essência do ideal democrático vai muito além do

² O termo demodiversidade está relacionado à possibilidade de o regime adotar uma diversidade democrática, no que diz respeito à democracia representativa e a participativa, podendo ambas coexistir, ou serem complementares (Santos, 2002).

direito ao voto e da democracia representativa que o processo eleitoral usa como estratégia para legitimar suas ações, quando estão no poder.

Segundo Addor (2016), esse modelo de representação, além de estar em crise, gera um desinteresse pela política, por parte dos cidadãos, à medida que o representante eleito se coloca em uma posição distante do cidadão que o elegeu e das verdadeiras demandas sociais as quais o cercam. Além disso, percebe-se um afastamento em relação à construção democrática (processo de fortalecimento da democracia) e ausência do sentimento público. Tais fatores, quando somados, acarretam na crise democrática a qual o mundo contemporâneo tem vivenciado.

No sentido oposto à essa direção, iniciativas esparsas vêm sendo criadas para combinar a representação democrática com a participação propriamente dita. São iniciativas concretas e institucionalizadas a partir da constituição de 1988.

A constituição de 1988, pode ser considerada uma das mais modernas e democráticas do mundo. Além de elencar o rol de garantias e direitos individuais em seu famoso artigo 5º, logo no início, ela trata das formas da democracia direta e indireta. Nas palavras de Macedo (2008), a constituição:

Prevê que todo o poder emana do povo; que esse poder será exercido por meio de representantes (democracia indireta) e também de forma direta. Isso significa dizer que a base do sistema democrático será não apenas o voto, mas também a participação popular, direta, pelos meios e instrumentos constitucionais e legais (MACEDO, 2008 p.186).

Pode-se destacar como instrumentos constitucionais legais, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular. Dessa forma, para Macedo (2008), quando se fala em Constituição Federal de 1988, não há o que se falar em democracia semidireta, pois em seu próprio texto, a Constituição de 1988, conhecido por muitos como constituição cidadã, propõe diversas formas inovadoras de participação da sociedade em relação às atividades estatais (MACEDO, 2008). No entanto, a democracia participativa “é no sentido de incorporar na prática democrática novos e modernos instrumentos de controle e de participação no

poder, com ênfase nos mecanismos de controle social” (MACEDO APUD CARRION, 2001, p. 49-52).

A constituição adota o Estado democrático de direito, que se funda no princípio da soberania popular, soberania esta que deverá ser exercida não só na forma das instituições representativas, bem como na formação do que dá sentido ao desenvolvimento da capacidade humana de participar, exercendo a cidadania como garantia legal dos direitos fundamentais.

No entendimento constitucional, cidadania vai muito além da participação no processo eleitoral e até mesmo do sufrágio universal. As garantias e direitos individuais fazem com que a carta magna dê verdadeiro significado à característica de constituição cidadã. Diversos direitos sociais e ferramentas para interação entre Estado e sociedade são formas de exercer a cidadania. Tal fato está intimamente ligado à democracia participativa, que como já mencionado, não se resume ao mero processo eleitoral e sim à emancipação social e cidadã, no sentido de indivíduo participante, fiscalizador e controlador da atividade estatal (MACEDO, 2008).

Outra questão abordada pela constituição cidadã de 1988 foi a questão das escalas, principalmente no que se refere à gestão de políticas públicas. A descentralização político-administrativa, através da municipalização, veio resolver a questão dos conflitos entre as questões mais locais e as questões mais globais. Esse fato gerou um ganho de autonomia local, enfraquecendo o forte grau de centralidade antes observado, distribuindo melhor o poder nacional, regional e local, e contribuindo para o fortalecimento de políticas públicas locais, como também à proximidade da relação entre Estado e sociedade (MORONI, 2005).

Como já citado, a CF/88, prevê alguns instrumentos que podem ser considerados práticas relacionadas à participação. Eles podem aparecer de três formas:

- a) aqueles atinentes à representação, basicamente relacionados ao sufrágio universal; b) aqueles tradicionalmente constantes do rol dos instrumentos da democracia direta: plebiscito, referendo e iniciativa popular; c) aqueles inovadores, peculiares da democracia participativa, que consistem nas mais variadas formas de participação da sociedade, como meio de legitimação do poder e exercício da soberania popular (MORONI, 2008 p. 188).

Com isso, pode-se elencar alguns dos principais dispositivos constitucionais, com o intuito de exemplificar textos constitucionais, voltados a esse tipo de iniciativa. A tabela abaixo resume o exposto:

Tabela 2

Legislação	Artigo	Inciso	Texto Constitucional
Constituição Federal 1988	Art. 5º	XXXIII	Obrigações de os órgãos públicos prestarem informações de interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, no prazo da lei
Constituição Federal 1988	Art. 5º	XXXIV	Direito de petição aos poderes públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder
Constituição Federal 1988	Art. 5º	XXXVIII	Reconhecimento da competência do tribunal do Júri, de caráter eminentemente popular, de participação da sociedade no Poder Judiciário
Constituição Federal 1988	Art. 5º	LXXIII	Legitimidade de qualquer cidadão para propor ação popular, em defesa de direito difuso, objetivando anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural
Constituição Federal 1988	Art. 194	VII	Participação da comunidade nas ações de seguridade social
Constituição Federal 1988	Art. 10	–	Participação dos trabalhadores e empregadores nos órgãos colegiados dos órgãos públicos, para defesa de interesses profissionais ou previdenciários.
Constituição Federal 1988	Art. 29	XII	Colaboração de associações representativas da coletividade no planejamento municipal
Constituição Federal 1988	Art. 29	XIII	Previsão de iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, mediante manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado
Constituição Federal 1988	Art. 31, § 3º	–	Colocação das contas dos municípios à disposição dos cidadãos, que poderão questionar-lhes a legitimidade e a legalidade
Constituição Federal 1988	Art. 37, § 3º	I	Obrigatoriedade de a Administração direta e indireta criar mecanismos para receber reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral

Constituição Federal 1988	Art. 37, § 3o	III	Disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública
Constituição Federal 1988	Art. 39	–	Instituição de conselhos de política de administração e remuneração de pessoal, em todas as esferas da Federação, com a participação dos servidores
Constituição Federal 1988	Art. 58	II	Realização de audiências públicas das comissões do Legislativo com entidades da sociedade civil
Constituição Federal 1988	Art. 61, § 2º	–	Legitimidade dos cidadãos para iniciativa de leis
Constituição Federal 1988	Art. 173, § 1º	I	Fiscalização pela sociedade quanto às atividades das empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias, que explorem atividade econômica de produção
Constituição Federal 1988	Art. 198	III	Participação da comunidade nas ações e serviços públicos de saúde

Fonte: Elaboração própria (Macedo, 2008)

Também é válido destacar que esses dispositivos constitucionais deram origem a novas práticas de controle social, criadas a partir dos mecanismos participativos, elencados na carta magna de 1988. O que se conhece hoje como iniciativa popular, orçamento participativo, ouvidorias, corregedorias, conselhos e conferências, são exemplos do desdobramento de alguns destes dispositivos que foram elencados no quadro acima.

Em relação às conferências nacionais, Souza (2011) destaca que essa forma de interação ocorre desde o governo de Getúlio Vargas, porém somente a partir do primeiro governo Lula os assuntos foram sendo diversificados e a mobilização da população ampliada. No levantamento realizado pelo autor entre o período de 2003 e 2010, foram realizadas setenta e quatro conferências em quarenta temas diferentes. Sendo 70% dos temas de caráter inédito. Estima-se que cinco milhões pessoas tenham participado em etapas municipais, regionais e nacionais. Ao analisar os participantes por setor, conclui-se que cerca de 43%

eram do governo, 44% da sociedade civil organizada e o resto foram pessoas não identificadas (SOUZA, 2011).

As conferências nacionais, realizadas no período situado entre 2003 e 2010, tinham como objetivo principal propor assuntos relacionados à garantia de direitos, estabelecimento de estratégias, indicações de prioridades de ação, etc. Essa finalidade propositiva talvez tenha levado à generalização em detrimento da especificação de ações e programas, o que pode induzir os participantes ao que já se espera como resultado (SOUZA, 2011). Outro aspecto que se deve observar é a distância entre a discussão com a participação e a ação propriamente dita. Os assuntos discutidos precisam ser postos em prática e o fato da discussão se esgotar na conferência é um aspecto a ser observado.

Em se tratando dos Conselhos Nacionais, no mesmo período já mencionado, Lima (2011) mapeia 71 conselhos, divididos em quatro tipos: os conselhos de política, os de direito, os de fundo e os ligados à administração pública indireta. Os conselhos se diferenciam por seus objetivos e formas de funcionamento.

Os conselhos relacionados à política, tem como função contribuir para a formulação de políticas públicas. Os de direito são os que tratam do direito de uma população específica e de maneira geral, como os conselhos de direito das crianças e dos adolescentes e o dos direitos da mulher. Há também os conselhos de fundo, como o do Fundo de Amparo ao Trabalhador e o da erradicação da pobreza. Nesses casos, existe verba pública completamente destinada a essas políticas específicas, criadas para resolver problemas sociais críticos. Os conselhos ligados à administração pública direta são outro tipo de conselho e que tem como objetivo definir os rumos da instituição, fazendo as discussões através de órgãos colegiados.

Os conselhos podem ser deliberativos ou consultivos. No caso dos deliberativos, as decisões tomadas, se traduzem em resoluções. Nesses casos, a eficácia, em relação à participação direta nas políticas públicas é maior que no caso dos consultivos. Nos consultivos, uma decisão posta em pauta é discutida e serve apenas para fins de consulta. Não existe nenhuma garantia legal de que as decisões mais votadas serão realmente postas em práticas, influenciando diretamente nas políticas públicas, como no caso dos deliberativos (LIMA, 2011). Apesar disso, é perigoso crer cegamente que os conselhos deliberativos têm sempre o poder de influenciar diretamente as políticas públicas. É necessário a

análise cuidadosa dessa questão. Como afirma Lima (2011), conselhos deliberativos podem ser usados para discutir temas pontuais e operacionais, ou seja, insignificantes no sentido de decisões mais amplas e que podem de fato nortear uma política pública.

Por outro lado, existem exemplos de conselhos consultivos em que questões de caráter mais amplo são debatidas, como é o caso do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Ou seja, o fato de o conselho ser consultivo não significa que ele não tenha força política (LIMA, 2011).

Os conselhos têm suas regras para escolha de representantes, divisão de poder, votos e a arquitetura da participação de uma maneira geral. Contudo, é válido destacar que apesar de a participação social ser garantida, ela não é aberta a qualquer indivíduo. Grupos de representantes da sociedade civil, movimentos sociais, iniciativa privada e representantes do governo, tem direito a participação por vias formais.

Os conselhos, diferentemente das conferências e das audiências públicas, não são abertos à participação de qualquer pessoa interessada na discussão. Quem pode falar, e principalmente votar nos conselhos, são os representantes eleitos ou indicados. Há, em alguns casos, a participação de conselheiros especialistas e de pessoas reconhecidas como importantes para determinado debate, mas se há necessidade de votações a respeito de algum tema, somente os conselheiros oficialmente eleitos ou indicados podem se manifestar. É mais presente nos conselhos que em outros espaços a necessidade de a pessoa demonstrar conhecimento sobre o que fala, não podendo ser uma pessoa leiga no assunto. Essa característica é muito importante para se entender como se dá a representação política nos conselhos e conferências (TEIXEIRA; SOUSA; LIMA, 2012 p. 15).

Esse fato se constitui em um paradoxo, pois se a perspectiva é a de ampliação da participação, não caberia a restrição à participação e sim a abertura geral. Nesse sentido, o conhecimento e a especialização se tornam quase que um imperativo à participação, dificultando ainda mais a questão (SCHMITTER, 1974).

Também são formuladas algumas críticas quando se fala sobre o que é discutido nos conselhos. A título de exemplo, toma-se para questão a construção das pautas de discussão. Elas definem o que será discutido de fato no conselho, tem-se então elevado grau de importância política. O principal formulador dessa

pauta é o próprio presidente do conselho, e a maioria dos presidentes dos conselhos são os ministros. Analisando esse fato, é cabido a pergunta sobre o tipo de pauta que está sendo colocada em discussão: pautas relacionadas aos assuntos do governo e que dividem opiniões ou somente as pautas que interessam ao próprio governo? A pergunta a respeito do motivo pelo qual a sociedade civil não pode participar da construção dessas pautas merecem ser debatidas e investigadas.

Ainda falando a respeito da participação social no Brasil, encontram-se as audiências e consultas públicas. Estas possuem um caráter eventual, ou seja, são realizadas quando do surgimento de eventos como a discussão de um novo plano diretor para a cidade ou quando do estudo de viabilidade e impacto ambiental para grandes empreendimentos, por exemplo.

Entretanto, cabe inferir que o sistema democrático brasileiro passa por uma forte crise. Como visto, as possibilidades de participação garantidas a partir da constituição de 1988 vêm sofrendo duras críticas, pelos que se propõem em analisar e entender mais a fundo essa questão da participação social. As participações pelas vias formais aqui destacadas necessitam ser reformuladas e alguns pontos, como a questão de não incluir todos os cidadãos no processo.

No caso do governo Lula, observa-se que houve uma fragmentação administrativa no que diz respeito à participação, com pesos diferentes para sujeitos políticos distintos e predomínio de uma visão da sociedade centrada na relação capital-trabalho. Isso pode demonstrar contradições entre discursos e práticas, em particular quando se observa a forma de escolha e o perfil do público de espaços participativos nacionais. O próprio grau de abertura à participação em conselhos e conferências nacionais pode ser indicativo da maneira como se dá a dinâmica de funcionamento desses espaços. Vimos que há uma tendência à especialização para participação, o que restringe o envolvimento de cidadãos e cidadãos, fomentando monopólios de representação (TEIXEIRA; SOUSA; LIMA, 2012 p.40).

Apesar de o arcabouço jurídico brasileiro apresentar mecanismos que permitem que os cidadãos participem de alguma forma, nas decisões políticas esse arcabouço expresso na CF/88 aparenta não ser efetivo, a ponto de a população sentir que vive em uma sociedade verdadeiramente democrática e que é bem representada pelos políticos, que são eleitos através do voto direto.

Por essa razão, pode-se dizer que a sociedade brasileira está atravessando um processo de perda de legitimidade, representada através de uma democracia frágil e com crise de representação e confiança nos governantes líderes. Nesse sentido, as Tecnologias da Informação e Comunicação podem ser um aliado em meio ao processo de fortalecimento democrático e recuperação da confiança da população, nos líderes governamentais. Acredita-se que tal fato é possível, através da combinação entre representação e participação efetiva. É necessário ir além dos mecanismos formais criados pela CF/88 e fortalecer a participação através de instrumentos que são cada vez mais comuns no cotidiano da sociedade contemporânea, como a internet.

Capítulo 3: Tecnologia da Informação e Participação Popular

Esse capítulo tem como objetivo orientar a análise crítica de como a Tecnologia da Informação pode estar presente na ampliação e fortalecimento do processo democrático, seja na questão da representatividade, seja na participação política.

3.1 Governo eletrônico e políticas de participação

A ampliação da cultura de participação, seja ela digital ou não, e o processo de tomada de consciência política, juntos, têm o poder de levar a sociedade a uma emancipação política a ponto de não se tornar tão necessários espaços formais voltados à participação, à medida que pode-se vê-la e senti-la nas ruas, praças, bares, etc. Esse grau de cultura política e cidadã tem um papel importante seja na tomada de consciência, seja na construção de políticas públicas que irão nortear as grandes decisões do país (ADDOR, 2016). O processo de crise pela qual o sistema representativo tem passado está tão forte a ponto de desmotivar as pessoas a frequentarem os espaços formais, que foram um enorme avanço a partir de 1988. Quando o fazem, esses espaços têm servido mais como agente legitimador de ações a serem realizadas, do que no sentido de ampliar a participação e criar novos canais de interação entre o Estado e a sociedade.

A destruição de barreiras da comunicação, em especial com o avanço de tecnologias relacionadas à internet, podem ser uma alternativa para criação desses espaços informais de debate. A evolução das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC's) a partir do século XX teve consequências surpreendentes para a democracia (COLOMBO, 2006) ao influenciar diretamente na organização social, desde as relações de trabalho até a forma de comunicação interpessoal e a vida particular da população. Dessa forma, o uso de TIC's relacionadas à organização social e política ganhou diversas terminologias ao longo do tempo. Tele Democracia, Democracia Digital, Democracia Eletrônica, Governo Digital, Ciberdemocracia, entre outros, são alguns dos termos cunhados para relacionar o uso de TIC's no processo político de maneira geral, seja ele dotado de alguma forma de controle e participação social, seja apenas como processo de modernização da administração pública a partir do uso de sistemas que

permitem automatizar e controlar processos que antes eram executados de forma não automatizada.

Entende-se pelo termo Democracia Eletrônica (DE), como sendo a utilização das TIC's, principalmente as utilizadas através da internet,

Nos processos políticos democráticos de comunidades locais, estatais, regionais, nacionais ou locais. As TIC's são usadas nesse sentido por parte dos governos, partidos políticos, grupos de interesse, organizações da sociedade civil, organizações governamentais internacionais e os cidadãos (COLOMBO, 2006 p. 29).

Já o termo Governo eletrônico, pode ser entendido em um sentido mais amplo, dando enfoque a todas as práticas de utilização de sistemas de informação por parte da administração pública. Sendo assim, a prática de governo eletrônico não está necessariamente ligada a construção de algum mecanismo, através do uso de tecnologia, que seja capaz de promover uma participação popular na política. Ao contrário disso, até o ano de 2007, a maioria dos portais federais de e-gov no Mercosul, careciam de funcionalidades que permitam e/ou incentivem a participação (MARTINUZZO, 2008). Recentemente, alguns autores defendem que tal processo vem se modificando e tem algum tipo de ligação direta com o crescimento do webativismo (ARAUJO, PENTEADO & SANTOS, 2015).

O intenso uso da tecnologia, abre novas possibilidades de articulação e engajamento social na esfera pública. A partir desse movimento, surge o webativismo, que utiliza de mídias sociais, para organizar movimentos sociais, agendas de políticas públicas, ou até mesmo para debater temas de interesse popular. Dessa forma, a internet tem contribuído para novos processos de relacionamentos e vivências, amparados nas configurações nas quais os novos aparatos digitais possuem, fazendo com que a sociedade e a política, consigam relacionar-se entre si, de diferentes formas (PINHO, 2012).

O próprio Estado, tem percebido recentemente, o potencial desses espaços, e tem criado espaços institucionalizados, para o exercício dessa prática democrática. Pode-se chamar isso de desdobramento "*top down*", movimento em que o próprio governo lança uma plataforma de participação, para os cidadãos interagirem e gerar subsídio para as políticas públicas de Estado. É o caso do que aconteceu recentemente no Brasil, através do e-democracia pelo

congresso nacional (<http://edemocracia.camara.gov.br/>), espaço que possui o objetivo de discutir projetos de lei no âmbito legislativo.

Os últimos anos são inúmeros os exemplos de ações que, por meio dos dispositivos digitais, exerceram influência no desenvolvimento de políticas. O próprio Estado, ao perceber as possibilidades de uso dessas ferramentas como instrumento político, tem procurado criar espaços para ampliar a participação cidadã (ARAUJO, PENTEADO, SANTOS, 2015, p. 1599).

Entretanto, é possível perceber que o Brasil e a América Latina, ainda sentem os efeitos da década de oitenta e noventa, período em que os países Latino Americanos, sofreram uma grande onda neoliberal, reduzindo o movimento de governo eletrônico e colocando o mesmo para seguir a mesma vertente neoliberal, baseada na lógica do discurso do cidadão como um cliente. (MARTINUZZO, 2008). Os cidadãos eram vistos como meros consumidores dos serviços públicos. Essa lógica mercadológica, baseada no princípio do cidadão-cliente, fez com que houvesse um reducionismo no verdadeiro papel do Estado como promotor de políticas públicas, baseadas no desejo da população. Desse modo, os portais federais de e-gov, tinham basicamente a função de informar e oferecer serviços informatizados à população. Dessa forma, a ampliação da utilização de novas tecnologias da informação, através do desenvolvimento da computação e criação de novos sistemas, se reduziu ao caráter de “prestação de serviços” por parte do Estado, como destaca Martinuzzo (2008):

O retrato das telas mostra um quadro tímido de uso das potências do governo eletrônico por parte das administrações federais dos países do Mercosul. Há ainda muito a se avançar em termos de utilização interativa e político-mobilizadora das TICs. A experiência revelada pelas homepages se mostra restringida pelo paradigma neoliberal, focada na prestação de serviços a cidadãos-clientes (MARTINUZZO, 2008, p. 22).

Cabe destacar que esse cenário não está restrito aos países do Mercosul. Apesar de existirem um maior número de iniciativas em outros lugares como a Europa, o contexto Europeu de políticas públicas e sistemas de participação popular, ainda se mostram aquém do modelo ideal que as potencialidades da participação podem levar (COLOMBO, 2006). Nesse sentido, a utilização das TIC's se restringem aos processos de modernização da administração pública e

ao contexto da lógica mercadológica, que reduz o papel do Estado a um mero provedor de serviços.

No Brasil, a Lei de Transparência (LC 131, de 27/5/2009), obrigou todos os entes federativos a colocarem os dados públicos na internet, trazendo um novo desafio para a época: estabelecer que os governos devem publicar os dados orçamentários e de gastos em tempo real na internet. Desde então, os dados começaram a ser disponibilizados gradativamente. O avanço de tecnologias como a rápida sincronização de dados foi fator chave para que a lei pudesse ser cumprida.

Com a política da transparência e o Decreto nº 8.777, de maio de 2016, a publicização de dados se tornou obrigatória, fato que fez com que o Brasil ganhasse algumas posições no ranking mundial do Open Knowledge Foundation (OKFN) nos últimos anos, e ainda se tornasse um dos pioneiros na América Latina no quesito Dados Abertos.

Todavia, apesar de ocupar a oitava posição no ranking mundial de dados abertos, as iniciativas de governo eletrônico no Brasil ainda deixam a desejar, quando se trata do quesito participação social. O incentivo a participação popular através do movimento de governo eletrônico ainda se mostra muito incipiente. O governo eletrônico no Brasil ainda está focado em oferecer serviços e disponibilizar informação aos cidadãos (NOGUEIRA & CASTRO, 2014).

Como mencionado anteriormente, o governo eletrônico está fundado em alguns pilares, dentre eles, está o pilar da participação social, o qual está em foco neste trabalho. Diversas são as possibilidades de interação através de um governo eletrônico. A questão da participação da sociedade está diretamente ligada ao que a literatura chama de Government to Citizen (PINHO apud PINHO, IGLESIAS e SOUZA, 2008). Quanto aos outros tipos de relacionamento do governo eletrônico, Pinho (2008, p. 474), destaca os seguintes:

Quanto à governo eletrônico, são considerados os seguintes tipos por meio de suas diferenciadas possibilidades de relacionamento com os diversos atores: business-to-government; government-to-business; citizen-to-government; government-to-citizen; government-to-investor; investor-to-government; government-to-government (PINHO apud JOIA e NETO, 2004).

Dentro da relação governo para os cidadãos (Government to Citizen), destaca-se a necessidade de uma perspectiva ampliada de governo eletrônico. Como já

exposto, os portais federais de e-gov no mercosul, possuem características bem restritas ao analisar-se o critério Government to Citizen, sob a ótica da participação popular (NOGUEIRA & CASTRO, 2014).

Além disso, a visão da perspectiva ampliada de governo eletrônico, busca disponibilizar ao cidadão não só produtos, serviços, ou mecanismos de participação e interação, como ouvidorias e etc, como também ideias, posicionamento e posturas ideológicas. Como se sabe, nenhum governo é neutro no sentido ideológico. Compreender bem as prioridades de um governo é crucial no sentido de filtrar informações e participar nas decisões das políticas públicas que irão definir o rumo da sociedade. Atrelado a isso, está também a questão da transparência.

Ainda que a disponibilização de produtos e serviços já expresse um posicionamento ideológico, ele pode estar mais pronunciado quando se amplia no sentido da manifestação de maior transparência, o que significa informações de mais qualidade e conteúdo, referentes a processos políticos. Do mesmo modo, a adoção de mecanismos de participação digital implica um governo baseado em maior interação com a sociedade, onde esta compartilha com o governo tarefas até então específicas deste (PINHO, 2008. p. 474).

A questão da transparência está intimamente ligada ao processo de e-gov no Brasil e pode ser também caracterizada pelo conceito de *accountability*, que relaciona o engajamento dos governantes com a prestação de contas e a responsabilização dos mesmos pelos seus atos.

A governança no setor público, também se relaciona com essa questão. Segundo Fukuyama (2013), governança é a habilidade do Estado de exercer autoridade e prover bens públicos. O próprio Tribunal de Contas da União “compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO [TCU], 2013, p. 26).

O arcabouço legal e normativo brasileiro criou uma série de mecanismos a fim de melhorar a governança no setor público, é possível destacar a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.101/2000), a Lei de Acesso à Informação (Lei n.12.527/2011, 2011) e a recente Instrução Normativa Conjunta n.1, de 10 de maio de 2016, do Ministério do Planejamento e da Controladoria-

Geral da União (CGU). Todo esse arcabouço está intimamente ligado à ideia de que o governo eletrônico pode melhorar a governança, fortalecer a democracia e melhorar à prestação de serviços públicos aos cidadãos.

Em pesquisa realizada em dez portais estaduais de governo eletrônico durante o ano de 2005, Pinho constatou que a maioria dos portais não disponibilizava ao cidadão qualquer forma de acompanhamento dos projetos governamentais, por via eletrônica. Tal fato leva a crer que o próprio governo não acreditava no potencial dos meios eletrônicos para o processo de transparência. As informações prestadas eram genéricas e incompletas.

Encontra-se um padrão repetitivo de ausência de espaços institucionais para acompanhamento das ações governamentais em andamento, o que denota como os governos ainda se comportam de maneira tecnocrática, insulados de suas respectivas sociedades (PINHO, 2008, p. 486).

Pinho (2008), destaca que os portais analisados não fazem uso da tecnologia da informação para promover interatividade com a sociedade. Por um lado, o governo parece não perceber a necessidade da transparência e *accountability*. Por outro lado, não se sabe ao certo o interesse da população em atuar nas questões políticas. Esses dois fatores, que parecem ser heranças arraigadas em nossa história, contribuem para o agravamento da questão em debate.

Quando pesquisada a existência de um canal aberto para a discussão das políticas públicas (gestão de recursos ou programas de governo) antes da sua aprovação pelo Legislativo (ou seja, em sua fase de elaboração), ocorre uma unanimidade: nenhum portal disponibiliza qualquer mecanismo de interação para discussão de políticas públicas na fase de elaboração. Tal fato demonstra que a ideia de participação está longe de ocorrer na fase de planejamento e definição de políticas (PINHO, 2008, p. 489).

Apesar de o Brasil ter avançado nesse aspecto, criando espaços institucionalizados, voltados à participação online, o legado deixado pelo governo eletrônico, com foco na prestação direta de serviços pelo poder público, faz com que no século XXI, seja necessário além de melhorar os portais, oferecer e engajar o cidadão, através da divulgação e promoção dos espaços, como forma de construir verdadeiramente políticas públicas, que serão colocadas na pauta dos governantes eleitos.

A tecnocracia acompanhou o Brasil durante décadas. O corporativismo, universalismo de procedimentos e o insulamento burocrático, foram gramáticas políticas adotadas por governos passados e serviram para frear o personalismo e o clientelismo, que insistiam em persistir na sociedade brasileira desde a época do coronelismo (NUNES, 2010). Dessa forma, os anéis burocráticos criados, permanecem como heranças dessa época, mantendo assim, o insulamento por parte dos governos para com a própria sociedade que os elege.

Ao analisar as questões que foram levantadas, os argumentos levam a crer que os entraves do século XXI não estão na capacidade humana em desenvolver novas tecnologias, e sim relacionado a escolhas políticas propriamente ditas. Desde o início do século XXI, as Tecnologias de Informação e Comunicação têm se desenvolvido em uma velocidade maior do que a superação das heranças históricas que marcaram a história da democracia brasileira. Ressalta-se então que o problema é de cultura política e de desenvolvimento de uma consciência mais cidadã, principalmente por parte dos que ocupam os espaços de tomada de decisão. A cultura de transparência, *Accountability* e participação, poderia ocorrer a partir de um processo de cima para baixo, pois como assinalado na constituição, o princípio do Estado democrático de direito tem como um de seus pilares a participação da sociedade civil nas decisões que irão se refletir em políticas públicas diversas. Entretanto, a sociedade civil está se organizando cada vez mais através da internet. Mídias Sociais como o Facebook, Twitter, Instagram, dentre outras, permitem com que a população se organize e exerça uma pressão de baixo para cima, pressionando as autoridades a institucionalizar esse tipo de iniciativa.

Como é possível perceber, a perspectiva de e-gov em uma forma mais ampliada, necessita criação de um arcabouço de participação política, dotado principalmente de cultura e consciência cívica, seja por parte do governo, seja por parte da população. Além disso, o sucesso dessa prática, pode ampliar a conscientização da população, servindo assim para o seu escalonamento e natural êxito. “O governo eletrônico, mais do que um provedor de serviços online, poderá ser, sobretudo, uma ferramenta de capacitação política da sociedade” (PINHO, 2008 p. 475).

Segundo Addor, Almeida e Bautista (2017), três são as principais iniciativas que tem estimulado o uso do governo eletrônico no Brasil, sendo elas: Open

Government Partnership (OGP), Lei de Acesso à Informação e a Lei de Transparência. Nesse caso, a questão da transparência na gestão pública vem sendo debatida no contexto brasileiro e justifica a criação de práticas de e-gov. A parceria para o governo aberto (OGP) é uma iniciativa internacional, que data de 2011 e que o Brasil fez parte. O objetivo consistia em incentivar práticas governamentais de transparência, acesso à informação e participação (ADDOR; ALMEIDA; BAUTISTA, 2017).

O acesso à informação é altamente importante para garantir uma participação qualificada. Entretanto, a disponibilização e publicização dos dados por si só, não aparenta ser suficiente. Segundo Tygel e Kirsch (2016), existe uma necessidade urgente de compreensão e análise crítica dos dados que são disponibilizados aos cidadãos, pois não adianta disponibilizar os dados nas plataformas, se os cidadãos não possuem um conhecimento da realidade e compreensão crítica, que seja capaz de coletar os dados, analisá-los criticamente e obter a visão particular e individual, de acordo com a realidade e conhecimento adquirido e acumulado.

Nesse sentido, é necessário ter em mente que os dados não são neutros, sendo carregados de propósitos e sentidos por detrás de simples números. Tal fato reforça a necessidade da criticidade ao interpretar e produzir qualquer tipo de dado. Segundo Tygel e Kirsch (2016), a leitura crítica dos dados, está diretamente relacionada à habilidade de ler, processar, comunicar e produzir os dados; sejam textos, tabelas, gráficos, mapas e infográficos, que inclusive podem ser combinados.

Segundo a literatura vigente, a questão dos dados abertos, está diretamente relacionada com a transparência, contudo, ainda não se percebe essa mesma relação, quando se trata do acesso à informação em contraponto com a questão da participação social.

A defesa dos dados abertos como promotor de transparência se deve às possibilidades de tornar os dados governamentais acessíveis a todos eliminando as restrições referentes à tecnologia, legislação e acessibilidade para garantir o irrestrito acesso e utilização dos dados públicos pelos cidadãos (VAZ; RIBEIRO; MATHEUS, 2010 p. 49).

Existem problemas que não podem ser desconsiderados, especialmente no caso de países Latino Americanos, como o Brasil. Questões como acesso à

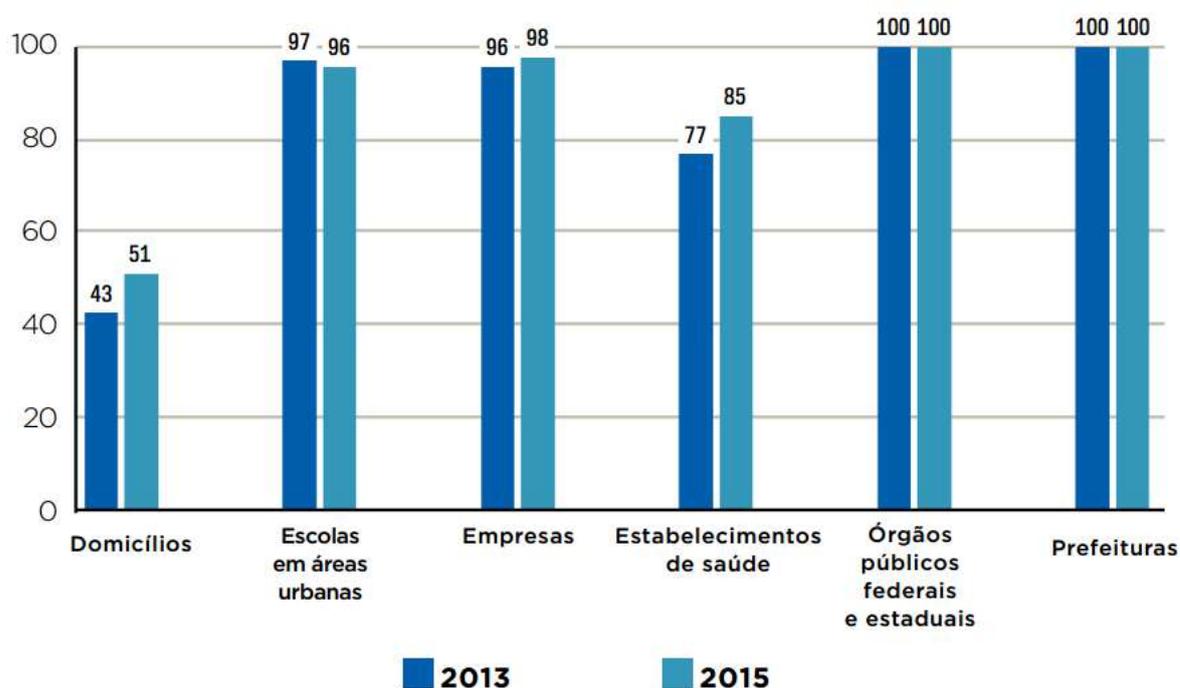
informação, demonstram ser crucial, para se ter uma participação qualificada. Não adianta somente criar políticas de governo eletrônico e portais que permitam interações e decisões da população na política, se a própria sociedade não possui informações suficientes, para decidir sobre determinado assunto e/ou uma política pública.

A crescente utilização de Tecnologias de Informação e Comunicação pela população, tem como uma de suas consequências, a imensa produção de dados, por parte de órgãos, empresas, sociedade civil, pesquisadores, etc. Essa grande quantidade de informações, pode trazer benefícios para a sociedade, porém também carregam consigo imensos desafios, como o de possuir uma elite capaz de interpretar e manipular esses dados em benefício próprio, em detrimento a outra parcela da população que estaria excluída desse processo, ficando refém e passível de controle pela parcela beneficiada por isso (TYGEL; KIRSCH, 2016).

Outra questão que merece destaque é a falta de acesso à internet. O acesso à internet, tem enorme potencial transformador, à medida que facilita a comunicação de grupos historicamente excluídos, porém, grande parte da população brasileira ainda carece de acesso à internet nos domicílios, como mostra o gráfico abaixo:

**GRÁFICO 1 - PROPORÇÃO DE DOMICÍLIOS E ESTABELECIMENTOS
BRASILEIROS COM ACESSO À INTERNET (2013 E 2015)**

Total de domicílios e estabelecimentos (escolas em áreas urbanas, empresas, estabelecimentos de saúde, órgãos públicos federais e estaduais e prefeituras) (%)



FONTE: CGI.BR/NIC.BR, CENTRO REGIONAL DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO DA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO (CETIC.BR)

Tais dados mostram que, além de criar portais de governo eletrônico e políticas de participação social através da internet, é necessário corrigir problemas estruturais como universalizar o acesso à internet e melhorar o acesso à informação, tendo em vista a qualificação da participação nas decisões políticas. O sucesso das iniciativas de e-participação, e-gov, e-democracia, etc, está condicionado diretamente ao acesso e à predisposição ao uso das TIC, para que seja possível a interação entre governo e sociedade civil. Ou seja, são dois fatores que se relacionam e estão ligados diretamente: o acesso à internet e a competência de uso da internet (dados) e também das ferramentas necessárias, como os computadores, smartphones, etc.

Segundo Araujo, Reinhard e Cunha (2016), existem diferenças no uso de TICs, entre internautas urbanos e rurais. Além disso, baseado no estudo das capacidades de Amartya Sen (2000), é possível concluir que as competências de uso da internet, podem variar de acordo com as capacidades individuais de cada indivíduo. Dessa forma, através de estudo conduzido com base em dados

da pesquisa TIC domicílios 2013, cruzados com análises estatísticas e a abordagem das capacidades (AMARTYA SEN, 2000), Araujo, Reinhard e Cunha (2016), concluem que pessoas de classes sociais mais favorecidas financeiramente, acessam a internet prioritariamente a partir de suas casas, enquanto que as de classe sociais menos favorecidas, acessam da casa de amigos e familiares ou de “*lan houses*”.

Com base nisso, é possível concluir que o acesso e a competência para a utilização da internet são desiguais entre as classes sociais, estando as classes vulneráveis economicamente mais desfavorecidas e com um uso limitado da internet, em oposição a um uso amplo pelas classes favorecidas, que contam com a internet em casa, no trabalho e no deslocamento, momento em que o acesso se dá através de dispositivos móveis (ARAUJO, REINHARD E CUNHA, 2016).

Em virtude disso, é necessário prestar atenção e dar o devido destaque a essa implicação, no momento em que se discute aspectos como e-democracia e participação social através da internet. Enquanto o acesso à internet não estiver cem por cento democratizado e desconcentrado das mãos da elite, é possível incorrer no risco de tomar decisões tendo em base uma medida aprovada por uma minoria, e que pode aparentar representar o todo, mas que de fato não representa.

Em suma, é necessário democratizar e universalizar os principais meios de comunicação (como a internet), abrir os dados para que o acesso seja universalizado, capacitar criticamente os cidadãos, para que seja possível um raciocínio crítico e emancipatório sobre os dados que a internet produz e os que são liberados pelo governo e capacitar todos os indivíduos sobre a utilização das ferramentas que possuem como interface esse arsenal de dados. Esse conjunto de medidas aparenta ser a engrenagem do motor, que poderá conduzir a sociedade a uma direção um pouco mais próxima do ideal de democracia participativa, através da exploração do verdadeiro potencial que as TIC's detêm e podem contribuir com esse processo.

3.2 Transparência, Tecnologia e Democracia

A CF/88, em seu inciso XXXIII do art. 5º, e no inciso II do § 3º do art. 37, trata da questão do direito à informação. Segundo o texto constitucional no inciso XXXIII do art. 5º:

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

A Lei de Acesso à informação (LAI) regulamenta o direito constitucional de acesso às informações públicas. A norma entrou em vigor em 16 de maio de 2012, porém a lei data de 2011 (Lei nº 12.527/2011). Desde então, em virtude de uma obrigatoriedade constitucional e de uma regulamentação existente, todas as informações produzidas ou sob a guarda do poder público são públicas, e, portanto, devem estar disponibilizadas para os cidadãos, exceto informações pessoais e algumas hipóteses sigilosas, também previstas na lei e tratadas como exceções. Segundo portal do governo federal, a lei deverá abranger todos os órgãos e entidades da administração direta e indireta. A LAI está disponível e pode ser consultada no portal do governo federal.

Tabela 3

Todos os órgãos e entidades	Federais/Estaduais/Distritais/Municipais
Todos os Poderes	Executivo/Legislativo/Judiciário
Toda Administração Pública	Direta (órgãos públicos) / Indiretas (autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mistas) / Demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, estados, Distrito Federal e/ou município
Entidades sem fins lucrativos	Aquelas que receberam recurso públicos para realização de ações de interesse público, diretamente do orçamento ou mediante subvenção social, contrato de gestão, termo de parceria, convênio, acordo, ajuste. Neste caso, a publicidade a que estão submetidas refere-se à parcela dos recursos recebidos e à sua destinação.

Fonte: Retirado de <http://www.acessoinformacao.gov.br/assuntos/conheca-seu-direito/principais-aspectos/principais-aspectos> Acesso em: 14/06/2018

Considera-se a LAI um instrumento importante na transparência das informações fornecidas pelas entidades federativas, sobretudo, no exercício democrático e de participação e emancipação social, à medida em que o acesso à informação, é considerado crucial para uma participação qualificada. Outro fato que merece relevância é a transparência quando se trata de entidades privadas. Não existe muita regulamentação que obrigue as organizações a oferecerem informações sobre dados como coeficiente de GINI, perfil racial e de gênero dos trabalhadores, etc. Dados como esses, subsidiariam pesquisas acadêmicas, que serviriam como insumos para a criação de políticas públicas que visassem o desenvolvimento social e democrático do país.

Dito da maneira mais simples possível, há transparência quando há controle cognitivo externo de um ato, ou do que dele resulta, para além do agente que o praticou. Por controle cognitivo entende-se uma adequada compreensão de um comportamento ou do seu resultado por meio de volumes apropriados de dados, informações e conhecimento. Há transparência quando sujeitos independentes do agente ou dos agentes públicos que praticaram determinada ação têm acesso à informação necessária para saberem, pelo menos, que ato foi praticado, por quem e com qual escopo (GOMES, AMORIM, ALMADA, 2018 p.6).

A transparência também pode ser categorizada em alguns níveis, estando eles relacionados aos assuntos e âmbitos os quais se pode produzir informação

pública, extensão e qualidade da informação disponível e a quantidade de pessoas e de classe de pessoas a quem é permitido o acesso à essa informação. Para os autores, quanto mais extensa e clara a informação disponível e quanto maior o número de pessoas com acesso a ela, mais transparente será o Estado (GOMES, AMORIM, ALMADA, 2018).

A Instrução Normativa Conjunta n.1, de 10 de maio de 2016, do Ministério do Planejamento e da Controladoria-Geral da União (CGU), aborda em seu artigo 21 inciso V, a transparência como princípio de uma boa governança por parte do setor público. Segundo o texto da norma jurídica:

Caracterizada pela possibilidade de acesso a todas as informações relativas à organização pública, sendo um dos requisitos de controle do Estado pela sociedade civil. As informações devem ser completas, precisas e claras para a adequada tomada de decisão das partes interessas na gestão das atividades (Instrução Normativa Conjunta n.1, de 11 de maio de 2016).

Entretanto, a transparência tem se relacionado à abertura do Estado, no que diz respeito à valorização do jornalismo, diversas atividades profissionais voltadas para a produção e distribuição de informações, o crescimento de audiências públicas, dados abertos e o crescimento de organizações independentes voltadas para a distribuição de informações diversas, por exemplo, sobre governos. Segundo Athias (2017), os estudos de governança no setor público estão diretamente relacionados com o fato transparência. Por sua vez, a mesma nos dias atuais, está ligada em grande medida, à utilização das Tecnologias de Informação e Comunicação, o que se pode chamar de e-transparência.

Contudo, o fato de se falar em transparência como tanto se fala no mundo contemporâneo, não quer dizer que a transparência não enfrente desafios cada vez maiores e que não haja uma tensão política entre a publicidade que se deseja e a publicidade que se consegue. Segundo Gomes (2018), a administração pública federal sofre maiores constrangimentos à transparência do que os Executivos estaduais e municipais. De maneira geral, o judiciário tem o poder de demandar transparência de outros poderes, ele se configura como um guardião ao temer que a transparência provoque uma reviravolta na opinião pública.

O governo federal tem pressionado os municípios a disponibilizarem serviços e informações públicas através da internet. De acordo com a pesquisa de informações básicas municipais (Munic/IBGE). A disponibilização de serviços e informações via portais municipais, cresceu no período de 2006 a 2014, conforme mostra a tabela 4:

Tabela 4

MUNICÍPIOS COM SERVIÇOS DESPONIBILIZADOS NA PÁGINA DE INTERNET (2006-2014)

Serviços disponibilizados na página da Internet	2006	2009	2012	2014
Serviços informativos do município e notícias	92%	91%	95%	92%
Acesso a documentos e formulários	33%	34%	48%	53%
Licitações	36%	34%	58%	63%
Ouvidoria e serviço de atendimento ao cidadão	19%	25%	38%	47%
Pregão eletrônico	4%	13%	22%	21%
Consulta a processos	7%	10%	16%	24%
Consulta prévia (obtenção de alvará provisório)	3%	6%	9%	9%
Diário oficial, legislação municipal e finanças públicas	39%	34%	49%	57%
Concursos públicos	40%	43%	63%	56%
Matrícula escolar na rede pública on-line	0%	1%	3%	2%
Emissão de certidão negativa de débito e alvará	6%	9%	16%	16%
Agendamento de consulta na rede pública de saúde	0%	1%	2%	1%
Outros	17%	13%	13%	12%
Média de serviços	3,0	3,1	4,3	4,5
Municípios com página de Internet (absoluto)	2 674	3 337	4 102	4 834
Municípios com página (%)	48%	60%	74%	87%

Fonte: Retirado de Athias (2017, p.61)

O recente Decreto nº 8.777/2016, mostra o compromisso da administração pública em enraizar a cultura da transparência pública ao fornecer bases legais através da instituição da política de dados abertos. A política de dados abertos tem como um de seus principais objetivos o compartilhamento da informação, o fomento à pesquisa científica sobre a gestão pública e o fornecimento de informações aos cidadãos, como forma de promover o controle social e construir um ambiente de gestão pública participativa e democrática.

Conforme falado anteriormente, as atividades profissionais voltadas para a distribuição de informações, como o caso do jornalismo, são sistemas importantes à medida que são os responsáveis pela divulgação de informações e dados sobre as diversas atividades relacionadas às três esferas de governo.

Aliado a isso, a mais recente onda de transparência pública, materializada no chamado governo aberto (*open government*), faz com que o papel dos responsáveis por divulgar e tratar essas informações, seja ainda mais relevante, pois eles têm a responsabilidade de coletar e organizar a informação necessária para permitir ao público um olhar difuso sobre a atuação governamental. Essa coleta de dados abertos deve produzir interfaces inteligíveis para os cidadãos. Além de dominar as interfaces e os sistemas que irão exibir os dados, os cidadãos devem possuir uma educação em dados, de forma que seja possível a leitura, interpretação, comunicação e produção de conhecimento a partir desses dados e da particular visão de mundo particular (TYGEL; KIRSCH, 2016).

Desse modo, é possível iniciar a discussão sobre a transparência digital, presente no mundo contemporâneo, e uma das mais novas formas de materialização do clássico princípio liberal da publicidade, em um momento em que se discute governo aberto e a explosão e consolidação de dados e comunicações digitais (SHADBOLT et al., 2012).

A transparência digital permite uma série de iniciativas, como a divulgação e disponibilidade de dados, relatórios, aplicativos de interface, sistemas de georreferenciamento e monitoramento de serviços e do aparato público, etc. Cabe ressaltar que a transparência e a participação cidadã estão integradas e diretamente relacionadas. Este campo tem sido explorado pelos governos, predominantemente, através da internet; com mecanismos relacionados à orçamentos participativos digitais, consultas públicas online, interações entre políticos, população e diversos portais de dados abertos, como instrumento de monitoramento e controle social.

Nesse sentido, o campo da democracia digital começa a ganhar espaço à medida em que é possível perceber novas iniciativas nas quais se discute políticas públicas através da internet.

É inegável dizer que o crescimento do uso de TIC no acesso à informação e a transparência cresceu consideravelmente nos últimos dez anos (CGI, 2018).

Contudo, as plataformas desenvolvidas nas esferas federal, estadual e municipal, ainda carecem de instrumentos voltados à participação do cidadão nas decisões política, sobretudo, quando possuem algum mecanismo de interação com o cidadão. Esses sistemas são projetados sem a participação da população em sua concepção, o que representa risco em relação a sua

usabilidade e dificulta o entendimento da sociedade sobre as ferramentas e as possibilidades de participação contidas nesses portais.

3.3 A importância do Design Participativo e do Software Livre na Construção de Sistemas de Participação

De maneira geral, a participação do usuário na indústria de software é historicamente marginal. Os grandes projetos de software permanecem vivos, graças a estruturas de controle que a arquitetura de software impõe aos usuários. Nesse caso, os projetos costumam empregar especialistas no tema, capazes de entender o sistema sob o ponto de vista do usuário e embora o usuário seja chamado para participar de pesquisas e dinâmicas voltadas a entender o seu comportamento, ele não participava ativamente e diretamente no processo de concepção do software/sistema/artefato tecnológico.

Na direção oposta, o Design Participativo (DP), é um dos métodos de desenvolvimento de softwares, que vem sendo bastante usado e difundido amplamente. Ele teve início nos anos 1990, através de uma abordagem de desenvolvimento de software, advinda dos países escandinavos (ALVEAR, 2014), portanto possui sucesso considerável, devido ao seu grande potencial de satisfação do usuário/cliente com os seus resultados. Ele pode ser considerado uma prática ou metodologia, que visa coletar, analisar e projetar um sistema, juntamente com a participação dos usuários, sejam eles funcionários, clientes ou desenvolvedores, ou seja, todas as partes interessadas e envolvidas na criação/utilização do sistema proposto.

O Design Participativo (DP), além de convidar o usuário a participar do planejamento, concepção e prototipação do software, o usuário é considerado a maior parte interessada do projeto, pois só ele conhece sua rotina de trabalho, razão pela qual todo o esforço está sendo feito para produzir o artefato que irá ajudar na execução da mesma (AMSTEL, 2008).

A diferença do DP para outras metodologias está justamente no fato das demais, restringirem as discussões apenas aos profissionais especializados, carecendo de participação das demais partes interessadas. Tal fato está intimamente ligado

à aceitação final dos usuários e à resistência na utilização da ferramenta. É bastante comum, no processo de DP, levar em consideração os requisitos e opiniões levantados pelos usuários finais do sistema, pois são eles que de fato irão utilizar. Dessa forma, as funcionalidades mapeadas por eles, devem fazer parte do escopo do projeto.

Segundo Tizzei, Foschiani e Santos (2009, p.2):

Uma das principais diferenças entre o planejamento tradicional e o planejamento participativo é que no segundo, cada stakeholder contribui no processo de discussão pois pode existir uma grande variedade de opiniões, ideias, conhecimentos, entre outros. As metas poderão ser avaliadas mais globalmente e sob diferentes pontos de vista. Isto irá aumentar o processo de planejamento como um todo, mas serão tratados aspectos essenciais à continuidade e aceitação do projeto. Podem-se citar alguns pontos relevantes do planejamento participado: stakeholders com diferentes interesses; modificação no processo de planejamento; maior interação entre os stakeholders.

Alguns autores como Suchman (1993) advogam que, visando um bom funcionamento, a prática de participação deve ser metodológica, bem estruturada e clara para todos os participantes. Esse é um fator chave para o sucesso de projetos desenvolvidos através de PD. Os críticos do processo de participação em softwares, argumentam que a participação faz com que o processo de desenvolvimento seja mais lento que o habitual. Para que isso não aconteça, é necessário ter as regras de participação bem estabelecidas e estruturadas, o que em muitos casos não se observa.

A prototipação é uma ferramenta de grande utilidade nesse contexto. Através dela, usuários, desenvolvedores e outros interessados, conseguem expressar o que foi discutido durante a prática sistematizada do design participativo, materializando as anotações e observações em artefatos, que podem ser telas informatizadas ou até mesmo em um pedaço de papel, através de técnicas como a construção de *sketches* e *wireframes*, que servem para representar a interface do sistema que será utilizado pelo usuário final.

A participação no processo de produção de uma tecnologia é um aspecto muito relevante e vem sendo discutido dentro do campo de Design, IHC (Interação Homem - Computador) e dentro do campo de estudos de CTS (Ciência, Tecnologia e Sociedade). Para entender o viés e o objetivo da participação, é

necessário entendê-la como uma prática social, na qual os interlocutores, apesar de possuírem ideias, conceitos e princípios diferentes, os mesmos devem ser integrados e concentrados, dando significado à produção do artefato tecnológico comum a todos, que nesse caso, será o sistema de informação.

Entretanto, a ciência e a produção de conhecimento gerada nos grandes centros de pesquisa e universidades, carregam valores orientados para propósitos específicos em determinada área. A inovação está diretamente ligada a isso. As pesquisas acadêmicas, ao inovar, produzir conhecimento, e dar origem à artefatos tecnológicos antes não imaginados, coloca em debate o propósito com os quais essas tecnologias estão sendo pensadas e formuladas.

Portanto, é válido destacar que assim como a ciência, os sistemas de informação, não são concebidos e desenvolvidos de forma neutra. Eles carregam significados, contradições e pontos de vista, gerados por seres humanos, que são os responsáveis por programar as máquinas, que dão forma ao universo digital (ALVEAR, 2014).

Desse modo, é possível alinhar algumas questões relacionadas à prática do DP, como o entendimento do ideal democrático ali contido; a determinação de formas, graus e níveis de participação; a análise dos valores das pessoas que podem influenciar no projeto ou na utilização da tecnologia; a discussão da ética, que envolve as diversas interpretações do conceito 'participação' e a relação entre os profissionais que estão envolvidos. Diversas técnicas podem ser utilizadas para contemplar todas essas questões e construir um sistema baseado no entendimento e ponto de vista variados, sobretudo, democráticos.

Atrelado a isso, é válido ressaltar a relevância do software livre e como ele pode ser combinado com técnicas de DP na produção de sistemas de informação. Ademais, o software livre possui seu código aberto, o que contribui para a estrutura de dados ser também aberta, fomentando a disseminação da cultura de dados abertos e reforçando a importância do tripé Software Livre, Design Participativo e Open Source (dados abertos). O software livre é uma expressão utilizada para qualquer programa de computador que tenha seu código fonte aberto, isto é, ele pode ser executado, copiado, modificado e redistribuído pelos seus usuários de forma gratuita. Além disso, os usuários podem fazer livres alterações no código fonte quando quiserem. Os softwares livres (Sistema operacional Linux, Br Office, etc) se contrapõem aos softwares proprietários

(Microsoft office, sistema operacional Windows, etc), a medida em que os proprietários exigem a cobrança de uma licença de uso e não incentivam à colaboração e também não detêm acesso ao código fonte, não podendo fazer modificações.

Segundo portal do governo federal (2018), o Software Livre tem em sua essência alguns componentes estruturais: o uso de padrões abertos, o licenciamento livre dos softwares e a formação de comunidades, em especial de usuários e desenvolvedores.

Dessa maneira, através da colaboração ativa e participação dos usuários que estão nas comunidades de software livre, é possível encontrar um ambiente propício à participação e colaboração, gerando uma atmosfera adequada para colocar em prática o Design Participativo na construção de sistemas e de suas funcionalidades, aliando colaboração e interação dos desenvolvedores com os usuários reais do artefato tecnológico.

É importante apontar que a hierarquia nesse modelo de desenvolvimento de software, se dá de duas formas: na primeira, os membros que vão compor a estrutura hierárquica de desenvolvimento, são eleitos democraticamente e em outros, a estrutura se baseia na tecnocracia e meritocracia (ALVEAR, 2014). A segunda forma pode ser criticada, pois é difícil mensurar qualitativamente quem está melhor capacitado para tomar decisões em um ambiente colaborativo. Na maioria das vezes isso ocorre através dos moderadores, que tendem a ser os usuários que contribuem com mais linhas de código. Esse caso também gera polêmica, pois existem relatos de que os moderadores inibem outras pessoas de participarem de comunidades de Software Livre, pois não tem direito de expressar opinião ou são criticados, por talvez não terem tempo de contribuir tanto quanto os moderadores da comunidade.

Em suma, assim como todo modelo de organização de alguma produção, os modelos de desenvolvimento de softwares através de comunidades, que em teoria, são cooperativos, carecem de elementos que precisam ser estudados, a fim de pensar a forma mais construtiva de contribuir com a ferramenta.

Segundo Amstel (2008), os projetos de Software Livre mostram como é possível conduzir grandes projetos de forma distribuída e à distância, envolvendo a participação de muitas pessoas em diferentes níveis. Esses projetos continuam

devido ao interesse das pessoas em desenvolver softwares mais adequados para suas necessidades e preferências.

Surgem contradições, entretanto, quando os produtos se popularizam e passam a ser usados por pessoas de perfil e atividades diferentes dos desenvolvedores. Alguns projetos preferem manter sua retroalimentação autônoma, enquanto outros passam a incluir os novos perfis em suas decisões. A dificuldade que estes últimos encontram é a mesma que a do modelo tradicional de desenvolvimento de software: como projetar o melhor para um usuário que é diferente do desenvolvedor (AMSTEL 2008 p. 259).

O Software livre, está baseado na premissa de compartilhar a informação e a princípio não se preocupar muito com o erro. Dessa forma, as descobertas estimulam a própria comunidade a buscar o aperfeiçoamento do sistema (BONILLA E PRETTO, 2015). A socialização do código fonte, permite que o mesmo possa ser aperfeiçoado, estudado e transformado. Tudo isso ocorre em um processo ininterrupto, que visa à melhoria do código e se traduz em uma maior estabilidade do sistema.

Os usuários dos tempos iniciais de computadores com sistemas livres têm na memória o quanto era difícil usar um computador com o GNU/Linux. Após o uso insistente de vários ativistas que acreditavam na necessidade de aperfeiçoar e ampliar essa filosofia e esse sistema operacional, foi possível acompanhar o seu desenvolvimento pela comunidade, pois, à medida que surgiam os problemas, os próprios usuários, de uma forma ou de outra, davam ciência deles aos desenvolvedores, que, assim, podiam buscar o aperfeiçoamento dos sistemas operacionais (BONILLA E PRETTO, 2015 p. 30).

Alguns movimentos mundiais se baseiam nessa filosofia, chamada de “Open Source”, prezando pelo acesso aberto ao conhecimento (Open Access), e ao acesso aberto aos dados brutos para pesquisa, chamados de Open Data (TYGEL; WALKER; ATTARD; FRANK, 2016). Esses movimentos, quando associados à rápida evolução das tecnologias digitais, têm intensificado a colaboração e a produção de conteúdo (BONILLA; PRETTO, 2015). Vale ressaltar que esse movimento defende a produção e circulação livre e gratuita de conhecimento científico, em especial, àqueles que tiveram como custeio a utilização de verbas públicas. Existem diversos movimentos atuando nesse campo, como é o caso do movimento “Transparência Hacker”, que possui uma

forte atuação política, no sentido de maior democratização das informações e transparência das ações governamentais.

Para o hacker, pôr o conhecimento na rede tão logo ele esteja em condições de ser criticado é fundamental, fortalecendo a lógica de funcionamento baseado em comunidades que se criam em torno dos diversos programas livres, a exemplo das comunidades Firefox, Gnome, Noosfero e Moodle. (BONILLA E PRETTO, 2015 p. 33).

Os hackers possuem como um de seus princípios a inovação, pois acreditam que os computadores, se usados de forma adequada, podem mudar a vida das pessoas para melhor, ou seja, reforçam a importância de softwares abertos, sistemas abertos, padrões abertos, acesso aberto, arquivo aberto (BONILLA E PRETTO, 2015). Enfim, tudo aberto e que possibilite colaborativamente, desenvolver projetos participativos, baseados nos princípios do PD e que sejam capazes de inovar e produzir novos conhecimentos.

Dessa forma, o Design Participativo apresenta uma metodologia interessante e que permite incluir uma diversidade maior de pessoas e atividades no processo de concepção, sendo possível tornar o software mais adequado para elas.

Por essa razão, acredita-se que o modelo de desenvolvimento distribuído do Software Livre pode ser combinado com a metodologia de Design Participativo, desde que sejam criadas ferramentas adequadas para a participação à distância. Pesquisas recentes apontam essa discussão dentro do Design Participativo de Softwares.

Desse modo, ressalta-se a importância de utilizar ferramentas e mecanismos participativos, na construção de sistemas de informação em geral, principalmente, ao se tratar de sistemas voltados para a ampliação da participação popular na política e tomadas de decisão. Seria um paradoxo, desenvolver um sistema para a participação popular, de forma unilateral, sem nenhum viés de participação da população, que seriam os principais usuários da ferramenta.

O Brasil tem utilizado a Tecnologia da Informação para votar o orçamento público, de forma participativa. Os municípios brasileiros que utilizam esse mecanismo, o chamam de Orçamento Participativo digital. No caso de um sistema que é composto somente por votação, o PD não se torna tão necessário, quando comparado a um sistema mais complexo, baseado em audiências

públicas online e interações com governadores, prefeitos e etc. A próxima sessão procura contar um pouco da experiência do uso de TICs, como ferramenta para auxiliar na ampliação da participação popular em decisões, como a do orçamento público.

3.4 Métodos ágeis no desenvolvimento de software

Bastante usado no desenvolvimento de softwares, os métodos ágeis têm seu surgimento na área de tecnologia da informação e a partir do desenvolvimento de sistemas. Pode ser definido como um conjunto de metodologias para desenvolvimento de software. Vários métodos compõem essa metodologia. Nesse trabalho, serão contemplados aspectos principais relacionados ao Scrum e o The Lean Startup.

Segundo Sommerville (2007), o desenvolvimento ágil surgiu em um ambiente movido pela pressão de entrega de um software de forma mais rápida. Tal fato se dá devido à dinâmica desse mercado de desenvolvimento de tecnologias relacionadas à computação. A dinâmica desse mercado faz com que a demora na entrega de um software inovador, contribua para que ele não seja mais inédito em seu lançamento. Em meio à essa enorme pressão concorrencial, os métodos ágeis começaram a ser pensados.

O manifesto de desenvolvimento ágil é o marco fundamental do processo de construção das metodologias. Esse marco foi escrito por programadores que trabalhavam com diferentes metodologias de desenvolvimento de software (Alvear, 2014). O Manifesto possui alguns princípios os quais devem nortear os métodos e frameworks que os compõem. São eles:

1. Nossa maior prioridade é satisfazer o cliente, através da entrega adiantada e contínua de software de valor.
2. Aceitar mudanças de requisitos, mesmo no fim do desenvolvimento.
3. Processos ágeis se adequam a mudanças, para que o cliente possa tirar vantagens competitivas.
4. Entregar software funcionando com frequência, na escala de semanas até meses, com preferência aos períodos mais curtos.

5. Pessoas relacionadas à negócios e desenvolvedores devem trabalhar em conjunto e diariamente, durante todo o curso do projeto.
6. Construir projetos ao redor de indivíduos motivados. Dando a eles o ambiente e suporte necessário, e confiar que farão seu trabalho.
7. O Método mais eficiente e eficaz de transmitir informações para, e por dentro de um time de desenvolvimento, é através de uma conversa cara a cara.
8. Software funcional é a medida primária de progresso.
9. Processos ágeis promovem um ambiente sustentável. Os patrocinadores, desenvolvedores e usuários, devem ser capazes de manter indefinidamente, passos constantes.
10. Contínua atenção à excelência técnica e bom design, aumenta a agilidade.
11. Simplicidade: a arte de maximizar a quantidade de trabalho que não precisou ser feito.
12. As melhores arquiteturas, requisitos e designs emergem de times auto organizáveis.
13. Em intervalos regulares, o time reflete em como ficar mais efetivo, então, se ajustam e otimizam seu comportamento de acordo (Site 9).

Os valores do manifesto ágil são os seguintes:

1. Indivíduos e interação entre eles mais que processos e ferramentas
2. Software em funcionamento mais que documentação abrangente
3. Colaboração com o cliente mais que negociação de contratos
4. Responder a mudanças mais que seguir um plano

Segundo Alvear (2014), o manifesto reconhece o valor de se estabelecer processos formais, usando ferramentas de gerenciamento de software e de gerenciamento de projetos de forma tradicional, porém, considera de mais valia a valorização dos programadores, clientes, usuários e em geral todos os stakeholders envolvidos no processo. Em relação a documentação do software,

é curioso a análise do grau de importância que é dado ao software funcional em detrimento daquele extremamente documentado. Por essa razão prezam pela documentação de somente aquilo que é essencial.

É interessante avaliar a importância que é dada ao trabalho em equipe. Ao fazer o uso de métodos ágeis todos os integrantes devem estar capacitados para trabalhar em conjunto (MARTIN, 2003). O não cumprimento desse requisito levará o projeto ao fracasso, por essa razão é dada preferência na contratação de programadores com habilidade interpessoais e não só com extrema capacidade de programação. As startups modernas que trabalham com métodos ágeis mostram isso na prática. Um exemplo delas é o gigante Google.

Contratos, especificações de requisitos, documentação excessiva, planos rígidos e detalhados vão na direção contrária do proposto. O contrato vai exibir apenas algumas informações mais gerais. O que vai reger ele será na verdade a confiança e a relação colaborativa entre cliente e desenvolvedor (ALVEAR, 2014). A partir daí já se pode problematizar a questão, nem sempre é possível adquirir uma relação de confiança, desse nível, entre as partes.

A questão da especificação de requisitos e de se ter um plano rígido está presente no terceiro e quarto princípios. Segundo a abordagem tradicional de gerenciamento e desenvolvimento de software, eles devem ser bem especificados no início do projeto (SOMMERVILLE, 2007). Segundo a abordagem tradicional de gestão e gerenciamento de projetos em geral, os requisitos também deverão ser coletados ao início do projeto e darão origem ao que se chama de escopo do projeto (PMI, 2014). Nos métodos ágeis, de acordo com o terceiro e quarto princípios, os processos ágeis se adequam a mudanças, estando a gestão do projeto completamente focada nas pequenas e contínuas entregas. Nesse sentido, não deve se ater estritamente aos requisitos levantados no início do projeto e nem ao escopo do projeto em geral. Mudanças são aceitáveis e se dão através da relação cliente – desenvolvedor. O próximo capítulo irá tratar com mais profundidade a questão da mudança e os ciclos contínuos de aprendizagem através do MVP.

Com o intuito de comparar a abordagem da gestão de projetos da forma tradicional e da forma ágil, apresenta-se o quadro quatro:

	Tradicional	Ágil
Premissas fundamentais	Os sistemas são totalmente especificáveis, previsíveis e podem ser construídos através de um planejamento extenso e meticuloso.	Um software de alta qualidade e adaptativo pode ser desenvolvido por pequenas equipes usando os princípios de melhoramento contínuo do design e baseado em testes através de feedbacks e mudanças rápidas.
Controle	Centralizado em processos	Centralizado em pessoas
Estilo de gerenciamento	Comando e controle	Liderança e colaboração
Gestão do conhecimento	Explícito	Tácito
Distribuição de papéis	Individual – favorece especialização	Equipes auto organizáveis – favorece rodízio de papéis
Comunicação	Formal	Informal
Papeis do cliente	Importante	Crítico
Ciclo do projeto	Guiado por tarefas ou atividades Guiado por funcionalidades do produto	Guiado por funcionalidades
Modelo de desenvolvimento	Modelo de ciclo de vida (Cascata, Espiral ou alguma variação)	Modelo de entrega evolucionária
Estrutura organizacional desejada	Mecanicista (burocrático e com alta formalização)	Orgânico (flexível e participativo estimulando ações de cooperação)
Tecnologia	Sem restrições	Prefere tecnologias orientadas a objeto

O desenvolvimento tradicional de softwares é bem parecido com a evolução linear de um projeto segundo o PMI. Segundo Alvear (2014), o desenvolvimento tradicional é conhecido como cascata e é composto basicamente por cinco fases, a saber: levantamento dos requisitos, modelamento do sistema, implementação/programação dos módulos do sistema, integração e o teste do sistema, e a operação. Ao traçar um paralelo com o exposto no PMI, observa-se que a fase de levantamento de requisito nada mais é que um processo dentro do grupo de processo de iniciação de um projeto. A fase de modelagem do sistema se enquadra dentro do grupo de processo de planejamento. A fase de implementação/programação dos módulos entra na execução do projeto. Integração e o teste do sistema faz parte do grupo de processos de monitoramento e controle. Por fim, a fase em que o sistema já está em operação faz parte do processo de encerramento do projeto. Como se pode notar, o desenvolvimento em cascata se enquadra no desenvolvimento de projetos de forma tradicional e não necessariamente apenas de software. Vale a pena destacar também que, o foco na documentação de cada etapa é bastante exaustivo nos dois casos.

Highsmith (2001) faz uma interessante análise ao afirmar que o que estava na verdade como pano de fundo no desenvolvimento dessa metodologia é a insatisfação pessoal dos seus autores em relação ao desenvolvimento de software em uma estrutura burocratizada e hierarquizada, na qual as pessoas eram tratadas como recursos e os altos cargos da organização estavam mais interessados em manter a estrutura de poder corporativo do que manter o foco na entrega de um software funcional e que atendesse aos requisitos de qualidade e satisfação dos stakeholders envolvidos.

Escolheu-se o Scrum para exemplo de estudo de método ágil. Tal escolha justifica-se devido ao fato de além de ser um dos métodos mais utilizados atualmente, além de o Scrum ter como foco principal a execução e como elemento principal a gestão do projeto de forma mais abrangente. Não obstante, este método está sendo utilizado para além da área de tecnologia da informação e está adentrando no universo das ciências sociais aplicadas ao campo de administração e gestão de projetos.

3.5 A experiência do Orçamento Participativo Digital

A experiência de participação social, democrática e direta nas decisões políticas mais conhecida no Brasil é o Orçamento Participativo (OP). “Tradicionalmente, o OP é desenvolvido em diversas etapas com a realização de assembleias populares que discutem e deliberam a alocação de determinados recursos financeiros previamente definidos pela prefeitura” (BEST; RIBEIRO; MATHEUS; VAZ, 2010 p. 105). Nesses casos, em via de regra, a participação ocorre desde a definição das propostas, até o monitoramento e execução. Isso se dá por intermédio de conselhos ou comissões de fiscalização.

A experiência de implantação no município de Porto Alegre, é um marco no reconhecimento nacional. O sucesso foi tão grande que outros países adotaram a prática de OP desde então. Cabe destacar que não existe uma metodologia para implantação do OP e ele está sujeito aos interesses dos atores que estão responsáveis pelo processo (BEST; RIBEIRO; MATHEUS; VAZ, 2010). Inclusão social e participação cidadã são requisitos essenciais para o sucesso.

Best, Ribeiro, Matheus e Vaz (2010) estudaram o uso de Tecnologias da Informação em experiências de OP de quatro municípios brasileiros: Belo Horizonte (MG), Ipatinga (MG), Porto Alegre (RS) e Recife (PE). Tal experiência se configurou no que eles chamam de Orçamento Participativo Digital.

Nenhum dos quatro municípios utilizaram a internet em todas as etapas do OP. Contudo, o meio informatizado foi usado em diferentes fases, o que leva a crer que poderíamos caminhar para a construção de um Orçamento Participativo nos mesmos moldes do tradicional e que seja majoritariamente digital, nos casos em que seja possível o acesso universal à internet. No caso de Belo Horizonte, em 2006, o número de votos registrados através da internet foram 112.837 (90,76%), contra 11.483 (9,24%), registrados através do telefone. No Recife existem outras formas de votação, que não somente através da internet. Nessa cidade, os votos através da internet somam 22.856 em 2008, o que significa 25% do total. Em 2009, esse número sobe para aproximadamente 33%.

Como já mencionado, a experiência de Porto Alegre é referência nacional e internacional no que diz respeito a Orçamento Participativo. Lá, a internet é usada apenas como ferramenta auxiliar. A internet tem o papel principal de

informar a população sobre aspectos relacionados ao OP, ou seja, ela não possui caráter deliberativo, como nos outros municípios analisados. Em Porto Alegre, a deliberação é feita completamente de forma presencial. A tabela abaixo resume a experiência do Orçamento Participativo nos 4 municípios:

Tabela 5

Localidade	Porto Alegre	Ipatinga	Belo Horizonte	Recife
População	1.420.667	238.397	2.412.937	1.533.580
Experiência	Prestação de Contas do Orçamento Participativo	Orçamento Cidadão	Orçamento Participativo Digital	Orçamento Participativo Internet
TIC	Consultas personalizadas para o monitoramento do Orçamento Participativo	Uso da internet para coletar as propostas para o Orçamento Participativo	Uso da internet para votação do Orçamento Participativo	Uso da internet para votação do Orçamento Participativo
Quantitativo de participação através das TIC's	Envio de no máximo 600 sugestões	Não foram encontradas informações	Aproximadamente 112.837 participantes em votação online	Aproximadamente 42.000 participantes em votação online
Organização dos governos e portais	Dentro do próprio sítio do município	Dentro do próprio sítio do município	Dentro do próprio sítio do município	Dentro do próprio sítio do município
Destaque	Disponibiliza o andamento das obras escolhidas no Orçamento Participativo	Debate público do orçamento Municipal para desenvolvimento da infraestrutura da cidade	Orçamento Participativo com votação através da internet	Orçamento Participativo com votação através da internet
Tendências	Construir um Portal para controle das obras e serviços do OP	Utilizar as TICs para o envio de propostas do OP	Usar as TICs para deliberação do OP (Processo distinto ao OP tradicional)	Usar as TICs para deliberação do OP processo integrado etapa complementar ao OP tradicional

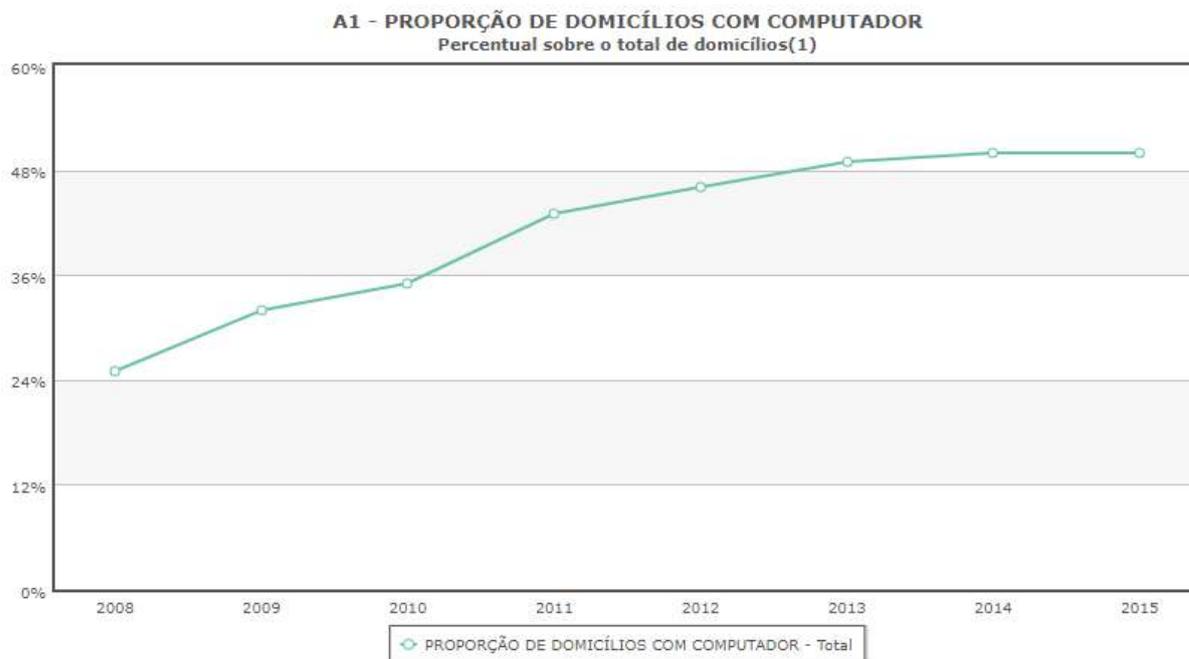
Fonte: Adaptado de BEST; RIBEIRO; MATHEUS; VAZ, (2010).

Como é possível analisar, apesar do número de participações online ser um dado crescente em todos os casos observados, ele representa menos de 10% do total da população que reside em cada município. É possível inferir que a falta de

mobilização, falta de informação sobre a ferramenta, ausência de dados suficientes e a falta de internet são fatores relacionados com o problema. Todavia, uma pesquisa mais profunda precisa ser analisada. Ao exemplificar com a questão da falta de internet se torna difícil inferir que a população não está participando, pois, o processo de deliberação é online, ao passo que não existem dados sobre o OP em um processo de deliberação presencial no mesmo município.

A falta de acesso à rede mundial de computadores ainda é um fator alarmante em alguns países como o Brasil. Segundo pesquisa feita pela TIC domicílios (2015), aproximadamente 50% dos domicílios brasileiros possuem computador (Gráfico 2). A pesquisa leva em consideração a posse, o uso, o acesso e os hábitos. Sendo assim, não é difícil perceber que um processo de OP 100% *online* se torne perigoso ao não garantir igualdade de acesso a todos os brasileiros, ferindo assim o princípio da isonomia, presente no artigo 5º da CF/88.

Gráfico 2



Fonte: Retirado de Pesquisa TIC domicílios (2015)

Nos casos de municípios como Ipatinga e Belo Horizonte, o município disponibilizou computadores em locais públicos espalhados pela cidade, o que facilitou a participação de grande parcela da população que não possuía o

acesso à internet (BEST; RIBEIRO; MATHEUS; VAZ, 2010). Contudo, mesmo com computadores públicos, ainda esbarramos na questão da dificuldade do uso do computador, ou seja, se o cidadão não tem a ferramenta em casa, não saberá usar em praça pública e sem nenhum auxílio e mesmo que sejam disponibilizados computadores. Esse fato é uma realidade social brasileira. Além disso, precisa-se levar em consideração que o analfabetismo no país ainda não foi erradicado, o que também aparece como um entrave ao sucesso da política pública.

Em suma, o uso das TIC's em processos de OP possui limitantes, mas também abre novas possibilidades que eram difíceis de serem imaginadas. O estímulo e o aumento da participação são questionáveis, porém, a facilidade de quem tem acesso à internet pode ampliar o número de participantes. Além disso, o acesso à informação se torna mais fácil, dinâmico e transparente. Por outro lado, a qualidade e seleção, da informação precisam ser medidas, mitigando assim os riscos de perversão do processo.

Apesar dos limitantes que foram levantados, o Orçamento Participativo no Brasil é um caso relevante e importante para se ter como base e experiência de Democracia Participativa. Desde então, alguns estados que tiveram sucesso com o uso da ferramenta de OP decidiram ampliar o processo de participação por vias digitais, através da construção e ampliação de outras ferramentas que possibilitassem a interação Estado e sociedade.

Capítulo 4: Gabinete Digital – Início, apogeu e declínio de um projeto de participação digital

Esse capítulo tem como objetivo descrever o caso do Gabinete Digital. Sendo assim, serão abordados temas como o lançamento do programa que deu origem à experiência, a estrutura de funcionamento do programa de governo, a vertente de participação digital e como funcionava a interação da população com a ferramenta. O capítulo foi construído a partir de entrevista concedida por 5 membros do Gabinete Digital, que foram indicados pelo coordenador do programa Vinícius Wu e ocorreram durante o período de fevereiro a abril de 2018. As entrevistas tiveram como base um questionário que foi elaborado a partir da revisão bibliográfica de temas abordados no capítulo 2 e 3, além da revisão de artigos relacionados ao GD. Dessa forma, o questionário e a revisão da literatura relacionada, subsidiaram a construção do presente capítulo, que conta com a síntese das entrevistas e as análises feitas pelo autor.

4.1 O início do projeto do Gabinete Digital

O Gabinete Digital foi lançado em maio de 2011 durante o governo de Tarso Genro no estado do Rio Grande do Sul. A intenção era que fosse criada uma nova forma de diálogo direto entre o governo do estado e a população através do uso de Tecnologias da Informação e Comunicação. O sistema foi desenvolvido de forma colaborativa entre equipes especializadas, que foram contratadas especificamente para o Gabinete Digital e a PROCERGS (Companhia de Processamento de Dados do Rio Grande do Sul), os quais eram responsáveis pela parte técnica e de desenvolvimento de novas funcionalidades. O projeto contou com um apoio singular do governador do estado na época, fortalecendo a parceria entre o governo e a PROCERGS, fator chave para que o desenvolvimento da aplicação fosse bem-sucedida (AQUISTAPASSE, 2014). A equipe do projeto era multidisciplinar e alguns colaboradores atuavam dentro da PROCERGS, enquanto outros ficavam alocados na equipe que compunha o gabinete do governador. Segundo o desenvolvedor entrevistado, a parceria com a PROCERGS foi um fator chave no que diz respeito ao conhecimento adquirido

e ao apoio no nível técnico, relacionado ao quesito programação. Montar uma equipe de programação dentro do gabinete do governador seria uma tarefa mais difícil e desafiadora para o projeto.

O estado do Rio Grande do Sul, tem a característica de contar com algum grau de experiência em participação social, tendo destaque o orçamento participativo, a consulta popular, os conselhos regionais de desenvolvimento (Coredes), como correspondente municipal o Comudes, os conselhos de direitos e de políticas públicas e as conferências temáticas com entes do governo e da sociedade civil. Vale ressaltar ainda que a iniciativa do GD faz parte de um processo que já vinha se desenvolvendo a partir da criação do Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã. Fazia parte desse escopo superar a crise democrática a qual vinha sendo colocada em xeque ao longo da última década. O país atravessava, e atravessa até os dias atuais, uma crise de representatividade em que a representação política está perdendo seu espaço quando não se tem uma relação dialógica com a sociedade, criada através de mecanismo que permita o exercício da transparência e da participação da sociedade civil.

Sendo assim, pode-se afirmar que o Gabinete Digital faz parte de uma iniciativa mais ampla, com objetivo e diretrizes mais ambiciosos ao tratar do tema da participação popular. Essa iniciativa ficou conhecida como Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã e tem sua base legal expressa através da lei 13.601/2011, que atribuiu à Secretaria de Planejamento, Gestão e Participação Cidadã a tarefa de participação cidadã. Segundo a Secretaria de Planejamento, Gestão e Participação Cidadã (2012), a estrutura a ser montada partia de sete diretrizes, sendo elas:

1. A participação do cidadão de forma direta ou digital, na elaboração, monitoramento e avaliação de políticas públicas do Estado do Rio Grande do Sul.
2. A transversalidade na execução das políticas públicas desenvolvidas no estado do Rio Grande do Sul.
3. A articulação entre a democracia participativa e a representativa
4. A realização de reuniões plenárias públicas de participação abertas à população
5. A manifestação da vontade (popular) pelo voto direto e universal
6. A presença estruturada do Governo nas regiões do Rio Grande do Sul

7. A busca de maior eficiência e eficácia na execução das políticas públicas desenvolvidas no Estado do Rio Grande do Sul

A partir da tabela abaixo, pode-se observar algumas ações práticas que faziam parte do escopo do Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadão (2014), do estado do Rio Grande do Sul:

Tabela 6 – Ações do Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã

Ações Concretas	Como foi a experiência?	Quando ocorreu?
PPA Participativo	Foram realizados 9 seminários regionais, que reuniram 6 mil lideranças do Estado e 350 instituições. 12 mil manifestações foram traduzidas em 23 áreas e 67 programas.	2011
CDES	O CDES é um espaço público não-estatal que tem o papel de analisar, debater e propor diretrizes para promover o desenvolvimento econômico e social do Estado do Rio Grande do Sul.	2012
Participação popular e cidadã no orçamento	Em maio, junho e julho de 2011, foi elaborado de forma participativa, o orçamento de 2012. Mais de 60 mil pessoas participaram em etapas de audiências públicas regionais, assembleias municipais e fóruns regionais, contabilizando mais de 1 milhão de público votante.	2012

Gabinete Digital	O GD realiza processos consultivos pela internet, incentiva dinâmicas colaborativas de construção e monitoramento de políticas públicas, explora novas linguagens, promove a troca de experiências no campo da participação em rede com outras esferas e instâncias da administração pública e investe no desenvolvimento de tecnologias livres e abertas.	2012
Interiorizações e os encontros para o desenvolvimento	Tinham como objetivo fortalecer a participação de forma presencial. Foram realizadas caravanas presididas pelo governador para 11 cidades do interior.	2011
O lançamento e desenvolvimento do Programa de Combate às Desigualdades Regionais	O programa elegeu 9 regiões com baixo índice de desenvolvimento econômico (Idese). A partir disso, foram trabalhadas formas de melhorar o índice.	2011
O Gabinete do Prefeito e Relações Federativas	Funcionava como local privilegiado de articulação municipal, principalmente para acompanhar os seminários regionais do PPA participativo.	2011
As Conferências Setoriais e de Direito	Iniciativa estadual e que criou as condições de funcionamento para a maioria dos conselhos	2011

Fonte: Elaboração Própria a partir dados Sistema Estadual Participação Popular e Cidadã – Diretrizes Iniciais (2012)

Pode-se observar que o Gabinete Digital ocupava espaço importante para o funcionamento do Sistema de Participação que foi proposto. Ele representava a única ferramenta que possibilitava a proximidade e interação do governo com a sociedade civil via internet e de maneira não presencial. A Figura 2 retrata a

hierarquia do Sistema de Participação, bem como suas variadas frentes, destacando-se o Gabinete Digital como única vertente voltada à participação por via digital:

Figura 1



Fonte: Retirado de Diretrizes Iniciais Sistema Estadual de Participação (2012)

Vinicius Wu (2018), coordenador do programa, destaca que o fato de o Gabinete Digital estar ligado à Secretaria de Planejamento e Gestão foi fator importante para o sucesso, porém ressalta que o projeto estava desvinculado do governo, à medida que não possuía o objetivo de ser um projeto institucionalizado. A identidade visual, o domínio do site, bem como diversos outros elementos possuíam formas e conteúdo próprios, vinculados ao propósito, ideologia e projeto de governo, porém desinstitucionalizado à medida que a estratégia adotada era, desde o princípio, a de continuidade do programa de participação. Contudo, a questão da institucionalização do GD não é consenso entre os entrevistados; 2 dos 5 entrevistados, afirmaram que o GD poderia estar não só mais institucionalizado, como contar com normas de maior hierarquia jurídica. O

fato dele ter sido implementado através de decreto, fez com que o governo sucessor tivesse maior facilidade em retirá-lo do ar. O entrevistado Fabricio Solagna (2018), foi um dos idealizadores e atuou na concepção das primeiras ferramentas que constituíam o projeto do Gabinete. Segundo ele, o projeto “deu certo” em sua essência, porém, algumas ferramentas tiveram mais êxito do que outras ferramentas. Outro entrevistado encara o início do projeto, como uma iniciativa experimental e que possuía a ideia de “hackear o governo por dentro” e encontrar na institucionalidade, algum tipo de abertura para incluir a participação popular e aumentar a porosidade nas tomadas de decisão do governo.

Vale ressaltar que o estado do Rio Grande do Sul já tem como característica o Orçamento Participativo há mais de dez anos e, segundo os entrevistados, a ideia do Gabinete Digital não era a de substituir o Orçamento Participativo, que inclusive vem sendo pauta de críticas acadêmicas, mas sim oferecer algo de novo, tendo em vista a possibilidade de união das novas tecnologias que surgem junto ao avanço da internet (velocidade de conexão e novas formas de se conectar) e a participação direta, vista como um processo de ressignificação democrática, com o objetivo de oferecer uma espécie de encantamento, que advém da ideia de poder participar.

Segundo Santos (2002), uma das formas de induzir o processo de fortalecimento democrático é combinar a democracia representativa (contexto atual brasileiro) com a democracia participativa. Ainda segundo ele, é necessário experimentar e arriscar novas formas que sejam capazes de induzir a participação popular. Nesse sentido, é possível perceber que a iniciativa do Gabinete Digital foi um esboço dentro desse processo.

Entretanto, segundo Solagna (2018), que participou da experiência de construção da ferramenta do GD desde o início, antes do governador Tarso Genro assumir, já existiam alguns diálogos sobre a possibilidade de testar a participação digital e fomentar iniciativas com esse caráter. A partir desse momento, o escopo do projeto começou a ser pensado.

O estudo do escopo foi elaborado por um dos entrevistados, Fabrício Solagna (2018), que foi chamado como pessoa de referência da área, pois já possuía experiência com trabalhos desenvolvidos no âmbito do terceiro setor, advogando em favor do software livre, e também trabalhou na iniciativa privada, em

empresas de Tecnologia de Informação. Ele participou dos debates desde o início na fase de definição de escopo, quando foi identificado que a melhor forma era produzir uma proposta de participação digital que fosse voltada para o governador. Segundo entrevista concedida por ele (SOLAGNA, 2018), seria complexo fazer uma forma de arranjo de poder em que fosse pensado todo o plano diretor para aquele momento.

O processo de definição das ferramentas era intenso e discutia soluções metodológicas e técnicas sobre o funcionamento das ferramentas. Esse era o grande diferencial do GD, levando em consideração que era um projeto do ano de 2011 e nessa época era muito incipiente o fato de os governos usarem as redes sociais para se comunicarem. Dessa forma, as ferramentas foram pensadas e trazidas tomando como base as iniciativas que estavam germinando no exterior. O que não poderia fazer parte do escopo do Gabinete Digital foi a primeira questão a ser levantada. Havia uma preocupação em que o sistema não fosse considerado uma ouvidoria e a outra questão era não ser visto como uma assessoria de comunicação do governador, pois isso não era considerado competência do gabinete. O foco principal era produzir participação social através da internet e era necessário achar o espaço dentro do emaranhado institucional do governo para fazer com que isso acontecesse, além de fazer com que a participação ocorra através das redes digitais (RESENDE e MATA, 2012). Sendo assim, foi concebido o primeiro escopo do GD: um espaço de participação social na internet, voltado ao governador. Dessa forma, não disputava espaço institucional com ninguém. Existia um grande desafio que era pensar nas ferramentas que motivassem as pessoas a se engajarem e a participarem do Gabinete.

Desse modo, é possível perceber que o projeto se concebeu de uma forma “*top down*”, ou seja, pensado e proposto somente por pessoas ligadas ao governo e ao projeto em si, que eram basicamente de três áreas de formação: especialista técnico, cientista social e comunicação social, deixando de lado a forma participativa com a qual um projeto voltado para a participação deveria ter como um de seus princípios. Diferentemente do que o proposto por Alvear (2014), o GD não teve a participação como um de seus pilares no processo de construção da tecnologia. O desenvolvimento e até mesmo a concepção de novas tecnologias, que impactem diretamente o cotidiano e a vida em sociedade,

devem ser pensadas em conjunto, fazendo parte de um projeto democrático de construção do artefato tecnológico. Contudo, segundo RESENDE e MATA (2012),

O Gabinete Digital, bem como o conjunto de ações de estímulo à participação implementado pelo governo do Estado do Rio Grande do Sul, propiciam que sejam criadas as condições para transformar o Estado em um laboratório de experiências democráticas: conectada à estratégia de Governo, às políticas de desenvolvimento, além de compreender a finalidade do serviço público (RESENDE e MATA, 2012 p. 9)

O próximo tópico destina-se a explicar mais a fundo como se deu o desenvolvimento das funcionalidades da ferramenta do Gabinete Digital.

4.2 Construção e desenvolvimento do projeto

Conforme já destacado, desde o início da campanha do ex governador Tarso Genro, a equipe envolvida na candidatura já usava a internet como forma de promover o debate e a discussão junto à população. Com isso, a partir da vitória, foi possível pensar novas formas e aproximar a sociedade civil e o governo utilizando-se do artifício das ferramentas digitais.

Com o fim das eleições e a vitória do ex governador Tarso Genro, o governo montou uma equipe multidisciplinar, composta por um gerente do projeto, um gestor de mídias digitais e um jornalista. O objetivo inicial era pensar o desenvolvimento do portal e criar uma dinâmica de construção do mesmo. A equipe partia do pressuposto de que o portal deveria ser distinto, ou seja, fora do portal principal do governo do estado, o que implicava ter sua própria identidade visual, domínio, linguagem etc.

O desenvolvimento era centrado em tecnologias de uso livre, baseando-se nos propósitos e princípios do software livre, o que facilitou para que, posteriormente, o Gabinete Digital fosse replicado em outros estados. O desenvolvimento da plataforma era ancorado na equipe interna da PROCERGS (Companhia de Processamento de Dados do Estado do Rio Grande do Sul) e foram necessários cerca de três meses para colocar uma primeira versão no ar (oficialmente lançada em maio de 2011).

Segundo o entrevistado Fabrício Solagna (2018), que participou também desse processo, em cerca de três meses já foi produzida a primeira versão de um site construído para provocar discussões com o governador. Consistia em um espaço de produção de conhecimento aberto ao debate, cuja ideia era influenciar a agenda do governador a partir da construção de pautas elaboradas coletivamente.

A ferramenta faz parte do processo participativo da Interiorização de Governo, que, até o mês de novembro de 2011, havia realizado dez edições. A proposta, segundo o portal, é ser um espaço democrático de participação, onde podem ser pautadas questões e construídas demandas de interesse da comunidade, estabelecendo “um amplo debate sobre temas relevantes para a região junto à população, autoridades, empresários e movimentos sociais” (RESENDE E MATA apud GABINETE DIGITAL, 2011b p. 5).

As pautas surgiam de temáticas pensadas pela equipe do GD. Essa ferramenta ficou conhecida como Agenda Colaborativa. Já no segundo semestre do primeiro ano, foi produzida a segunda ferramenta. Havia várias ferramentas, contudo a ideia geral por detrás da concepção de todas elas era gerar discussão de agenda para o governador. Cada uma tinha as suas próprias características e regras, porém sempre observando para não transformar o sistema em uma espécie de ouvidoria. Quando havia algum problema desse tipo, ele era repassado à ouvidoria do estado, que era competente para tal.

A equipe da PROCERGS atuava em conjunto com a equipe multidisciplinar que compunha o Gabinete Digital. A equipe técnica era formada por um coordenador, um desenvolvedor *frontend*³, e um desenvolvedor *backend*⁴, afirma o entrevistado Berlotto (2018).

A primeira versão do Gabinete Digital baseou-se nos conceitos do mínimo necessário para ter uma primeira versão funcional para a população. A ideia era que o sistema não possuísse muitas complicações que limitassem o uso da população e que fosse bastante aberto para eventuais mudanças, que a equipe envolvida no Gabinete Digital pudesse notar, através das solicitações trazidas

³ O desenvolvedor *Front End*, é aquele que trabalha com a parte da aplicação que interage diretamente com o usuário.

⁴ O desenvolvedor *Back End*, é aquele que trabalha na parte de trás da aplicação. Em termos gerais, fica responsável pela implementação da regra de negócio.

pelos cidadãos (usuários), do sistema. Isso contribuiu para que a ferramenta tivesse um elevado grau de dinamismo.

As metodologias ágeis de desenvolvimento de software ensinam a trabalhar dessa forma. Quando combinadas com o Design Participativo na construção de funcionalidades do sistema, a chance de aceitação por parte dos usuários finais se torna muito maior (SMITH, BOSSEN, KANSTRUP, 2017).

Com o amadurecimento da experiência e identificando-se a necessidade da criação de novas ferramentas, tecnologias inovadoras foram utilizadas e o Gabinete serviu como apoio para passagem de conhecimento dentro da PROCERGS, conforme identificado durante entrevista com um dos responsáveis pelo treinamento sobre utilização de novas tecnologias dentro da PROCERGS. No meio do projeto, a equipe era de 3 pessoas, essas pessoas tinham conhecimento sobre o projeto, mas a maioria do *backend* já era feito em *wordpress*. Quem iniciou o trabalho foram jornalistas (pessoas menos técnicas), e o *wordpress*⁵ já é uma ferramenta bastante utilizada por jornalistas, tendo em vista a maior familiaridade com elas, optou-se por ser mantida. Na prática, a equipe PROCERGS fazia as alterações no *backend* do *wordpress* e a equipe “interna” fazia as alterações com a linguagem Python. Hospedagem, servidores, rede, domínio, toda a parte de *hosting* ficava à critério da PROCERGS, como afirma o entrevistado Berlotto (2018).

Berlotto (2018) tinha atuação forte na parte de *backend* do site, que fazia comunicação com a parte *wordpress*. Ao todo o trabalho ficava dividido em três frentes: *wordpress* (PROCERGS), *backend* (equipe gabinete) e *frontend* (equipe gabinete).

No primeiro momento, foram pensadas três principais formas de interação (Governador Responde, Governador Escuta e a Agenda Colaborativa).

A equipe ligada ao Gabinete Digital buscava fontes de inspirações baseadas em ideias utilizadas em outros lugares. Utilizando-se da metodologia *allyourideas*⁶, desenvolvida na universidade de Princeton, a equipe passou diversos meses

⁵ *WordPress* é um aplicativo de sistema de gerenciamento de conteúdo para web, voltado principalmente para a criação de sites e blogs via web.

⁶ O *All Our Ideas* é um projeto de pesquisa que busca desenvolver uma nova forma de coleta de dados sociais, combinando as melhores características dos métodos quantitativos e qualitativos <https://www.allyourideas.org/about> acesso em: 20/08/2018

estudando experiências nacionais e internacionais de participação através da internet para coletar insights. O grande insight para o gabinete foi inspirado no governo da Alemanha, em que a chanceler Ângela Merkel respondia à pergunta mais votada pelos cidadãos. Esse estudo deu origem à ferramenta conhecida como Governador Responde.

A partir da primeira versão no ar do Gabinete, que contava com esses três canais funcionando, a equipe do projeto percebeu que a Agenda Colaborativa era pouco usada e o Governador Responde estava sendo controlado pelo setor corporativo, o que não era o principal propósito do projeto. O alto grau de dinamismo do Gabinete Digital fez com que a equipe pudesse rapidamente desativar o Agenda Colaborativa e retirar do ar o Governador Responde.

Em razão disso, foi criada também uma nova forma de interação a qual se chamava Governador Pergunta. O objetivo dessa ferramenta era captar propostas de políticas públicas, que viessem da própria população. O governador propunha uma temática e fazia perguntas à população, que respondia ao governador através de soluções para os problemas questionados. No princípio, essa ferramenta foi um pouco criticada por membros do governo, que acreditavam que a população não tinha conhecimento técnico o suficiente para opinar nessas questões. Tal fato foi bastante relevante pois, na ocasião, a equipe do Gabinete Digital foi surpreendida com a qualidade das propostas recebidas. A proposta mais votada nessa edição chegou a receber 200.000 votos.

Introduzido no final do gabinete digital, a ferramenta chamada “Login Cidadão”, consiste em um sistema de autenticação, realizado através de um login unificado, trazendo diversas facilidades para o cidadão, ao utilizar os serviços via internet do governo, como os relacionados à SEFAZ (Secretaria de Fazenda), emissão da nota fiscal gaúcha, e o sistema de votação de prioridades. Essa ferramenta foi a que ficou mais enraizada, estando no ar atualmente.

A ferramenta nasceu dentro do gabinete digital e se ampliou para dentro do governo. Além disso, ela se encontra com todo o código aberto, no ar ainda, servido como um dos legados deixados pelo Gabinete Digital.

Em suma, agenda colaborativa era uma forma de alinhar processo da agenda do governador nas visitas ao interior do estado. Funcionava pelo ponto de vista técnico, porém possuiu muito pouca adesão. Para o entrevistado Fabrício

Solagna (2018), faltou capacidade de divulgação para o público alvo, que eram populações locais. Ele atribui essa falha, por problemas de logística.

O Governador Escuta transmitia audiências públicas pela internet e captava perguntas das pessoas que estavam participando online. As perguntas eram mediadas e comentários de *hatters*⁷ e pessoas consideradas “antigoverno” eram desconsiderados, por não possuir nenhuma relação com a pauta. A ideia não era controlar a participação, mas sim evitar que a ferramenta fosse usada apenas com o propósito de sujar a imagem do governo e do governador, sem acrescentar nenhuma contribuição sólida e a mediação era feita por uma pessoa (Não era automatizado). Esse ponto é considerado polêmico dentro do Gabinete Digital por apresentar um caráter antidemocrático. De toda a forma, não foi constatado estranhamento por parte dos entrevistados, que consideravam necessária essa mediação que a ferramenta possuía.

A ferramenta mais valiosa e que deu mais certo no GD para o entrevistado Fabricio (2018) é o Governador Pergunta, ela era baseada no sistema de votação por pares e deu origem ao trabalho desenvolvido por ele em outros sistemas voltados à participação digital, como o “Participa BR” e o “Brasil Como Vamos”, por exemplo. Esses sistemas usam a mesma metodologia que era usada no GD, que é o sistema de votação por pares.

O entrevistado também destaca que foram duas principais consultas à população: consulta sobre saúde pública e segurança no trânsito. Desse modo, ele atribui o sucesso dessa ferramenta ao fato de as regras estarem bem definidas. As regras estavam bem desenhadas e claras no sentido de delimitar claramente em até que ponto as pessoas poderiam influenciar na atuação do governo.

Existe uma questão discutida e difundida amplamente, que é a questão dos dados abertos. Cabe ressaltar que em 2011, ainda existiam dúvidas sobre o que era uma política de dados abertos e esse fator foi um desafio para o Gabinete, pois não existia um consenso sobre as melhores práticas de produzir dados e torna-los abertos. O Governo na época assinou um protocolo de intenções para que a maioria dos dados governamentais fossem abertos, criando assim um

⁷ Pessoas que dão contribuições consideradas negativas diante de uma proposta clara de discussão.

compromisso e institucionalizando a intenção através da criação de um comitê de governança para dados abertos. O uso crítico de dados abertos, aliado à capacidade de leitura e interpretação dos mesmos, é uma ferramenta emancipadora e capaz de produzir consciência crítica, que serve também para o ideal de fortalecimento democrático (TYGEL e KIRSCH, 2016).

Também foi criada uma agenda de dados abertos, mas esbarrou-se na dificuldade em alguns sentidos, principalmente por órgãos ligados às finanças públicas, que ainda insistiam em não disponibilizar algumas informações. O ano de 2011 foi o ano da criação da Lei de Acesso à Informação. O estado do RS, por já ter criado o comitê de software livre e pelo fato de o Gabinete Digital contar com a maior parte de seus dados abertos, foi premiado por aplicação da lei de acesso à informação em concursos nacionais, o que serviu como motor para a criação de outros comitês e práticas similares em outros estados.

Segundo o principal desenvolvedor do GD (BERLUTTO, 2018), não se sabe como estão atualmente os repositórios de código do GD, pois o gabinete digital foi “varrido do mapa”. A utilização de software livre ia em direção ao princípio e aos propósitos do próprio gabinete digital de colaboração e geração de conteúdo livre e aberto.

Na opinião dele, “trabalhar com software livre é bom, tem muitas ferramentas e a comunidade ajuda e apoia muito, além de trazer uma segurança grande sobre questões de segurança, bugs, pois existem muitas bibliotecas gratuitas”. Tudo que era desenvolvido para o Gabinete Digital, era feito através de software livre, isso causa auditabilidade e transparência para o cidadão. A questão da auditabilidade do código é o principal ponto, pois quando se trabalha com software livre, é possível se beneficiar de contribuições e também gerar contribuições diversas para que outras pessoas usem.

A utilização do Software Livre está na filosofia do gabinete digital. Contudo, ele acredita que poderia ter sido melhor, no quesito documentação das ferramentas e inclusive ajudaria em uma das missões do GD, que era fazer com que o sistema fosse utilizado e transplantado para além do governo do Rio Grande do Sul.

O GD foi a primeira iniciativa que já estava adequado à normativa do governo de não usar software proprietário (usavam Linux). Quando a norma que obrigava foi publicada, o GD já estava enquadrado. Ele destaca também que eram realizados

*hackatons*⁸, organizados via gabinete digital e tinham como objetivo coletar novas ideias.

A última ferramenta do GD, que ficou conhecida como “de Olho nas Obras”, teve papel importante ao se tratar do tema de dados abertos, pois estava diretamente atrelado à questão da transparência e disponibilização dos dados. Tinha como princípio “abrir a caixa preta do governo” e explicar para o cidadão, de forma simples, os códigos e os dados que o governo não costuma mostrar. O propósito principal era “hackear” o governo por dentro e causar transformações internas.

4.3 Funcionamento das ferramentas

As interações feitas a partir do gabinete digital, resumem-se em três elos de comunicação entre o governador e a população: o governador responde, o governador escuta e o governador pergunta.

Na ferramenta “O governador pergunta”, os usuários respondem a um questionamento de interesse público, feito pelo próprio governador. Essa pergunta tem um prazo para ser respondida e geralmente é sobre alguma questão que divide a opinião pública e incita debates mais acalorados. Ao final, as respostas recebidas pelo governo são analisadas, sistematizadas e disponibilizadas para votação no portal pela própria população. Por fim, os autores das contribuições que receberam mais votos, participam de encontros presenciais com o governador para debates e sugestão de ações concretas sobre o tema (WU, 2013).

Wu chama atenção para a edição com perguntas em relação à saúde, pois foi questionado que a população não tinha capacidade técnica de opinar em relação a saúde e a equipe foi surpreendida com a qualidade das propostas recebidas. Essa primeira consulta somou mais de 200.000 votos em uma proposta. Houve um consenso geral entre os entrevistados, de que o “governador pergunta” foi a ferramenta que obteve o maior sucesso. No geral, os entrevistados consideraram a participação através de todo o gabinete digital, satisfatória, contudo os

⁸ Maratona de programação na qual hackers se reúnem por horas, dias ou até semanas, a fim de explorar dados e/ou produzir um artefato tecnológico

números mais expressivos foram obtidos através da interação que era feita na ferramenta do “governador pergunta”.

Na primeira consulta, realizada em 2011, cujo a pergunta feita pelo governador foi a seguinte: “Como podemos melhorar o atendimento à saúde pública”? O resultado foi expresso através de mais de mil e trezentas propostas recebidas, cento e vinte mil votos computados, que tiveram cinquenta propostas priorizadas, contando com um total de sessenta mil pessoas envolvidas na discussão.

Já na segunda consulta em 2012, a pergunta feita pelo governador foi a seguinte: “Como governo e sociedade podem, juntos, promover a paz no trânsito”? Os resultados foram duas mil propostas recebidas, duzentos e quarenta mil votos computados e as dez propostas que foram priorizadas, foram também incorporadas as Plano Estadual de Segurança no Trânsito para a década 2011 – 2020. Contudo, alguns autores afirmam que a ferramenta possuía alguns limitadores em relação à continuidade e o cerceamento da participação, conforme citação abaixo:

A ferramenta não é contínua, ou seja, não está disponível para uso no portal a qualquer momento. Ela é disponibilizada em caráter de sazonalidade, em edições com datas pré-definidas para início e fim. Em se tratando da mobilização e conseqüente participação da sociedade através desta ferramenta, em específico, já se nota a uma limitação por questões temporais, uma vez que existe um período determinado para envio das sugestões e outro para votação. Outra questão importante é a necessidade de enquadramento das sugestões enviadas dentro de categorias pré-estabelecidas. Apesar da abertura, a princípio, para a participação de qualquer membro da sociedade, as sugestões enviadas deveriam estar enquadradas em perfis previamente estabelecidos pelo programa. De um lado, é necessário que se tenha um método e um agrupamento de ideias que estabeleçam protocolos a serem seguidos pela lógica digital. Entretanto, ao limitar as categorias de participação, há um cerceamento de possíveis sugestões inovadoras, que poderiam enriquecer o processo (BRISOLA, LEAL, PACHECO, CRISPINO, 2012 p. 10).

A ferramenta do “governador escuta”, consiste em audiências públicas que são transmitidas através de ambiente online e em tempo real. Através delas é possível que os cidadãos façam contribuições como perguntas e considerações que são analisadas e respondidas em tempo real, o que amplia a participação popular em audiências, dando a chance de participação a algumas pessoas que não teriam condições de estar no local de forma presencial. Wu (2013), afirma que esses eventos incidem diretamente nas tomadas de decisões feitas pelo

governo. Foram realizadas apenas 6 edições nesse formato e que abrangia os seguintes temas: Software Livre, Lei de Estrangeirismo, prática de Bullying nas escolas públicas, encontro com o criador do movimento software livre, Richard Stallman, o legado que a Copa do Mundo de 2014 deixará para o Estado do Rio Grande do Sul e o novo modelo adotado para os pedágios públicos em implantação pelo Governo do estado.

É interessante destacar que, o Gabinete Digital agregava 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.

Nas doze primeiras iterações, as edições do Governo Escuta, somavam mais de setecentos mil acessos em debates de grande interesse público, como os já citados *bullying* nas escolas, o modelo de pedágios adotado pelo Rio Grande do Sul e também a liberdade na sociedade digital, reforma política, jornadas de junho e o projeto de lei que buscava vetar estrangeirismos em documentos públicos no âmbito do estado, por exemplo.

A metodologia do Governo Escuta teve grande destaque durante as manifestações de 2013, nas quais o governo gaúcho apoiou-se no Gabinete Digital para promover diálogos diretos com os manifestantes. De acordo com as entrevistas, por conta do Gabinete Digital, a cidade de Porto Alegre, já estava reportando o movimento antes de junho de 2013 (período de intensificação das mobilizações por todo o país) e o governo já estava tentando entender o movimento e as reivindicações que estavam sendo pleiteadas. A equipe do GD fazia produção de documentários e matérias do movimento, aliado a movimentos sociais como a frente de luta pelo transporte público, movimento que funciona como uma espécie de movimento “passe livre” do Rio grande do Sul.

Esse momento representa o auge da participação espontânea no GD, pois foi o momento que o projeto conseguiu reunir o maior número de pessoas em uma transmissão ao vivo através de uma audiência pública, onde o governador dialogava com as pessoas que estavam envolvidas no movimento, não sendo necessária a utilização de tantos recursos orçamentários para isso. Tratou-se de

uma iniciativa em que o governo ficou frente a frente com pessoas que se posicionavam contra diversas posições do governo e movimentos de todas as ideologias, como movimentos anárquicos. O sistema contou com um acesso simultâneo de cerca de quinhentos mil usuários, o que sobrecarregou o servidor da PROCERGS e o Gabinete Digital chegou a ficar fora do ar por alguns instantes. Essa experiência foi importante para o GD, pois foram tantas perguntas enviadas, que o espaço se tornou pequeno para discussões e respostas.

Vinicius Wu (2013 p.10), destaca que, “para a realização das consultas públicas do “governador pergunta”, foi utilizada a metodologia AllOurIdeas (www.allourideas.org), desenvolvida pela Universidade de Princeton (EUA)”.

Para facilitar a participação de parcela da população sem acesso à internet, foram disponibilizadas vans equipadas com computadores e tablets em espaços públicos, escolas, bairros e no interior do estado. Em 2012, as vans percorreram mais de 4 mil quilômetros e estiveram presentes em 22 cidades (WU, 2013). Outro ponto levantado é que a ferramenta desenvolvida em Princeton mina a atuação de forças políticas voltadas para a ação de grupos de interesse e que querem agir em benefício próprio.

O AllOurIdeas permite que um número ilimitado de sugestões, advindas das contribuições enviadas pela população, seja votada de maneira randômica, com as propostas apresentadas ao internauta sempre em pares, a fim de evitar desvios na expressão real da vontade popular forçados por grupos de interesse. O objetivo central da ferramenta é capturar a preferência média da opinião pública, sem a necessidade de limitação de número de votos por usuário. A ferramenta permite também a inserção de novas sugestões durante o processo de votação, sem prejuízo à contabilização, já que a priorização é baseada no número de pontos acumulados nas disputas entre os pares de propostas, e não no número de votos (WU, 2013 p. 11).

Já a ferramenta “governador responde”, permite que qualquer usuário envie um questionamento ao governador, através de uma área específica do portal e dentro de temas pré-definidos pela equipe de governo. Assim como na outra ferramenta, as perguntas enviadas pelos cidadãos ficam disponíveis para votação por meio do portal eletrônico, permitindo ainda que os autores publiquem em suas redes sociais e façam campanhas para aumentar o número de

simpatizantes e angariar votos. A pergunta mais votada no portal é respondida pelo governador no formato de vídeo. Wu, destaca que:

Foram realizadas nove edições somando mais de 700 perguntas recebidas e 20 mil votos. Ao todo, foram respondidas mais de 100 questões nestas edições, uma vez que as questões semelhantes eram agregadas a fim de prestar o maior número de esclarecimento e encaminhamento de ações possíveis (Wu, 2013 p. 12).

O período seguinte foi marcado pela rediscussão do papel do gabinete digital (esses momentos eram constantes). O coordenador do projeto estava interessado em construir uma espécie de observatório voltado à participação, um projeto mais ambicioso e que servisse de exemplo para outros municípios. A equipe do Gabinete, foi convidada a rediscutir o papel do projeto e surgiu a ideia de desenvolver o “de olho nas obras”, que tinha como objetivo monitorar os recursos das obras realizadas pelo estado.

O estado já contava com um sistema, porém o mesmo era antigo e absolutamente técnico, o que não facilitava a compreensão por parte da população. Segundo Tygel (2016), é de fundamental importância que os dados estejam abertos e expostos aos cidadãos de maneira mais clara possível, e essa era a ideia do “de olho nas obras”. É possível perceber que o objetivo principal era criar um novo sistema que oferecesse uma melhor comunicação com o cidadão, provocando uma maior transparência e que também tivesse algum componente de participação por parte dos cidadãos.

O De Olho nas Obras, era um site do Governo do Rio Grande do Sul que permitia o acompanhamento e estimulava a fiscalização cidadã de obras públicas do Estado, foi desenvolvido pelo Gabinete Digital ao longo de 2013 e chegou em maio de 2014, com cerca de oitenta obras disponíveis para o monitoramento colaborativo.

O cidadão podia acompanhar as obras individualmente no site ou optar por “seguir” aquelas do seu interesse, recebendo atualizações por *twitter*, *email* ou *facebook*. Além da transparência, era possível participar e auxiliar o governo no acompanhamento das obras, enviando comentários, fotos e vídeos dos trabalhos em andamento. Periodicamente, o Governo respondia às colocações dos usuários e atualizava a situação das obras.

O sistema foi concebido para trazer a público informações antes restritas aos técnicos e gestores que realizavam o monitoramento interno dos projetos estratégicos, na sala de gestão. Os dados disponíveis na ferramenta eram os mesmos relatados ao governador na Sistemática de Monitoramento Estratégico. Como outras iniciativas do Gabinete Digital, o “De Olho nas Obras” foi totalmente desenvolvido em código aberto, por equipe própria em parceria com a Procergs, e a ferramenta estava disponível para ser replicada livremente em outros estados ou municípios⁹.

Em períodos os quais não haviam grandes processos consultivos em andamento, a ferramenta foi responsável por cerca de oitenta por cento dos acessos ao site, o que configura, mais de oito mil e quinhentos acessos únicos em um mês, afirma o entrevistado Luiz Damasceno (2018). As obras mais acessadas foram a ERS-118, a sala sinfônica da OSPA e o hospital regional de Santa Maria. A primeira recebeu cerca de 100 contribuições da sociedade, incluindo comentários, fotos e vídeos. Já a sala sinfônica contou com 115 seguidores, que recebem em seus e-mails ou rede social de preferência todas as atualizações sobre o andamento da obra.

Esse projeto demandou bastante esforço da equipe interna, sob o ponto de vista intelectual e também do ponto de vista técnico, por parte da PROCERGS. O projeto começou como um piloto ao final de 2013, sendo inaugurado com cerca de dez obras, que serviram para testar o sistema. Ao final, a ferramenta já monitorava mais de cem obras. Contudo, ela foi a última criada dentro do projeto do Gabinete Digital, desse modo, ao final do governo vigente à época, a ferramenta acabou sendo descontinuada, assim como todo o projeto do Gabinete Digital.

Outra ferramenta que foi desenvolvida ao final do governo foi o “Login Cidadão”, ele surgiu através de uma iniciativa que ficou conhecida como “Meu RS”. O Meu RS é o primeiro passo para implementar uma identidade digital do cidadão gaúcho, por meio da qual seria possível autenticar-se enquanto pessoa física para acessar os mais diversos serviços disponíveis à cidadania. Desenvolvida pelo Gabinete Digital em conjunto com a Procergs, a Seplag e a Sefaz, a plataforma permite o cruzamento de bancos de dados de domínio do Estado, o

⁹ Acesso ao código pelo *GitHub*, através do link: <https://github.com/gabinetedigital>

que torna possível implementar ações como a integração entre a Nota Fiscal Gaúcha e a Votação de Prioridades, e cria uma nova concepção de relacionamento entre o Estado e a cidadania por meio de um Login Cidadão.

Diferente de todas as outras ferramentas, esse foi um sistema que não foi descontinuado pelo governo sucessor ao governo de Tarso Genro. É possível atribuir esse fato, devido a essa ferramenta ser a que menos estava relacionada com a questão da participação e do fortalecimento democrático. O sistema funciona como uma espécie de autenticação eletrônica, em que o cidadão consegue acesso à serviços através de um login unificado. Ele trouxe diversas facilidades para o cidadão ao utilizar os serviços via internet do governo. SEFAZ, nota fiscal gaúcha e votação de prioridades, são exemplos que foram citados pelos entrevistados.

Entretanto, é possível afirmar que o governo atual agiu em desconformidade com o que a literatura e as pesquisas vem apontando sobre democracia e governo eletrônico. Segundo Nogueira e Castro (2014), as iniciativas de governo eletrônico devem fomentar a participação da população, nas decisões tomadas dentro do ambiente político, com o objetivo de ampliação democrática.

As duas últimas ferramentas também foram criadas ao final do Gabinete Digital: É o Sistema de Votação de Prioridade e o Diálogos em Rede. O programa Diálogos em Rede do Gabinete Digital iniciou em outubro de 2013 e promovia debates informais transmitidos pela web com movimentos organizados ou não, atores individuais e setores sociais ligados à temática da cultura digital sobre pautas em evidência nas redes e nas ruas. Em sete edições, foram discutidos o Marco Civil da Internet, Direito Autoral, Feminismo e Tecnologia, Copa do Mundo, Oportunidades para a Juventude, o papel da mídia no Golpe de 64, e Ferramentas de Participação Digital. Os diálogos ocorrem fora dos espaços institucionais tradicionais. Somadas, as 7 edições envolveram cerca de 3 mil pessoas entre público presencial e online.

Em 2014, o Gabinete Digital assumiu a responsabilidade de ampliar a participação digital na Votação de Prioridades, que em 2013 recebeu cento e cinquenta e sete mil votos pela Internet, 14% do total de 1,2 milhão. A Votação de Prioridades é a etapa final da elaboração colaborativa do Orçamento Anual do Rio Grande do Sul. Com seu voto, os cidadãos gaúchos ajudaram a decidir o destino de R\$ 200 milhões vinculados à execução orçamentária do ano de 2015

do Governo do Estado. É um dos maiores processos de participação direta do globo e foi premiado pela ONU em 2013, se tornando referência para Orçamentos Participativos em todo o mundo.

Vale destacar a forma de estimular a participação, que era oferecida através de prêmios nessa modalidade. No ano de 2015, a Votação de Prioridades contou com uma novidade, que era a possibilidade de ganhar no próximo sorteio, R\$ 1 milhão do programa Nota Fiscal Gaúcha. Quem optava pela votação online, recebia bilhetes para concorrer à premiação do sorteio do Milhão, que foi realizado em março de 2015. Para participar, era necessário efetuar o cadastro no Login Cidadão, cujo domínio era meu.rs.gov.br, feito isso, o cidadão vinculava a sua conta ao programa da Nota Fiscal Gaúcha e votava através do site www.participa.rs.gov.br, em que ele poderia utilizar o mesmo *login*.

Contudo, cabe observar que, os próprios entrevistados faziam algumas críticas com relação ao projeto do GD. Em sua entrevista, Luiz Damasceno (2018), aponta críticas em relação à descontinuidade da ferramenta “governador responde”. Ela foi uma das primeiras a ser criadas dentro do contexto do GD, tendo seu início em 2011 e retirada do ar em 2012. A justificativa para a retirada do ar, foi o fato de que ela não cumpria com o que ela se propunha inicialmente. Na verdade, ela foi apropriada pelo público interno (servidores), que faziam suas pressões de categorias, sendo completamente legítimas nesse ponto de vista. Ela funcionava como uma metodologia interna de diálogo entre o governo e os servidores, os quais também são parte da administração pública direta e indireta. Acredita-se que o governo temia a forma como as pessoas externas poderiam enxergar o que acontece dentro do governo e como o governo trata as questões relacionadas nesse sentido. Seria interessante abrir externamente as questões governamentais, e a população, poderia assim opinar e trazer suas contribuições e pautas. Para ele, a ferramenta contou com uma adesão interessante, portanto, considera que quantitativamente obteve êxito, contudo, qualitativamente, não foi capaz de corresponder os objetivos de quem a idealizou.

4.4 Fatores que levaram ao apogeu e ao declínio do Gabinete Digital

Ao analisar o caso do Gabinete Digital, deve-se levar em consideração alguns aspectos relevantes, como a conjuntura política, econômica e social, que possibilitaram que o sistema pudesse sair do campo das ideias e ser levado à esfera de aplicação. Em relação à conjuntura política, econômica e social, existiam fatores que ajudaram, estando ligados à uma série de experiências internacionais que serviram de exemplo e justificativa. A equipe do Gabinete se relacionava com a população através das mídias sociais. Somado a isso, o fato do apoio do governador, identificação com o projeto, participação social e a cultura participativa do estado do RS, que já contava com outros instrumentos como o Orçamento Participativo, foram fatores decisivos e que tornaram a iniciativa possível.

É possível separar os aspectos políticos, econômicos e sociais, que relacionados, formam o contexto que foi capaz de viabilizar o Gabinete. Politicamente tinha-se um governo que se intitulava de esquerda, com uma bandeira voltada às políticas de caráter social e que estava preocupado com a questão da participação na construção das agendas de políticas públicas. Outro fator político era responsabilidade histórica do estado do Rio Grande do Sul com a participação popular, atrelada a uma tentativa de reeleitura do projeto de orçamento participativo, com a ideia de oxigenar a cultura cívica de participação política no estado e fazer outra leitura mais moderna da administração pública, através do uso de TIC's.

Pode dizer que a conjuntura social estava atrelada à expansão da internet e dos movimentos sociais que, de certa forma, estavam relacionados e poderiam impactar diretamente na política, ao encontrarem novas formas de organizarem suas militâncias e reivindicarem suas pautas (novas formas de conexão em rede e de sociabilidade mediadas pelo meio digital).

Apesar de o RS estar com uma dívida pública enorme na época, havia um otimismo no cenário nacional, com baixa austeridade fiscal por parte do governo e um momento com uma narrativa econômica que viabilizava o investimento nesse tipo de iniciativa inovadora, na qual não era possível estimar o retorno que

ia gerar. Ou seja, o clima político e econômico era diferente do cenário atual. Entretanto, RESENDE e MATA (2012), reforçam a necessidade de não se criar apenas a ferramenta de participação digital e apontam os desafios da promoção para um grau de efetividade considerado satisfatório. Nas palavras dos autores:

Para promover a participação dos usuários não basta apenas a simples oferta de dispositivos de e-participação, o fortalecimento da participação política é uma tarefa complexa e requer a consideração de uma variedade de atividades, circunstâncias, agências e atores políticos (RESENDE e MATA, 2012 p.11).

A equipe do Gabinete Digital foi responsável pelos esforços para ganhar adesão às ferramentas que compunham o GD.

Os esforços do Gabinete Digital para mobilizar o público incluíram ações como a visita da equipe do Gabinete Digital aos servidores do IPE – Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul – com o objetivo de informar a respeito do portal e incentivar o envio de propostas para melhorar o atendimento na saúde. A ferramenta também foi apresentada para membros de sindicatos, federações, organizações relacionadas à saúde e a lideranças étnicas, políticas e religiosas, com o objetivo de difundir a participação online (BRISOLA, LEAL, PACHECO, CRISPINO, 2012 p. 11).

Cinco foram os fatores que possibilitaram a implantação do Gabinete, são eles:

1. Cultura de participação existente no RS (Desde a década de 80 com o Orçamento Participativo e os COREDS)
2. Cultura de associativismo e cooperativismo
3. Vontade e consciência política dos gestores
4. Legitimidade social, levando em conta o sucesso do OP
5. Premiações e resultados que foram sendo recebidos ao longo do processo e que facilitaram para a consolidação da experiência

Vale a pena ressaltar que todos os entrevistados destacaram a cultura de participação e a existência do Orçamento Participativo, como de fundamental importância para o sucesso do projeto. Além disso, foi levantado também o apoio do ex governador Tarso Genro.

Três fatores fundamentais para que após a implantação do sistema, a população pudesse utilizá-lo e o Gabinete fosse reinventado e útil durante os quatro anos de mandato do governo criador da ferramenta, são eles:

1. Leis que foram vetadas, projetos de leis que foram aprovados, políticas públicas geradas, caso do passe livre, decisões de governo tomadas.
2. Tipo de comunicação criada (buscou sempre dissociar o gabinete digital da publicidade governamental. Pessoas se sentiam à vontade para participar, independentemente de sua posição política. O Portal era completamente dissociado do portal do governo federal, seja na questão estética, linguagem gráfica, identidade visual).
3. Combinação da participação online com a participação presencial. Buscava-se organizar atividades presenciais, sejam atividades de consulta, eventos, vans com acesso à internet para facilitar quem tinha dificuldade de acesso à internet. Os pontos eram nas áreas centrais da cidade e de passagem, foram disponibilizados equipamentos públicos em pontos de acesso da cidade, utilizando-se da infraestrutura estatal, também eram realizados debates regionais envolvendo as representações reais – sindicatos e conselhos.

Nesse caso, a capacidade de colocar em prática pautas dialogadas via Gabinete Digital foi o ponto mais destacado pelos entrevistados. Durante a experiência do Gabinete Digital, foi possível assistir de fato, alguns casos de sucesso concretos, em virtude da discussão e implementação de políticas públicas que foram idealizadas via Gabinete Digital.

Somado à isso, também foi questionado aos idealizadores como era vista a questão da adesão, por parte da população, ao Gabinete Digital. Vinicius Wu (2018), coordenador da experiência, considerou que pensando em perspectiva idealizada é evidente que os números são insuficientes, porém comparativamente nenhum governo conseguiu alcançar os resultados que foram conquistados (principalmente no caso das consultas públicas). Para fins de comparação, o governo federal com consultas públicas pela internet teve 18 mil votos em 2011, enquanto que o gabinete teve 120 mil votos no mesmo período.

No ano seguinte, a temática de segurança no trânsito somou 240 mil votos. Em 2013, na época das manifestações, o Gabinete Digital contou com 500 mil acessos durante transmissões e consultas públicas digitais.

Em relação à distribuição geográfica dessa participação, não foi possível obter dados mais concretos para análise, porém, os atores envolvidos afirmam que a participação se dava de forma equilibrada entre o centro e as zonas periféricas no estado do RS. Outra questão interessante foi em relação a faixa etária, embora jovens tenham mais familiaridade com tecnologia, a participação também ocorria entre o público adulto.

Em 2013, ocorreu uma política de aproximação do Gabinete Digital com o Orçamento Participativo (Conhecido e difundido amplamente no estado do RS). Isso resultou em um aumento significativo nos acessos devido à realização de consultas públicas digitais ao orçamento, através do sistema do gabinete.

Em 2014, participaram do processo de consulta 1 milhão e meio de pessoas em uma população de 11 milhões de habitantes. Apesar de representar apenas dez por cento da população total, o Banco Mundial reconheceu como uma das consultas públicas mais expressivas no mundo. Tal fato indica que a população, de uma maneira geral, ainda está longe de se apoiar nas ferramentas de TIC, para exercer a cidadania. Para se ter uma ideia, essa experiência do GD, em 2014, foi uma das maiores consultas ao orçamento dos países em que o banco mundial acompanha. A FGV fazia um levantamento anual para acompanhar a experiência e sua evolução ao longo dos 4 anos.

Os entrevistados também levantaram alguns fatores que levaram ao fim da experiência do Gabinete Digital. Segundo a maioria deles, a descontinuidade está diretamente relacionada à troca do governo. Segundo um dos entrevistados, tal fato fica claro quando poucos dias depois da posse do novo governador, o site já estava fora do ar. O candidato opositor ascendeu ao poder e nunca apoiou e não se dispôs a fazer da participação popular um instrumento de disputa e de construção de políticas públicas (o governo tinha outra agenda política). Somado a isso, também merece destaque a parte financeira, que inclusive foi usada como justificativa pelo governo sucessor, pois quando Tarso Genro assumiu, o estado estava em uma posição econômica mais favorável e quando entregou o governo a situação econômica já estava mais

desfavorável. Mesmo assim, acredita-se que a decisão estava mais ligada à vontade política do que a essas e outras questões.

É possível perceber isso ao se falar da estratégia para a transição, a qual o governo atual não teve interesse. Sempre buscou-se construir o gabinete digital em uma perspectiva de continuidade, porém, o governo atual com orientação política diametralmente oposta retirou a FANPAGE do *facebook* do ar, que não representava nenhum custo de manutenção para o governo e nem para a PROCERGS. O site foi retirado do ar com o argumento de que a manutenção era custosa por parte da PROCERGS.

Além disso, o governo anunciou que ia implementar ferramentas mais modernas de participação e até os dias atuais nada foi feito. O governo atual não tinha interesse na participação social, sendo um governo marcado pela repressão e que extinguiu diversos órgãos relacionados a análises e geração de dados estatísticos e econômicos, além de uma emissora de TV (TVE). Dessa forma, o Gabinete Digital seria descontinuado de qualquer forma, estando a questão relacionada a recursos orçamentários ou não.

Contudo, outro aspecto levantado foi o fato de o Gabinete não ter tomado a devida proporção, a ponto de ser conhecido por toda a população. Era uma ferramenta tecnológica robusta e grande parte da população não tinha acesso e nem sabia do Gabinete Digital, além de ser uma ferramenta de uso voluntário e que não estava atrelada a nenhum aspecto jurídico/normativo ou alguma forma de premiação, que fosse capaz de motivar o uso voluntário e contribuir com a geração de dados. Dessa forma, acredita-se que o governo Tarso Genro não conseguiu enraizar a ferramenta. Se ela estivesse mais enraizada e fosse mais utilizada de fato por uma maior parcela da população, seria mais difícil o governo sucessor descontinuí-la.

Segundo entrevista concedida por Berlotto (2018), é mencionado que a ferramenta poderia ter sido institucionalizada e possuir uma força jurídica maior do que a de um decreto, que foi a norma responsável por dar amparo jurídico ao Gabinete. A falta de acesso à internet por grande parte da população também é mencionada como uma questão que contribui para o que foi destacado, porém o GD deveria estar dentro dos processos, normatizado, oficializado, enraizado, sendo instrumento obrigatório para o governo tomar certas decisões que afetem a vida e o cotidiano da população.

Sendo assim, é possível levantar três principais razões, que são responsáveis pela descontinuidade da experiência do Gabinete Digital, são elas:

1. Baixa institucionalização (falta de projeto de lei, criação de órgão com finalidade própria. O Gabinete Digital foi instituído via decreto, o que facilita a descontinuidade pela gestão seguinte).
2. Ambiente político polarizado (dificuldade de buscar consenso, convergências).
3. Cultura do serviço público brasileiro (cultura da descontinuidade em que serviços públicos são interrompidos durante a mudança de gestão, o que demonstra uma cultura pouco republicana e uma democracia que ainda não estabeleceu parâmetros para estabilização, culminando em diversas políticas descontinuadas em transições de governo).

4.5 O legado da experiência de participação

Como principal legado, o Gabinete Digital permanece atualmente como uma das experiências mais importantes e que foram desenvolvidas no Brasil até então, configurando-se como uma das mais importantes experiências de democracia digital no Brasil, refletindo assim em reconhecimentos diversos em termos de premiações. Foram 3 prêmios internacionais e 4 prêmios nacionais, de acordo com o quadro abaixo:

Tabela 7

Prêmios Nacionais	Ano recebido	Prêmios Internacionais	Ano recebido
Conip de Excelência em Inovação, do Instituto de Estudos de Tecnologias para Inovação na	2012	Gobierno Abierto Puntogov Asaec, da Red Gobierno Abierto.	Argentina, 2013

Gestão Pública (ITIP)			
E-gov, de excelência em governo eletrônico, da Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Tecnologia da Informação e Comunicação (ABEP)	2012	Bank Beneficiary Feedback Awards, concedido pelo Instituto Banco Mundial.	2012
Revista “A Rede”, na categoria Inovação na Gestão Pública	2011	Sistema de Participação Popular e Cidadã, coordenado pela Seplag e do qual o Gabinete Digital é uma das instâncias, foi premiado pela ONU.	2013
TI & Governo, na categoria e-democracia, concedido pela Plano Editorial	2011	_____	_____

Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados em entrevista com Luiz Damasceno (2018)

Em relação aos gastos envolvidos com o Gabinete Digital, estima-se que os investimentos em equipamentos desde 2011 até 2014, giram em torno de R\$

100 mil. Os recursos somam 10 desktops, duas câmeras fotográficas, um projetor e outros equipamentos de suporte (não foi considerado o gasto com pessoal). Trata-se de uma estrutura enxuta referenciada em padrões inovadores de gestão. É possível notar que esse custo não incorpora o custo da equipe de desenvolvimento, que estava ancorado na PROCERG e que deve representar um valor significativo para o projeto. Não foi possível ter acesso a esses dados durante as entrevistas.

Quanto ao total de gastos com ações, eventos e campanhas, o investimento total é estimado em cerca de R\$ 850 mil. Considera-se que o valor agregado da experiência ultrapassa em muito o investimento realizado, tendo em vista os notáveis avanços na área da participação digital, o reconhecimento a nível internacional e as ferramentas desenvolvidas pela equipe interna, reduzindo custos com terceiros.

O Legado material se expressa através de uma inteligência que pode ser retomada em torno da PROCERGS, para que sejam desenvolvidas outras experiências até mesmo mais arrojadas. O fato de poder participar também é um grande legado. A partir do momento em que se abre a possibilidade para a participação e a discussão, é possível obter resultados melhores. O Gabinete Digital pode ser visto como o início, o primeiro passo em meio à crise de representatividade, que culminou na turbulência em meio às grandes manifestações de 2013, momento em que o governo acabou por tomar algumas decisões via Gabinete, servindo para demonstrar ao povo do RS que quanto mais participa-se das decisões políticas, se torna mais viável a luta pelo ideal democrático o qual se busca.

Embora os processos conduzidos pelo Gabinete Digital não sejam necessariamente deliberativos, é possível identificar diversos reflexos nas ações de governo. O Gabinete Digital é um canal de entrada de demandas, que passam então a integrar a agenda de governo e podem ou não serem executadas pelas instâncias responsáveis. Por isso, muitos resultados não podem ser apontados como consequência exclusivamente das ações do Gabinete Digital, embora sejam influenciados por elas.

Entre os resultados mais expressivos, está a instituição do Passe Livre Estudantil, que em 2014, contava com o repasse aos 323 municípios credenciados no programa, beneficiando mais de 18 mil estudantes. O Passe

Livre foi anunciado pelo governador Tarso Genro em audiência realizada pelo Gabinete Digital em 20 de junho de 2013, uma semana após diálogo com manifestantes.

As mesmas audiências que deram origem ao Passe Livre também foram um dos momentos mais marcantes de diálogo do Gabinete Digital. Ainda que de resultado concreto possamos apresentar a concretização do Passe Livre estudantil intermunicipal, os resultados subjetivos são bem mais amplos. O Rio Grande do Sul configurou-se, nesse momento, como o único estado que conseguiu estabelecer diálogo com as vozes das ruas e que demonstrou respeitar sua representatividade, garantindo a posição do RS na vanguarda do processo de debate sobre a crise da representação e novas formas de democracia no século XXI.

Uma das primeiras atividades realizadas pelo Gabinete Digital, um Governador Responde em 2011, trouxe a demanda de servidores do Corpo de Bombeiros do estado pela separação da categoria da Brigada Militar, encaminhada à Assembleia pelo Governo, no ano de 2014.

As demandas por mais leitos hospitalares e por construção de hospitais regionais priorizadas pelos cidadãos gaúchos na consulta pública sobre saúde realizada em 2011 contribuiu para a definição da obra do Hospital Regional de Santa Maria como uma das prioridades do Governo Gaúcho, agilizando sua conclusão. O prédio foi responsável pela abertura de 277 novos leitos. Ao todo, o governo criou mais de 1000 leitos hospitalares desde que a demanda foi registrada, e os investimentos em saúde alcançaram a marca de 12% da receita líquida do estado¹⁰.

Já a consulta sobre segurança no trânsito, de 2012, priorizou a redução no IPVA para motoristas que não possuam infração. O programa foi ampliado em 2013, com o aumento no desconto para quem se cadastra no Nota Fiscal Gaúcha.

No início de 2013, o Gabinete Digital realizou um Governo Escuta sobre o modelo de pedágios do Rio Grande do Sul, que contribuiu para a definição de quais seriam as principais ações da Empresa Gaúcha de Rodovias e o modelo participativo dos pedágios do Estado, com praças comunitárias.

¹⁰ Números concedidos por Luiz Damasceno, durante entrevista realizada em 2018.

Dentro e fora do Governo, o Gabinete Digital também influenciou uma guinada da agenda da participação digital e da democracia em rede. Da Prefeitura de Caruaru ao Governo Federal, diversas iniciativas surgiram em todo o país inspiradas na experiência gaúcha. O tema ganhou relevância ao ponto de o Gabinete Digital ser escolhido pelo Banco Mundial como ponto de partida para o Observatório de Governança e Participação em Rede. Internamente, o Gabinete Digital inspirou o fortalecimento de outros mecanismos de transparência e participação, estabelecendo um amplo diálogo com outras instâncias do Sistema de Participação e influenciando iniciativas como o Mapa da Transparência, desenvolvido pela Casa Civil.

Dessa forma, o grande legado se encontra no fato de que o Gabinete Digital serviu como referência de experiência na qual se consolidou a viabilidade de se construir projetos de políticas públicas, de forma participativa.

Com a mudança de governo, o projeto foi descontinuado e as ferramentas extintas. A única ferramenta que continua como legado do Gabinete, foi o Meu RS, também conhecido como Login Cidadão, que traz diversas facilidades para o cidadão ao utilizar os serviços via internet do governo, como o sistema do SEFAZ, a nota fiscal gaúcha e o sistema de votação de prioridades.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Críticas e Comentários

A administração pública contemporânea, pautada em princípios de racionalidade burocrática e administrativa, acaba muitas vezes se afastando da realidade e de seu verdadeiro propósito de prover serviços públicos e de qualidade para os cidadãos. Nesse sentido, destaca-se como de fundamental importância o papel do Estado em implementar políticas públicas que fomentem a participação popular nas decisões políticas locais e nacionais. Apesar de o arcabouço jurídico brasileiro apresentar mecanismos que permitem que os cidadãos participem de alguma forma nas decisões políticas, esse arcabouço expresso na CF/88, aparenta não ser efetivo, a ponto de a população não sentir que vive em uma sociedade verdadeiramente democrática e que é bem representada pelos políticos, que são eleitos através do voto direto.

O processo de construção democrática, a partir da Constituição Federal de 1988, é relativamente recente, quando comparado a outros países. Dessa forma, o Brasil precisa inventar novos arranjos e estruturas que criem capacidades democráticas verdadeiras, combinando elementos de democracia representativa e participativa, construindo uma estrutura sólida e que seja capaz de articular interesses locais, nacionais e globais, em prol do desenvolvimento econômico e social da nação.

Dessa forma, a Tecnologia da Informação aparece como um importante aliado em meio ao processo de fortalecimento democrático e recuperação da confiança da população nos líderes governamentais. Acredita-se que tal fato é possível, através da combinação entre representação e participação efetiva. É necessário ir além dos mecanismos formais criados pela CF/88 e fortalecer a participação através de instrumentos que são cada vez mais comuns no cotidiano da sociedade contemporânea, como a internet.

Dessa forma, ao criar sistemas de TIC, que sejam voltados à participação popular, é necessário observar questões de caráter técnico, além de outras variáveis que estão implícitas no processo. Como demonstrado ao longo do trabalho, é de extrema importância que seja usado o software livre para o desenvolvimento do sistema e compartilhamento das informações. Além disso,

o software necessita ser construído de forma participativa e que inclua o usuário final no processo.

Questões relacionadas à transparência e aos dados abertos também estão diretamente relacionados ao tema, pois para se ter uma participação qualificada é necessário que a população tenha não só o acesso aos dados para a tomada de decisões, como também a capacidade de leitura e processamento desses dados de forma crítica, baseado em uma consciência emancipadora e livre de influências, que podem ocasionar um viés proposital, quando o assunto é um tema com diferentes pontos de vista e partes interessadas.

O Gabinete Digital, apesar de ser um projeto iniciado em 2011 e que teve seu término em 2014, foi um projeto inovador nesse sentido. A estrutura de desenvolvimento era baseada em Software Livre, porém o desenvolvimento não teve as características pautadas na forma procedimental da construção participativa de sistemas (PD). Na época, a questão dos dados abertos ainda não era tão discutida e a Lei de Acesso à Informação ainda entraria em vigor, o que acarretou em uma participação desqualificada e até mesmo elitizada, do ponto de vista da concentração da participação na capital Porto Alegre. A falta de acesso à internet, celulares, computadores, são dados preocupantes e que não podem deixar de serem levados em consideração quando o assunto é cidadania digital, que inclui o uso de TIC como apoio no processo de participação popular.

Contudo, o Gabinete Digital merece destaque. Através dele foram construídas e deliberadas políticas públicas que se encontram em vigor até os dias atuais. O número de cidadãos com acesso à internet está em ascensão, principalmente entre os cidadãos de baixa renda, que atualmente possuem o acesso facilitado através dos aparelhos celulares. Nesse sentido, torna-se urgente a retomada desses espaços voltados à participação por meio das TIC's.

O estudo do Gabinete Digital serve como parâmetro e comparação com as iniciativas que estão sendo construídas, como é o caso do Participa BR, Dialoga Brasil, e-cidadania, entre outros. Dessa forma, os erros devem ser reparados e os acertos replicados, tendo em mente questões já levantadas e que parecem não estar sendo observadas em nenhum outro projeto contemporâneo ao Gabinete Digital, como a questão da democratização do acesso e uso da internet

e dos dados e os perigos de elitização da participação através das TIC's; fatores que estão diretamente relacionados.

Ao levantar o caso do Gabinete Digital, a pesquisa se propôs a destacar os fatores que propiciaram a criação do Gabinete Digital e os fatores que levaram à sua descontinuidade.

Dessa forma, é possível resumir o sucesso da experiência em razão de aspectos culturais e a efetividade da participação, que se traduziram em um reconhecimento social, o qual se materializou nas premiações recebidas. O fato de o programa ter sido criado via decreto garantiu um baixo grau de institucionalidade, devido a fragilidade jurídica que um decreto possui. O ambiente político polarizado e a cultura de descontinuidade presente no serviço público brasileiro, adicionam ingredientes que se desdobram no fim do Gabinete Digital.

Vale ressaltar que não foi possível entrevistar usuários do sistema e a opinião da própria população a respeito da ferramenta. O Gabinete Digital ainda continua sendo uma experiência de exceção dentro do contexto e realidade vivida até os dias atuais. Dessa forma, uma pesquisa mais aprofundada pode se concentrar na análise amostral da população do Rio Grande de Sul, a fim de investigar aspectos como a avaliação do Gabinete Digital de forma quantitativa e sob o ponto de vista dos usuários, por exemplo.

Apesar de as tecnologias estarem em constante evolução, crises democráticas relacionadas a participação e a representação são frequentes e nos impõe o desafio de entender e explorar mecanismos alternativos de convocar a população para construir projetos políticos mais democráticos.

REFERÊNCIAS

Referências Bibliográficas

- ADDOR, F. **Teoria Democrática e Poder Popular na América Latina**. Florianópolis: Editora Insular, 2016.
- ADRESO, F. **Entrevista concedida a Pedro Henrique Kleinpaul Bruno**. Rio de Janeiro, 20 mai. 2018. [O roteiro encontra-se transcrito no Apêndice "A" desta dissertação]
- ALVEAR, C. A. DE S. **Tecnologia e participação: sistemas de informação e a construção de propostas coletivas para movimentos sociais e processos de desenvolvimento local**. Tese de Doutorado. Programa de Engenharia de Produção, Coppe, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2014.
- AMSTEL, F. M.C. **Design Participativo numa comunidade de Software Livre: o caso do website BrOffice.org**. Rio Grande do Sul IHC 2008 | Artigos Resumidos, 2008
- ARAUJO, M. H.; REINHARD, N. **Serviços de governo eletrônico no Brasil: uma análise a partir das medidas de acesso e competências de uso da internet**. São Paulo, 2016.
- ARAUJO, P. A. PENTEADO, R. C. LUIS, C. SANTOS, B. P. M. **Democracia digital e experiências de e-participação: webativismo e políticas públicas**. Rio de Janeiro História, Ciências, Saúde - Manguinhos, vol. 22, pp. 1597-1619 Fundação Oswaldo Cruz, Brasil, 2015.
- ATHIAS, L. **Governança, transparência e usos de TIC nas administrações municipais**. São Paulo, Pesquisa TIC Governo Eletrônico, p. 61-72, 2017.
- AVRITZER, Leonardo. **Participatory Institutions in Democratic Brazil**. Johns Hopkins University Press, 2009
- BERLOTTO, S. **Entrevista concedida a Pedro Henrique Kleinpaul Bruno**. Rio de Janeiro, 2018. [O roteiro encontra-se transcrito no Apêndice "A" desta dissertação]
- BONILLA, M. H. PRETTO, N. L. **Movimentos colaborativos, tecnologias digitais e educação**. Brasília, v. 28, n. 94, p. 23-40, 2015
- BRISOLA, A.C et al. **Internet e Participação: uma análise do Portal Gabinete Digital**. Revista Anagrama: Revista Científica Interdisciplinar da Graduação. São Paulo. p.1. Edição 1 – setembro-novembro 2012.
- CAMARGO, L. S. FAZANI, A. J. **Explorando o Design Participativo como Prática de Desenvolvimento de Sistemas de Informação**. São Paulo, R. Ci. Inf. e Doc. v. 5, n. 1, p. 138-150, 2014.

CGI. **Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação no setor público brasileiro [livro eletrônico]: TIC governo eletrônico 2017.** São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2018.

CODATO, Adriano Nervo. **Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à democracia.** Rev. Sociol. Polit. [online]. 2005, n.25, pp.83-106.

CODATO, Luciano. **Extensão e forma lógica na Crítica da Razão Pura.** Discurso: Revista do Departamento de Filosofia da USP, n. 34, p 145-202, 2004.

COHEN, J. **Civil Society and Political Theory.** Cambridge, MA: MIT Press, 1992.

COHEN, J.; ARATO, A. **Politics and the Reconstruction of the Concept of Civil Society.** In: HONNETH, Axel et al. Zwischenbetrachtungen: Im Prozeß der Aufklärung. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1989. p. 482-503.

COLOMBO, C. **Innovación democrática y TIC, ¿hacia una democracia participativa?** Revista de los Estudios de Derecho y Ciencia Política de la UOC, Catalunya, 2006

DAHL, R. A., 1997. **Poliarquia: Participação e Oposição.** São Paulo: Editora da USP

DAHL, R. A. **A democracia e seus críticos.** São Paulo: Editora Martins Fontes, 2012.

DAMASCENO, L. **Entrevista concedida a Pedro Henrique Kleinpaul Bruno.** Rio de Janeiro, 20 mai. 2018. [O roteiro encontra-se transcrito no Apêndice "A" desta dissertação]

DINIZ, E. H. et al. **O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise.** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, 43 (1):23- 48, jan./fev. 2009.

EVANS, P. **Collective capabilities, culture, and Amartya Sen's Development as Freedom.** [S.L.] Studies in Comparative International Development, Vol. 37, No.2, pp. 54-60. 2002.

EVANS, P. **Será possível uma globalização alternativa?** [S.L.] Politics & Society Vol. 36 No. 2, 2008.

FRANK, M., WALKER, J., ATTARD, J., TYGEL, A. **Data Literacy: what is it and how can we make it happen?** Editorial. The Journal of Community Informatics, 12(3), 4-8, 2016.

Gabinete Digital -Democracia em Rede. Balanço 2011/2014. Disponível em: <https://issuu.com/uira/docs/balanco-gabinetedigital-2011a2014> . Acesso em 15 agosto de 2018

GOMIDE, A.A.; PIRES, R.R.C. **Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas.** Brasília: IPEA, 2014.

- MACEDO, P. S. N. **Democracia participativa na Constituição Brasileira** *Revista de informação legislativa*, v. 45, n. 178, p. 181-193, abr./jun. 2008
- MARTINS, L. **1979-1980. A política (e os limites) da "abertura"**. Ensaios de Opinião, Rio de Janeiro, v. 15, p. 18-33, dez.-ago
- MARTINUZZO, A. J. **Governo Eletrônico no Brasil: Paradigmas Políticos da Gênese**. *Informática Pública*, Belo Horizonte, vol. 9 (2): 15-28, 2007.
- MORONI, J. A. **O direito à participação no governo Lula**. In: AVRITZER, Leonardo [org.]. *Experiências nacionais de participação social*. São Paulo: Cortez, 2009. (Coleção Democracia Participativa).
- MOTTA, et al. **Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã**. Rio Grande do Sul. 2011
- NOGUEIRA, J. P. F. CASTRO, C. P. **Internet, Democracia e Comunicação de Governo - análise do conteúdo da página do Facebook do Portal Brasil da Presidência da República**. *Curitiba Rev. Estud. Comum*. v. 15, n. 37, p. 134-151, jan./mar. 2014
- NUN, J. **Democracia: ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?** Fondo de Cultura Económica de Argentina S.A.: Buenos Aires, Argentina, 2001
- NUNES, E. (1997). **A gramática política do Brasil – clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.
- PINHO, J A G. de. **Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia**. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 42(3):471-93, maio/jun. 2008.
- PINHO, J. A. G. **Estado, sociedade e interações digitais: expectativas democráticas**. Salvador: Edufba, 2012
- PINTO, M. M. **Legalidade versus legitimidade: uma perspectiva rousseauísta da questão**. Rio Grande do Sul: *Controvérsia - Vol. 5, n° 2*: 45-53, 2009
- POLANYI, K. **A Grande Transformação**. Rio de Janeiro, Campus Elsevier, 2011.
- QUARTIM DE MORAES, J. **Les militaires et les régimes politiques au Brésil de Deodoro à Figueiredo (1889-1979)**. Paris: Institut D'Etudes Politiques de Paris, 1982
- RESENDE, C.A.S. MATA, J.F. **Gabinete Digital: Uma Experiência de Democracia na rede**, Porto Alegre, 2012.
- SANTOS, B.S. e AVRITZER, L. **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro, Ed. Civilização Brasileira, 2002.
- SCHUMPETER, Joseph A, **Capitalism, Socialism and Democracy**. Taylor & Francis eLibrary, 2003
- SCMITTER P.C. **Still a century of corporatism?** *Review of Politics* (36):85-131, 1974

- SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000
- SHADBOLT, N., et al. **Linked open government data: Lessons from data.gov.uk**. IEEE Intelligent Systems, v. 27, n. 3, p.16–24, 2012. doi:10.1109/MIS.2012.23.
- SMITH, R. C.; BOSSEN, C.; KANSTRUP, A. M. **Participatory Design in an Era of Participation**. CoDesign: International Journal of CoCreation in Design and the Arts, bind 13, s. 65-69, 2017.
- SOLAGNA, F. **Entrevista concedida a Pedro Henrique Kleinpaul Bruno**. Rio de Janeiro, 20 mai. 2018. [O roteiro encontra-se transcrito no Apêndice "A" desta dissertação]
- SOUZA, C.; TEIXEIRA, A. C.; LIMA, P. **Arquitetura da Participação no Brasil: Uma Leitura das Representações Políticas em Espaços Participativos Nacionais**. IPEA Rio de Janeiro, maio de 2012.
- TELLES, Vera da Silva. **A “nova questão social” brasileira: ou como as figuras de nosso atraso viraram símbolo de nossa modernidade** In: Pobreza e Cidadania, São Paulo: Editora 34, p. 139-166, 2001
- TYGEL, A.F., KIRSCH, R. **Contributions of Paulo Freire to a critical data literacy: a popular education approach**. The Journal of Community Informatics, p. 108—121, 2016.
- VAZ, J. C.; RIBEIRO, M. M.; MATHEUS, R. **Dados governamentais abertos e seus impactos sobre os conceitos e práticas de transparência no Brasil**. cadernos PPG-AU/FAUFBA, v. 9, n. 1, 2010.
- WU, V. **Entrevista concedida a Pedro Henrique Kleinpaul Bruno**. Rio de Janeiro, 20 mai. 2018. [O roteiro encontra-se transcrito no Apêndice "A" desta dissertação]
- WU, V. et al. **Gabinete Digital: Análise de uma experiência**. Giuseppe Cocco. – Porto Alegre: Companhia Riograndense de Artes Gráfica (CORAG), 2013.
- WU, Vinícius. **GABINETE DIGITAL: METODOLOGIAS INOVADORAS EM CONSULTAS PÚBLICAS ONLINE**. VI Congresso CONSAD de gestão pública. Centro de Convenções Ulysses Guimarães Brasília/DF – 16, 17 e 18 de abril de 2013.
- WU, V.; AQUISTAPASSE, C.; et al; **Gabinete Digital: Democracia em rede. Balanço 2011 – 2014**. Rio Grande do Sul, 2014
- WU, V.; DAMASCENO, L. **DE OLHO NAS OBRAS: MONITORAMENTO COLABORATIVO DE OBRAS PÚBLICAS**. VII Congresso CONSAD de gestão pública. Centro de Convenções Ulysses Guimarães Brasília/DF – 25, 26 e 27 de março de 2014.
- YIN, R. K. **Case study research: design and methods**. 2. ed. Thousand Oaks: Sage, 1994.

Referências Normativas

_____. Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016. **Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal**. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 11 mai. 2016.

_____. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que **estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 mai. 2011.

_____. Instrução Normativa Conjunta MP/CGU No 01 de 2016 **Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2016.

_____. BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Organização de Alexandre de Moraes. 16.ed. São Paulo: Atlas, 2000.

_____. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. **Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências**. Diário Oficial União, Brasília, DF, 18 nov. 2011. p. 1. Edição extra.

_____. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências**. Diário Oficial União, Brasília, DF, 05 de maio 2000. p. 1.

_____. Lei N.º 13.601. 01 de janeiro de 2011. Publicada no DOE nº001, de 01 de janeiro de 2011. **Dispõe sobre a estrutura administrativa do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências**.

Disponível em:

<<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/13.601.pdf>> Acesso em 23 de Agosto de 2018.

Apêndice A

Roteiro Entrevista sobre o “Gabinete Digital”

1. Qual seu nome?
2. Qual a sua formação?
3. Qual (s) atividades profissionais atuais?
4. Qual (s) atividades acadêmicas atuais?
5. Em linhas gerais, poderia contar um pouco sobre a experiência do Gabinete Digital?
6. Como foi o processo de construção da ferramenta (a nível de funcionalidade)?
7. Qual foi o papel da PROCERGS na construção da ferramenta?
8. Qual foi o papel do estado do RS?
9. De onde surgiu a ideia de incentivar a participação através das TIC's?
10. Como você vê a questão dos dados abertos aliado a participação através das TIC's?
11. Em sua opinião, a adesão ao sistema, por parte dos cidadãos, é considerada satisfatória? Caso negativo, em sua opinião, mesmo com todo o trabalho de divulgação, porque o percentual de participação não foi mais alto?
12. Qual era o percentual de participação esperado no lançamento da ferramenta? Existia alguma expectativa de maior adesão?
13. Qual (s) foram os municípios/áreas do estado, que tiveram maior adesão?
14. Havia outras propostas para a ferramenta do GD e que não foram colocadas em prática pelo governo do estado do RS, por algum motivo?
15. Na sua opinião, a ferramenta foi importante para facilitar o processo de participação popular?
16. Em sua opinião, quais foram os fatores (em relação à conjuntura política, econômica e social) que possibilitaram a implementação da ferramenta?

17. Em sua opinião, quais os fatores que levaram ao fim da experiência?
18. A experiência do GD chamou bastante atenção da mídia internacional, ganhando inclusive diversas premiações, como a do Banco Mundial. VC acha que a premiação está relacionada ao caráter inovador da experiência, ou com o fato de realmente ampliar a participação dos cidadãos do RS?
19. Qual foi o legado deixado para o Estado do Rio Grande do Sul?
20. O que podemos aproveitar dessa experiência, para as demais que vem sendo feitas pelo governo federal (e-cidadania, participa br, dialoga Brasil, dentre outros)?

Apêndice B

Perfil dos Entrevistados

Entrevistados	Papel no Gabinete Digital	Formação acadêmica/ocupação
Adreson	Membro PROCERGS	Funcionário Público.
Fabricio Solagna	Idealizador das Ferramentas	Mestre em sociologia, trabalha no terceiro setor, na iniciativa privada e empresas de desenvolvimento de software.
Luiz Damasceno	Coordenador de Marketing	Graduado em jornalismo pela UFRGS, trabalhou com comunicação pública e gestão pública. Trabalhou em prefeituras como coordenador de jornalismo e secretaria de comunicação. Trabalhou com assessoria de imprensa e com freelance.
Sérgio Berlotto	Líder de Desenvolvimento	Técnico em Informática.
Vinicius Wu	Coordenador do Projeto	Pesquisador da PUC/RJ, atua grupo de pesquisa sobre internet e política.

