



DEMOCRACIA DIGITAL E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ: ESTUDO DO SISTEMA ESTADUAL DE PARTICIPAÇÃO DO GOVERNO DE TARSO GENRO/RS

Vinícios Gonchoroski de Oliveira

Doutor em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul. Integra a equipe do Núcleo de Inovação Pedagógica da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. Pesquisa Democracia Digital, Participação e Tecnologia da Informação e Comunicação.

Ângela Cristina Trevisan Felippi

Doutora em Comunicação Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (2006). Realizou estágio pós-doutoral em Comunicación – Recepción y Cultura, na Universidad Católica del Uruguay (2018). Tem formação de graduação e experiência profissional em Jornalismo. Desde 2000 é professora da Universidade de Santa Cruz do Sul, atuando nos programas de pós-graduação em Desenvolvimento Regional e em Letras e nas graduações em Comunicação Social. É líder do Grupo de Pesquisa do Cnpq Desenvolvimento Regional e Processos Socioculturais. angelafe@unisc.br

RESUMO: A proposta deste trabalho é apresentar alguns resultados obtidos na tese de doutoramento realizada no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul, Brasil, 2019. A tese abordou, as dificuldades de implantação de um sistema estadual de participação popular organizado a partir de tecnologias de informação e comunicação na gestão pública de Tarso Genro (2011-2014) no governo do estado do Rio Grande do Sul - Brasil. A análise se deu a partir da percepção de atores governamentais e de não-governamentais sobre a experiência do Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã (Sisparci), percepção colhida por meio de entrevistas semiestruturadas, somada à análise documental e bibliográfica. A pesquisa se situa numa perspectiva cultura e crítica acerca da tecnologia. Os resultados apontaram entre as principais dificuldades a ausência de engajamento da sociedade organizada, população em geral e parte dos poderes executivo e legislativo, fatores que resultaram na descontinuidade da proposta



com o encerramento desse governo. A análise indicou que para além de estratégias governamentais para a participação, é necessário promover a educação cidadã.

PALAVRAS-CHAVE: Gestão Pública. Democracia Digital. Participação. Tecnologia da Informação e Comunicação. Desenvolvimento Regional.

1 APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

Numa sociedade em que a disseminação, o acesso, os usos e apropriações dos bens tecnológicos são plurais e coexistem no mundo da vida, a percepção do uso das tecnologias de informação e comunicação (TIC) no tecido social e cultural se revela dialética, contraditória e complexa, e não unidimensional ou meramente instrumental. Assim, a partir de uma abordagem crítica do uso das tecnologias e da internet (Martín-Barbero, 2018; Pinto, 2005), e ancorada nas recentes discussões sobre democracia participativa este texto problematiza o processo de adoção das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) com vistas à ampliação da participação civil na gestão pública a partir da percepção dos sujeitos governamentais e não-governamentais. Examina-se o governo de Tarso Genro, do Partido dos Trabalhadores – PT, de 2011 a 2014, no estado do Rio Grande do Sul (RS), Brasil. Tomou-se como caso a criação e implantação do Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã (Sisparci), um complexo conjunto de instrumentos de gestão para a participação e transparência das decisões públicas elaborado no governo de Tarso Genro. O Sisparci foi destaque mundial pela inovação em práticas de democracia digital, porém foi extinto ao término do governo que o criou.

A discussão que se coloca considera o marco temporal a revolução tecnológica digital do final do século passado e o conseqüente adensamento nas tecnologias de comunicação e informação que vem ocorrendo na sociedade, especialmente a partir do atual século. Autores como Martín-Barbero (2018) tratam inclusive num entorno tecnológico que circunda as sociedades, marcadas pela onipresença dessas tecnologias digitais, em suportes e formatos diversos. Entre os muitos âmbitos da vida em que essas tecnologias, que aqui denominamos por Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), penetraram, está a gestão pública, na qual se marca por uma perspectiva entusiasta e determinista em relação ao potencial democratizante das TIC. No geral, há grande confiança na capacidade de ampliação dos processos participativos e conseqüente qualificação da democracia e no aumento da eficiência e eficácia do Estado.



Embora se reconheça que o uso das TIC modernizou a operação do Estado com instrumentos que agilizaram os processos internos e externos e os serviços à população, além de possibilitar a construção de uma agenda governamental de engajamento dos cidadãos na esfera pública pelas TIC, se reconhece a exclusão ou baixa literacia digital pelas quais passa parte significativa da população mundial. A pesquisa que se apresenta leva em conta o potencial democratizante que as tecnologias da informação e da comunicação têm, trabalhando com a noção de democracia digital. No entanto, a abordagem sobre tecnologia se situa numa corrente crítica e cultural, que a observa a partir de seus usos e sentidos situados em contextos socioculturais, estando as TIC inseridas em uma dinâmica de interrelação com os fenômenos do mundo da vida.

Desta forma, a pesquisa aqui apresentada teve como base a pesquisa bibliográfica em referenciais da ciência política, dos estudos culturais e da gestão pública, e a pesquisa de campo incluiu entrevistas com dois grupos de atores - governamentais e de organizações da sociedade civil -, e análise documental. Foram realizadas com 14 sujeitos, integrantes do primeiro e segundo escalões do governo estadual do RS que estiveram à frente da gestão no período de 2011 a 2014, bem como representantes de organizações da sociedade civil, essas constituídas em gestões estaduais anteriores para conduzir processos de participação da sociedade gaúcha, como o Comitê de Consulta Popular (CCP), os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Corede) e pesquisadores ligados a universidades¹. A análise documental, por sua vez, incluiu o exame do Plano de Governo, relatórios de governo, leis, decretos, balanços, resoluções, portal do governo e notícias.

Assim, são destacadas neste texto algumas das principais dificuldades de implantação do Sisparci e alguns dos fatores que contribuíram para a sua descontinuidade pelo sucessor de Tarso Genro ao governo do estado do RS.

2 A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NA GESTÃO PÚBLICA: O SISPARCI

O RS é um Estado da federação brasileira com uma história recente de inovações em democracia participativa, elaborando ao longo das últimas três décadas experiências como o Orçamento Participativo (OP) de Porto Alegre, a Consulta Popular (CP), os Coredes e os Conselhos Municipais de Desenvolvimento (Comudes). Estes processos foram iniciados após

¹ Os entrevistados serão identificados no artigo pelos cargos que ocuparam no governo do RS e nas organizações da sociedade civil.



a abertura democrática brasileira dos anos de 1980 e que, em parte, foram tendo sua continuidade garantida, conferindo certo protagonismo desse diante do País.

As mudanças na relação entre Estado-sociedade estabelecidas por meio destas *práxis* estão alicerçadas na incorporação de mecanismos e espaços de participação direta e representativa da sociedade civil, sendo consideradas inovações tanto no aspecto democrático quanto sob o ponto de vista fiscal. Pode-se dizer que elas visam ampliar a participação da população para além dos limites da democracia representativa, em que a participação se restringe ao exercício do sufrágio universal. Desta maneira, no governo Tarso se objetivava a construção de uma nova perspectiva de transformação social à luz dos pressupostos da democracia participativa e deliberativa (HABERMAS, 2001) a partir do uso das tecnologias.

Nesse contexto, o governo Tarso, eleito por sufrágio universal nas eleições de 2010, tinha como ênfase promover uma gestão participativa, com controle público, transparente, de modo a constituir uma esfera pública democrática em que houvesse a partilha do poder público e articulação política, especialmente combinando as democracias representativa e participativa. Este seria um fator chave para promover o desenvolvimento econômico, o combate à corrupção, ao patrimonialismo e às desigualdades (PROGRAMA DE GOVERNO TARSO, 2010). O Programa de Governo valorizava a democracia participativa/deliberativa por meio do uso das TIC e da internet como ferramentas que pudessem possibilitar uma cogestão entre governo e sociedade.

No governo Tarso, a experiência do Sisparci é a que ganha destaque por representar uma proposta de formulação, normatização e articulação dos processos participativos e as estruturas de governo, o qual era “formado por um conjunto de instrumentos de participação que atuarão de forma **sistêmica** na **elaboração, monitoramento e avaliação** das políticas públicas de desenvolvimento” no RS (RIO GRANDE DO SUL, 2012, online, grifos nossos). Integram o Sisparci, entre outros, o Gabinete Digital e a Consulta Popular, experiências que, direta ou indiretamente, faziam uso das TIC visando a participação cidadã. Ao todo, o sistema incluía quatro dimensões: as decisões orçamentárias, controle social, diálogos sociais e a participação digital.

No texto do Decreto nº 49.765, que instituiu o Sisparci em 2012, previa-se um conjunto de instrumentos de participação, que juntos atuariam de forma sistêmica na elaboração, monitoramento e avaliação das políticas públicas.

2023

XI Seminário Internacional sobre

Desenvolvimento regional

Desenvolvimento Regional
em tempos de emergência
climática: desafios e
oportunidades



Local: Santa Cruz do Sul, Rio Grande do Sul, Brasil
Dias 13, 14 e 15 de setembro de 2023
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional
Universidade de Santa Cruz do Sul



Figura 1 – Organograma do Sisparci



Fonte: Oliveira, 2019, p. 192.

Ainda que se pretendesse uma integração sistêmica, o desenho do Sisparci remetia a uma estrutura de participação hierárquica, tornando as dimensões e instâncias do sistema pouco integradas, o que indicou parte significativa das entrevistas. Para a Presidente do Corede-Sul e Integrante da Comissão Estadual da CP, o Sisparci, na prática, não era identificado como um sistema de participação, com integração e articulação sistêmica entre as dimensões e instâncias. Embora a existência de diferentes canais de participação e de interação entre governo e sociedade, as entrevistas com integrantes da sociedade civil convergiram para a necessidade de se construir mais diálogo horizontal. A percepção foi que havia “diálogo com o governo do Estado, mas não entre eles [sociedade civil]. Então, mesmo com as tecnologias favoráveis, nós tivemos dificuldades para estabelecer diálogos entre os



diferentes espaços” (Presidente do Corede-Sul e Integrante da Comissão Estadual da CP, 2018).

Por sua vez, parte dos integrantes do governo reconheceram certa falta de apoio ou compreensão sobre o Sisparci, inclusive por parte da gestão estadual e da Assembleia Legislativa. Para o Secretário Geral de Governo (SGG) e Coordenador Geral do Gabinete Digital (2018), além da necessidade de o governo abraçar a agenda da participação, era preciso possuir metodologias apropriadas, ter capacidade de coordenação interna, “vencer as amarras institucionais, [...] até resistências, por exemplo, do Legislativo, [...] que muitas vezes percebe a participação da cidadania como um esvaziamento das suas funções”. Isto é, uma fragilização do poder decisório por compartilhar o poder de decisão junto ao *demos*.

Ao propor quatro níveis de participação, seria preciso lidar, ainda, com a cultura da sociedade e a cultura interna do poder executivo. Isto porque “a cultura da sociedade e a cultura interna, também, das instituições. [...] o servidor público, as estruturas de comando interno, elas são muito reativas, são pouco abertas, tem uma lógica, às vezes uma racionalidade, tem leis também que colocam para o gestor dificuldades para que ele ouça a sociedade” (Secretário da SGG e Coordenador Geral do GD, 2018).

O Secretário da SPGPC (2018) apontou a dificuldade existente de convencer os próprios membros do governo a adotarem um modelo de gestão mais participativo e inclusivo: “governar com um gabinete fechado, tomando decisões apenas nos chamados gabinetes, cada vez mais internos” (Secretário da SPGPC, 2018).

O governante que não se abrir, não [se] comprometer, com esse processo, acaba **reproduzindo essa ideia limitada da democracia tradicional. E eu acho que isso, infelizmente, nos nossos governos, também ocorre em grande parte.** Claro que aí tem uma visão de exercício de poder que depende muito da cabeça de cada indivíduo. (Secretário da SPGPC, 2018, grifos nossos).

A Fala do Secretário da SPGPC converge com a ideia de que as mudanças da cultura política dos gestores públicos e do fazer política exige rupturas paradigmáticas de enfrentamento e ressignificação da própria cultura, de modo a privilegiar os pressupostos da coletividade e do bem comum.

3 A EXPERIÊNCIA DE DEMOCRACIA DIGITAL DO GOVERNO TARSO GENRO



O uso das tecnologias no governo Tarso foi pautado à luz de uma perspectiva entusiasta que compreende a adoção destes recursos sob a ótica das potencialidades das tecnologias digitais e da internet para o fortalecimento e aperfeiçoamento da democracia e dos mecanismos participativos que dela resultam e caracterizam os Estados-nações democráticos (ONU, 2016). O protagonismo da sociedade na esfera pública tem por finalidade a construção da transformação social à luz dos pressupostos da democracia participativa e deliberativa (HABERMAS, 2001).

nós temos que ter uma outra visão sobre essa questão da democracia mais contemporânea, que incorpora as novas tecnologias e que dê uma dinâmica mais ativa para a participação do indivíduo. É como o professor Boaventura [Sousa Santos] chama de democracia de alta intensidade. É esse tipo de dinâmica que se quer no governo hoje, progressista, aberto, e assim por diante (Secretário da SPGPC, 2018).

Se por um lado o uso das tecnologias está relacionado a uma perspectiva entusiasta acerca do seu potencial democratizante, que perpassa desde o espectro acadêmico, os organismos internacionais e até mesmo a esfera governamental, tem-se, de outro, uma visão crítica sobre o seu uso. A visão crítica associa o uso das tecnologias a processos sociais e culturais, isto é, trata-se de uma compreensão que entende a técnica não como autônoma à sociedade, mas como resultado de seu uso, das suas intenções, dos seus propósitos e aspirações. É preciso, portanto, inserir a tecnologia dentro de uma dinâmica de interrelação com os demais fenômenos do mundo da vida, que formam a estrutura social. Pois se entende que a técnica ou a tecnologia, por si só, não são capazes de explicar as contradições e as dinâmicas que se estabelecem na sociedade quando observadas somente à luz do seu sentido etimológico e semântico.

Na experiência empírica que se examina, o uso das TIC e da internet pela esfera governamental não é somente compreendida enquanto mecanismo de participação dos cidadãos, mas também como uma alternativa de enfrentamento à descrença da população perante a vida política, ao sistema de representação, dos partidos políticos e dos próprios sindicatos. É “uma possibilidade colocada nesses últimos anos, eu diria que uma necessidade, também, social, porque as pessoas estão muito descrentes da política, da representação política formal, dos partidos, dos sindicatos” (Secretário da SGG e Coordenador Geral do GD, 2018).



O uso das tecnologias no âmbito do governo analisado ocorreu com expectativa positiva nas contribuições para a participação cidadã e aprofundamento democrático. Na percepção do Secretário da SGG e Coordenador Geral do GD (2018), isso guardava relação com as profundas mudanças que têm ocorrido na estrutura social e nas dinâmicas sociais. A sociedade em rede trouxe mudanças no tecido social, principalmente na forma como as pessoas se comunicam, interagem e dialogam entre si e com o poder público. Na mesma direção, a fala da Assessora de Planejamento da Procergs² (2018) sobre as TIC podem ser componentes estratégicos para aumentar a participação cidadã e a integração entre governo e sociedade.

as pessoas são digitais, os cidadãos são digitais, o mundo é digital. Então, o governo tem que ser digital. Então, assim, a tecnologia é estratégica, é muito estratégica. As pessoas estão em rede, a gente tem que encontrar esse cidadão, ele tem que nos encontrar [governo], tem que ser fácil de usar, tem que ser acessível (Assessora de Planejamento da Procergs, 2018).

A entrevista com o Governador do RS (2018), responsável pela proposta, indicou um olhar retroativo de convicção no Sisparci, compreendendo que com suas ferramentas contribuiu para que houvesse no Estado a qualificação e o aprofundamento da *práxis* democrática. Contudo, ainda que se tenha havido um acúmulo, o mesmo não

permaneceu com solidez. Porque é necessário que esses processos tenham continuidade até proporcionar, **até o momento em que proporciona uma mudança na cultura política da sociedade, que passa a respeitar esses mecanismos e haja, também, uma modificação na cultura política, na cultura cidadã dos próprios servidores públicos.** [...] A cultura participativa, tanto nas cidades, quanto no Estado, ela se dá de maneira cumulativa e com ascensos e descensos, dependendo dos governos, [...] e ela não condensa em determinado momento e permanece naquele nível. (Governador do RS, 2018, grifos nossos).

Na percepção do Governador do RS, o espírito participativo na sociedade se forma, entre outros, a partir do trabalho de uma “vanguarda política mais organizada” (2018), o que incluiria os partidos, os grupos sociais, as associações e a academia, e não, necessariamente, está ligado diretamente a uma vontade genuína do cidadão em participar. Ao que se depreende, corroborado ainda pela literatura, que a educação para a cidadania e o acesso à

² Centro de Tecnologia da Informação e Comunicação do Estado do Rio Grande do Sul S.A.



informação e ao conhecimento seriam, portanto, aspectos-chave para a formação de uma cultura participativa e política que promova mudanças e rupturas significativas no *status quo*.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sumarizando os achados da tese relativos às dificuldades de implantação do Sisparci na percepção de atores, identificam-se dificuldades de ordem política e cultural. As primeiras referem-se ao funcionamento do sistema, que não oportunizou plenamente o diálogo entre o governo e setores sociais e entre esses últimos entre si. Ainda, as dificuldades políticas identificadas foram de falta de engajamento de parte dos atores governamentais do poder executivo e do legislativo, relacionadas à concepção de democracia destes atores. Embora o RS seja um estado com experiências inovadoras em democracia participativa, a descontinuidade das experiências, seguidas de períodos e governos que não ofertam ou fortalecem mecanismos participativos, gera hiatos. E fortalece tradições políticas brasileiras de centralidade do poder decisório nos poderes e da personificação nas lideranças, associadas ao populismo e ao clientelismo políticos, dificultando o compartilhamento do poder junto ao *demos*. Relacionada a este aspecto e apontando para a dificuldade cultural, a pesquisa identificou que o pouco tempo de vigência do Sisparci foi um dos fatores que contribuiu para que não houvesse uma consolidação do mesmo tanto na sociedade sob o aspecto de prática social e cultura política. Infere-se, ainda, que o Sisparci foi extinto com a não reeleição de Tarso Genro decorrente ainda da descontinuidade das políticas públicas que marca o Brasil nas alternâncias de governos.

Destarte, a consolidação de mecanismos participativos com apoio das TIC e a superação de resistências demandam tempo e ações de educação para a cidadania. E estão relacionados à existência formal de mecanismos institucionais de participação; à formação da sociedade para a democracia digital participativa; à percepção da sociedade em relação aos resultados da participação na vida prática; e à necessidade de um pacto social em torno de uma proposta calcada nos pressupostos da coletividade e do bem comum. A descontinuidade das experiências desenvolvidas na gestão Tarso Genro e a não cobrança da população pela sua continuidade, são indicativos de uma carência nestes aspectos.

REFERÊNCIAS

ASSESSORA DE PLANEJAMENTO DA PROCERGS. A Consulta Popular. Entrevistador: V. G. Oliveira. 2018. Arquivo de áudio digital (1h40min). Entrevista concedida à pesquisa



Democracia digital e participação cidadã: o Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã da gestão de Tarso Genro/RS no período de 2011 a 2014.

GOVERNADOR DO RS. Democracia, Participação e o Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã e o Gabinete Digital. Entrevistador: V. G. Oliveira. 2018. Arquivo de áudio digital (22min). Entrevista concedida à pesquisa Democracia digital e participação cidadã: o Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã da gestão de Tarso Genro/RS no período de 2011 a 2014.

HABERMAS, J. Três Modelos Normativos de Democracia. In: HABERMAS, J. A Inclusão do Outro. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2001.

MARTÍN-BARBERO, J. Dos meios às mediações: 3 introduções. MATRIZES, v.12 – n 1 jan./abr. 2018, São Paulo, p. 9-31.

Oliveira, V. G. (2019). Democracia digital e participação cidadã: o Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã da Gestão do Governo Tarso Genro/RS (2011-2014). Tese de doutorado, Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, RS, Brasil.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Relatório da Organização das Nações Unidas sobre o governo eletrônico e participação eletrônica nos países integrantes à ONU – 2016.

Programa de Governo Tarso. (2010). Rio Grande do Sul do Brasil e do Mundo. Porto Alegre. Recuperado de <http://www1.SEPLAG.rs.gov.br/upload/Programa_de_Governo_Tarso_Genro.pdf>.

Rio Grande do Sul. (2012). Decreto nº 49.765, de 30 de outubro de 2012. Institui o Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã – SISPARCI. Recuperado de <<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/replegis/arquivos/dec%2049.765.pdf>>.

Rio Grande do Sul. (2011). Decreto nº 48.056, de 24 de maio de 2011. Institui o Gabinete Digital do governador do Estado e a Comissão Permanente de Cultura e Governança Digital, e dá outras providências. Recuperado de http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=56175&hTexto=&Hid_IDNorma=56175,

Rio Grande do Sul. (2014). Balanço 2011/2014 do GD. Recuperado de <<https://issuu.com/uira/docs/balanco-gabinetedigital-2011a2014>>.

SECRETÁRIO DA SGG E COORDENADOR GERAL DO GD. O Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã e o Gabinete Digital. Entrevistador: V. G. Oliveira. 2018. Arquivo de áudio digital (1h28min). Entrevista concedida à pesquisa Democracia digital e participação cidadã: o Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã da gestão de Tarso Genro/RS no período de 2011 a 2014.

SECRETÁRIO DA SPGPC. O Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã e o Gabinete Digital. Entrevistador: V. G. Oliveira. 2018. Arquivo de áudio digital (53min). Entrevista concedida à pesquisa Democracia digital e participação cidadã: o Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã da gestão de Tarso Genro/RS no período de 2011 a 2014.