

editorial  
editorial

entrevista  
interview

ágora  
agora

tapete  
carpet

artigo nomads  
nomads paper

projeto  
project

expediente  
credits

próxima v!rus  
next v!rus

**V!21**

REVISTA V!RUS  
V!RUS JOURNAL

issn 2175-974x  
dezembro . december 2020

ÁGORA  
AGORA

A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E AS TIC NO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE, BRASIL  
POLITICAL PARTICIPATION AND THE ICT IN THE CITY OF PORTO ALEGRE, BRAZIL  
MANOELA CAGLIARI TOSIN, HELENIZA ÁVILA CAMPOS

PT | EN



**Manoela Cagliari Tosin** é arquiteta e urbanista, pesquisadora do Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, onde investiga a participação da sociedade na política, com ênfase no uso de tecnologias de informação e comunicação. Atua como consultora para o poder público na elaboração de planos municipais. manoela.cagliari@gmail.com

<http://lattes.cnpq.br/2269367852462475>

**Heleniza Ávila Campos** é arquiteta e urbanista, mestre em Desenvolvimento Urbano e doutora em Geografia. É docente na Universidade Federal do Rio Grande do Sul no Departamento de Urbanismo da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo e no Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. Atua nas áreas de territorialidades urbanas e planos diretores e é membro do Observatório das Metrópoles - Núcleo Porto Alegre. heleniza.campos@gmail.com

<http://lattes.cnpq.br/5667876978791233>

Como citar esse texto: TOSIN, M. C.; CAMPOS, H. A. A participação política e as TIC no município de Porto Alegre, Brasil. **V!RUS**, São Carlos, n. 21, Semestre 2, dezembro, 2020. [online]. Disponível em: <[http://www.nomads.usp.br/virus/\\_virus21/?sec=4&item=10&lang=pt](http://www.nomads.usp.br/virus/_virus21/?sec=4&item=10&lang=pt)>. Acesso em: 17 Dez. 2020.

## Resumo

Em meio à crise da democracia representativa e às atuais pressões do afastamento social e do teletrabalho promovidos pela pandemia da Covid-19, as Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) são hoje reconhecidas não apenas como ferramentas oportunas, mas também como essenciais para a reprodução da sociedade. No campo político, a inclusão das TIC para articulação entre Estado e sociedade acelera práticas já em uso. Entretanto, apesar de suas potencialidades democráticas, fica o questionamento: estas novas tecnologias são efetivamente usadas pelo Estado para este fim ou apenas reproduzem as mesmas práticas excludentes? O presente artigo aborda a questão do uso de TIC pelo Estado para participação política, analisando o caso da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA), no Brasil, e investigando o uso crescente de TIC pelo governo municipal para efetiva participação política no planejamento e gestão urbana. O período avaliado inicia-se em 1999 (ano de lançamento do sítio eletrônico oficial) e vai até os dias atuais, observando-se a ampliação e modernização das plataformas em razão do avanço da pandemia. Procura-se, assim, traçar um panorama geral da evolução de emprego das TIC pelo Estado em sua esfera municipal, com foco na participação política, ao longo da história recente.

## **1 Introdução**

O avanço das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) alterou rápida e profundamente todas as dimensões da vivência humana, principalmente nas três últimas décadas. Atualmente, a sociedade não pode ser vista sem suas ferramentas tecnológicas, o que torna imprescindível a identificação dos reflexos da inserção das TIC no cotidiano. Esse desenvolvimento tecnológico abriu possibilidades para a transformação do sistema político praticado, que é alvo de inúmeras críticas, principalmente devido à baixa participação política do povo em um modelo que se diz democrático.

A atuação do Estado durante a pandemia da Covid-19 tem sido de vital importância na gestão do uso da cidade e de seus espaços públicos, na informação dos casos – divulgados diariamente pelos municípios e pela Secretaria da Saúde –, na regulamentação do teletrabalho e no distanciamento social. O Rio Grande do Sul foi um dos Estados que mais rapidamente definiu estratégias em resposta à crise gerada pela pandemia. O primeiro caso de Covid-19 no Estado foi confirmado em 10 de março de 2020 na Região Metropolitana de Porto Alegre (SOARES, et al., 2020). Apenas dois dias depois, o governo estadual publicou o primeiro decreto (Decreto Estadual nº 55.115, de 12 de março de 2020) com medidas de prevenção nos órgãos públicos, alterado, posteriormente, para todos os servidores do Estado (Decreto Estadual nº 55.118, de 16 de março de 2020).

A alternativa de *home office*, globalmente utilizada durante a pandemia, é um exemplo de como as TIC têm alterado de forma direta e profunda as relações de trabalho locais, a mobilidade nas cidades e o acesso a plataformas e aplicativos através do uso das redes informacionais. Considera-se, assim, que entender mecanismos de interação do Estado com a sociedade via meios remotos de comunicação é um fator de grande relevância para se pensar a perspectiva política e participativa no atual contexto de vida das populações.

O presente artigo aborda o uso de TIC pelo Estado para participação política. Mais especificamente, procura investigar se o uso crescente de TIC pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA), que teve origem na década de 1990, aumentou efetivamente a participação política no planejamento e gestão urbana. Para isso, serão identificados marcos históricos relacionados às principais plataformas digitais da PMPA e também examinada a forma de participação política possibilitada por estes meios de comunicação.

A PMPA foi selecionada por possuir amplo histórico de uso das TIC e por se destacar pelas suas iniciativas participativas, possuindo, como principal referência, o Orçamento Participativo. Implementado no final da década de 1980, a experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre demonstrou que espaços reais de participação e deliberação da esfera civil podem, sim, se articular com a política representativa (SANTOS, 2002, p. 65). Já o início do período temporal se justifica por se tratar da época de popularização da Internet no Brasil e de lançamento dos primeiros portais governamentais, considerado como o primeiro marco de uso das TIC pelos governos municipais. As técnicas utilizadas foram pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e navegação nas plataformas digitais.

Este artigo contém cinco partes: a primeira aborda a crise do modelo de democracia representativa e o surgimento dos modelos participativos. A segunda discorre sobre a revolução tecnológica e as expectativas em relação ao modelo de democracia digital. A terceira se refere à participação política no contexto brasileiro. A quarta parte trata do caso da PMPA, e a quinta demonstra uma síntese geral dos conteúdos abordados e discute os resultados obtidos com o estudo de caso, de forma a delinear conclusões sobre a investigação realizada.

## **2 A crise da representação e a ascensão de modelos participativos**

A democracia é um regime de governo no qual a soberania é exercida pelo povo. As variações na forma de participação política – entendida aqui como participação da sociedade civil na esfera política – indicam a existência de diferentes modelos democráticos, conforme será visto a seguir. O atual modelo hegemônico de democracia se estruturou no decorrer do século XX, onde a questão democrática se compunha fundamentalmente de dois elementos principais: o da desejabilidade como forma de governo e o das condições estruturais da democracia (SANTOS, 2002, p. 39-40). Em resposta a este debate, destacou-se como alternativa o *modelo representativo*, que basicamente tenderia a equilibrar a tensão entre o governo democrático e a sociedade capitalista. Segundo Santos (2002, p. 59, grifo do autor):

O modelo representativo foi estruturado com base na separação entre representantes e representados, em

Essa estabilização ocorreu por duas vias: pela prioridade conferida à acumulação de capital em relação à redistribuição social e pela limitação da participação cidadã, tanto individual, quanto coletiva, com o objetivo de não “sobrecarregar” demais o regime democrático com demandas sociais que pudessem colocar em perigo a prioridade da acumulação sobre a redistribuição.

nome da preservação do sistema político. Nesse modelo, as eleições são cruciais, pois através delas a sociedade poderia exercer o controle sobre as lideranças políticas, sendo a participação limitada a escolha dos líderes, de forma a preservar o sistema e obter o máximo de rendimento na tomada de decisões (PATEMAN, 1992, p. 25-26). A minoria de dirigentes (esfera política) concentra o poder decisório e uma maioria de dirigidos (esfera civil) possui poder decisório limitado ao processo eleitoral de escolha dos dirigentes. Portanto, na democracia representativa, a sociedade civil – considerada como o centro dos regimes democráticos – cumpre apenas o papel de autorizar e não de governar. Souza (2018, p. 324-325) critica esse modelo afirmando que, na democracia representativa, há alienação da decisão e liberdade do representante para decidir em nome dos demais.

O crescente distanciamento entre sociedade civil e Estado, estimulado pela democracia representativa, culminou na contestação da ênfase dada à representação no sistema político. Essa insatisfação resultou na crise deste modelo hegemônico e no surgimento de iniciativas de renovação do modelo democrático, principalmente a partir de 1970. Os modelos contra-hegemônicos de participação resultantes, denominados de *democracia participativa*, caracterizam-se pelo reconhecimento da pluralidade humana e pela ruptura de tradições consolidadas (SANTOS, 2002, p. 51), contestando a representação política como única alternativa e suscitando maior abertura para a participação da sociedade nas decisões políticas. Para Pateman (1992, p. 60-62), este modelo possui as seguintes características: indivíduos e instituições não podem ser considerados isoladamente; a sustentação do sistema político só seria possível pela função educativa da participação política; ênfase nos impactos positivos da participação política, como o efeito integrativo e a maior aceitação pelas decisões tomadas; e princípio de igualdade política como igualdade de poder na determinação das decisões.

Em síntese, os modelos participativos – contrariamente à democracia representativa – defendem a aproximação da sociedade civil da esfera política, sendo a participação vista como essencial para a sustentação do sistema político. Entretanto, os modelos participativos também foram alvo de críticas como as apontadas por Silva (2009, p. 49), na qual indica que há uma visão demasiadamente positiva sobre a natureza das relações humanas e ausência de alternativas para solucionar a questão da ‘escala’. O autor também adverte para o perigo de gerar um tipo ideal e hegemônico de cidadão participante nestes modelos, o que pode distorcer a participação para uma tirania da maioria. Segundo o autor, tais modelos, portanto, podem acirrar conflitos existentes no embate discursivo das diferentes visões.

Conforme aponta Silva (2009, p. 53), os modelos participativos não são necessariamente excludentes ou incompatíveis com a democracia representativa, pois mantêm determinados princípios vinculados à ideia-base de democracia. Embora autores como Santos (2002, p. 75-76) defendam a articulação entre as democracias representativa e participativa como solução para a crise política, a democracia participativa enfrenta dificuldades de inserção no modelo hegemonicamente praticado. De acordo com Souza (2018, p. 325), “tentam-se corrigir distorções e problemas do sistema representativo mediante a injeção de uma dose de democracia direta”, que muitas vezes tem seus propósitos subvertidos. Dentre essas distorções, destacam-se os canais de comunicação e informação entre o Estado e a Sociedade.

### **3 A revolução tecnológica e o modelo de democracia digital**

Para Santos (2013, p. 24), o espaço geográfico, na atualidade, constitui um meio técnico-científico-informacional, no qual ciência, tecnologia e informação estão na base de todas as formas de utilização e funcionamento do espaço. Castells (2018, p. 109) afirma que a revolução da tecnologia de informação iniciou-se na década de 1970. No entanto, seus marcos fundamentais ocorreram duas décadas depois com a expansão da Internet e a explosão da comunicação sem fio (CASTELLS, 2018, p. 18). A Internet representa a base da comunicação na atualidade. Dentre as suas características, é possível destacar a “penetrabilidade, descentralização multifacetada e flexibilidade” (CASTELLS, 2018, p. 439) como fatores responsáveis pela sua difusão. Já a comunicação sem fio é a forma predominante de comunicação, o que pode ser explicado pela flexibilidade de uso e possibilidade de conectividade perpétua que a rede fornece (p. 23).

No Brasil, identificam-se três períodos temporais relacionados à disseminação das TIC: inserção (década de 1990), na qual o aprimoramento das tecnologias e das infraestruturas gradualmente reduziram o custo e melhoraram os serviços prestados; popularização (década de 2000), quando o número de computadores e celulares aumentou significativamente<sup>1</sup>, juntamente com o número de domicílios com acesso à Internet<sup>2</sup>; e

mediação digital de tudo (a partir de 2010), quando houve um *boom* na disseminação dos dispositivos portáteis<sup>3</sup>, a popularização dos aplicativos de serviços e a generalização do acesso à Internet nos domicílios<sup>4</sup>.

A disseminação destas tecnologias fez emergir uma nova forma de comunicação mundial *por redes*, que se constituem na nova morfologia social, produtiva e política da sociedade (CASTELLS, 2018, p. 553). Emerge, assim, um modo informacional de desenvolvimento vinculado a práticas cotidianas que, ao mesmo tempo em que participam da vida de cada indivíduo, também sofrem rápidas e contínuas transformações.

Durante a década de 1990, instituições do mundo inteiro se empenharam para aderir às TIC de forma a se integrar no novo sistema e garantir sua posição de poder. Neste período, as TIC foram vistas como possibilidade a ser aproveitada para a desejável aproximação da sociedade civil com o Estado, e por viabilizar o exercício da democracia direta no mundo atual (SOUZA, 2018, p. 332). Surge, assim, o modelo de *democracia digital*, que pode ser caracterizado como:

[...] qualquer forma de emprego de dispositivos (computadores, celulares, *smartphones*, *palmtops*, *ipads*...), aplicativos (programas) e ferramentas (fóruns, sites, redes sociais, mídias sociais...) de tecnologias digitais de comunicação para suplementar, reforçar ou corrigir aspectos das práticas políticas e sociais do Estado e dos cidadãos, em benefício do teor democrático da comunidade política. (MAIA, GOMES, MARQUES, 2017, p. 25-26)

O teor democrático atribuído ao modelo digital estaria relacionado a aspectos que poderiam ser mediados por tecnologias digitais: a garantia e/ou aumento da liberdade de expressão, da transparência pública ou *accountability*, das experiências de democracia direta, dos instrumentos e oportunidades de participação do cidadão, do pluralismo e representação das minorias e de consolidação dos direitos de indivíduos. (MAIA, GOMES, MARQUES, 2017, p. 26).

No Brasil, as primeiras propostas de Governo Eletrônico surgiram no âmbito federal em 1995, durante o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso. O foco inicial foi na melhoria da gestão do Estado e apenas a partir de 2003, mais explicitamente durante o Governo de Luís Inácio Lula da Silva, houve maior preocupação com o uso das TIC para participação política e ampliação da cidadania (PRADO, 2009, p. 74-81). Entretanto, as ações do Estado não têm, de fato, priorizado ou criado estratégias para aproximar o cidadão da política e dos seus mecanismos de funcionamento. Segundo pesquisa realizada pelo Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (CETIC.BR., 2020), apenas 68% dos cidadãos brasileiros utilizaram o governo eletrônico em 2019. Predominou a busca por serviços e informações, sendo que apenas 5% dos entrevistados escreveu em fóruns ou consultas, enquanto 6% participou de votações e enquetes. Soma-se a isso que, em 2020, o Brasil atingiu a média de dois dispositivos digitais por habitante (MEIRELLES, 2020), o que demonstra a impressionante inserção das TIC na sociedade brasileira nas três últimas décadas, sendo a Internet e a comunicação sem fio a preferência entre os meios de comunicação.

Diante destes dados, é possível afirmar que as potencialidades democráticas das TIC não estão sendo devidamente aproveitadas. Pesquisas sugerem que a esfera política, apoiada em sistemas digitais, de alguma forma reflete a política tradicional, não garantindo instantaneamente uma esfera de discussão pública justa, representativa, relevante, efetiva e igualitária (GOMES, 2005a, p. 221). Apesar de não haver consenso quanto às possibilidades da democracia digital, visto que o uso das TIC se apresenta atualmente insuficiente para aproximar sociedade e Estado, parece haver concordância de que este modelo pode contribuir para a participação política. Segundo Wolton (2012, p. 184), a comunicação não é apenas técnica, mas depende da ordem cultural e social e a democracia digital tem limitações quanto à capacidade de resolver os problemas sociais e políticos. Atualmente, as oportunidades democráticas das TIC não estão sendo devidamente aproveitadas pelo Estado, conforme será demonstrado a seguir.

#### **4 Processos participativos, TIC e os graus de participação política**

Considera-se que, em uma sociedade democrática, a participação política é um direito inalienável de todo cidadão. Conforme defendem Innes e Booher (2004), os modelos de democracia participativa, na efetiva participação política, geram reflexos positivos tanto para o Estado quanto para a sociedade civil, através da aproximação dos planejadores às comunidades e dos cidadãos à realidade político-econômica. Um processo democrático legítimo, em geral, promove o crescimento da capacidade cívica dos participantes; aprendizagem mútua e capital social, que pode ampliar a compreensão e aceitação das decisões tomadas; o comprometimento pelos resultados, assim como a responsabilidade dos atores participantes; e o aprimoramento das decisões.

Para garantir os ganhos sociais proporcionados pela inserção da sociedade civil na esfera política, o Estado tende a promover processos participativos que, em sua maior parte, têm sido presenciais, através de

audiências públicas, plenárias, conferências, congressos, assembleias, seminários. Apesar das vantagens – como maior nivelamento e aprendizagem dos participantes – também possui sérias e históricas limitações (INNES, BOOHER, 2004; SOUZA, 2018), como, por exemplo, necessidade de deslocamento para locais e horários fixos; intimidação do ambiente de exposição dos dados e propostas, seja pela excessiva linguagem técnica dos planejadores sobre os conteúdos em discussão, seja pela representação dominante de grupos hegemônicos; definição prévia de temas que nem sempre revelam a diversidade de problemas e questões da diversidade dos atores envolvidos com o processo. Tais situações acabam por resultar em propostas geralmente não qualificadas e uma ausência de *feedback* dos participantes.

A interação remota entre Estado e cidadão geralmente ocorre através de sítios eletrônicos, que hoje já representam, no Brasil, o principal canal de comunicação entre Estado e sociedade civil (MAIA, GOMES, MARQUES, 2017, p. 121). Os processos participativos mediados pelas TIC<sup>5</sup> apresentam características que ajudam a superar as limitações identificadas nos métodos presenciais. Contudo, é importante destacar que os métodos remotos também possuem desvantagens. No Quadro 1 estão especificadas as principais características dos processos participativos remotos (GOMES, 2005b, p. 66-74).

VANTAGENS	DESVANTAGENS
Superação dos limites de tempo e espaço.	Desumanização das relações sociais.
Comodidade, conforto, conveniência e custo.	Não garante produção de conhecimento e nivelamento da população.
Oportunidade para vozes minoritárias ou excluídas.	Desigualdade no acesso às tecnologias.
Interatividade e interação.	Demanda capacitação, disponibilidade, investimento e manutenção.
Extensão e qualidade de informações.	Controle e monitoramento das informações por seletos grupos.
Sem filtros e controles.	Fácil distorção e manipulação das informações.

**Quadro 1:** Características dos processos participativos remotos. Fonte: Elaborado pelas autoras, 2020.

Ambos os métodos participativos (presencial e remoto) possuem qualidades e deficiências. Logo, não há um método mais eficiente do que o outro. A maior parte das publicações, que trata das dificuldades enfrentadas para participação política, parece assumir que os métodos participativos não são utilizados corretamente (INNES, BOOHER, 2004, p. 420). Os esporádicos processos participativos realizados pelo Estado – muitas vezes apenas como cumprimento legal – acabam não atraindo ou satisfazendo a população, resultando em processos com ínfima representatividade da sociedade ou com predominância de determinados grupos organizados.

A participação política varia em graus de acordo com os processos realizados pelo Estado e esta diferença acaba por refletir-se no modelo democrático praticado. Souza (2018, p. 338) aponta que a participação política geralmente existente nas democracias representativas seria a participação consultiva (restringida a apenas ouvir os envolvidos) enquanto nas democracias participativas a participação política seria deliberativa (na qual os envolvidos tomam, de fato, as decisões).

Arnstein (1969, p. 216) já apontava que existia uma grande diferença entre passar por um ritual vazio de participação e ter o real poder necessário para afetar o resultado do processo. Sua Escada de Participação<sup>6</sup> (ARNSTEIN, 1969, p. 217) foi adaptada para a realidade brasileira por Souza (2018, p. 207), que propôs uma Escala de Avaliação – também com oito graus – que varia da não-participação à participação autêntica. Quanto aos processos participativos mediados pelas TIC, Gomes (2005a, p. 218-219) desenvolveu uma Escala de Democracia Digital que possui cinco graus.

- + 1. o Estado disponibiliza serviços públicos no ambiente virtual para acesso do cidadão, modelo também chamado de cidadania *delivery*;
- + 2. o Estado utiliza o ambiente virtual para consultar o cidadão sobre determinados assuntos políticos;
- + 3. o Estado adquire alto nível de transparência para com o cidadão;
- + 4. corresponde à combinação dos modelos de democracia representativa e participativa, com o Estado mais aberto a participação popular e a esfera civil com oportunidade para decidir em alguns temas;
- + 5. representa o modelo de democracia direta, na qual a esfera política desaparece, sendo a própria esfera civil responsável pelas decisões políticas.

Mesmo com a promessa de que o uso das TIC pelo Estado garantiria uma maior aproximação da sociedade civil com a esfera política, a escala de Gomes (2005a) demonstra que as democracias digitais também podem apresentar níveis baixíssimos de participação política. Silva (2005, p. 458) se baseou nesta Escala de

Democracia Digital para analisar os portais das capitais brasileiras e identificou a existência dos três primeiros graus, sendo o primeiro grau o único em via de consolidação, apresentando características predominantemente informativas.

Na avaliação de Silva (2005, p. 465), o modelo de democracia digital é limitado à disponibilização de informação, ou, em segundo plano, na prestação de serviços públicos em formato *delivery*. Outro aspecto importante apontado pelo autor é a ausência de informações claras, ou mesmo indícios, que indiquem o efetivo emprego das TIC para participação política na decisão pública, muitas vezes utilizado de forma complementar às atividades presenciais. O autor, por fim, aponta a subutilização das TIC para desenvolvimento de uma política mais democrática, e a similaridade nos aspectos estruturais de seu emprego pelos governos das capitais brasileiras.

Desta forma, em relação ao panorama brasileiro, as potencialidades do uso das TIC em processos democráticos parecem não ser devidamente aproveitadas. A utilização destas novas ferramentas tecnológicas pelo Estado requer uma mudança estrutural das práticas governamentais para a efetiva inserção da sociedade civil na esfera política, conforme será demonstrado no caso da PMPA.

## 5 A democracia digital e a PMPA

Porto Alegre é uma das capitais brasileiras que procura explorar essas novas ferramentas digitais de práticas democráticas, possuindo amplo histórico na utilização de TIC pelo governo municipal. Para atingir os objetivos deste artigo, foram selecionados alguns marcos históricos considerados relevantes em relação ao uso da TIC pela PMPA para abertura de canais de diálogo com a sociedade. Ao todo, foram selecionados nove marcos históricos que abrangem as duas últimas décadas, cujo marco inicial corresponde ao lançamento do *website* oficial da PMPA na rede.

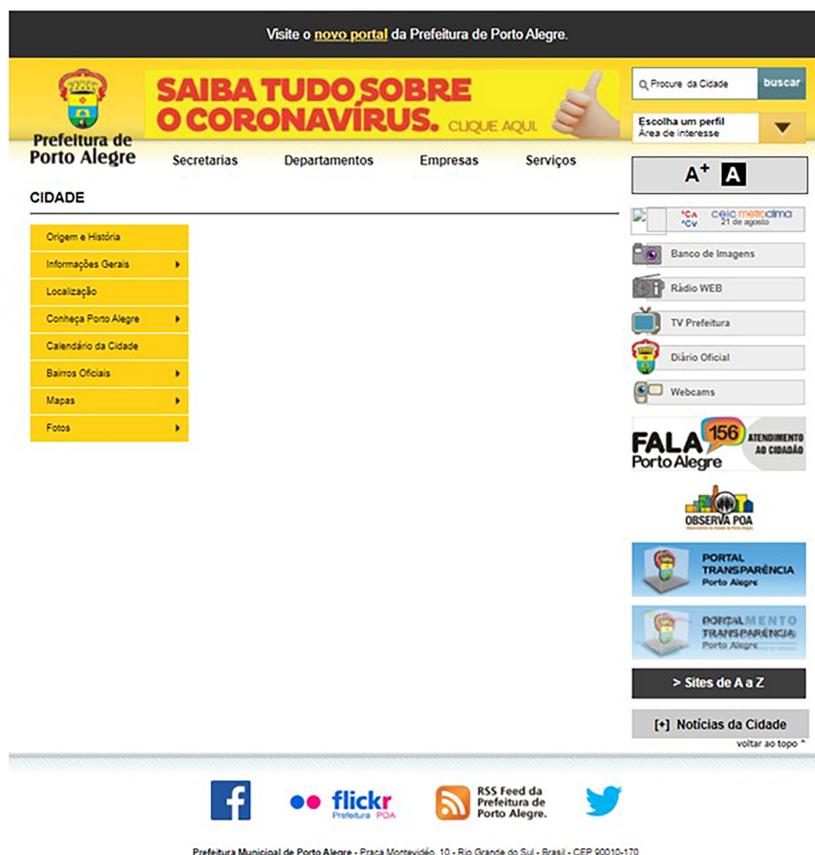
Ano	Tipo/Autor	Fonte	Definição	Situação	Relevância
1999	Sítio eletrônico/ Procempa	<a href="https://www2.portoalegre.rs.gov.br/portal_pmp_a_cidade/">https://www2.portoalegre.rs.gov.br/portal_pmp_a_cidade/</a>	Site oficial da PMPA.	Ativo	Ambiente como novo canal de comunicação.
2002	Sítio eletrônico/ Procempa	<a href="http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/">www2.portoalegre.rs.gov.br/op/</a>	Site para envio de demandas do OP.	Ativo	Ambiente para deliberação da sociedade.
2011 (mar)	Sítio eletrônico/ UNISINOS e PMPA	<a href="http://www.portoalegre.cc">www.portoalegre.cc</a>	Site para mapeamento de demandas, exaltação de locais e reclamações.	Inativo (dez. 2014)	Ambiente para colaboração cidadã.
2011 (nov)	Aplicativo/ Procempa	Porto Alegre App	Aplicativo oficial da PMPA para informações de obras e serviços públicos.	Não encontrado	Canal de comunicação com a sociedade via telefonia móvel.
2012	Endereço eletrônico/ Procempa	<a href="mms://pwwideo1.procempa.com.br:8080/op">mms://pwwideo1.procempa.com.br:8080/op</a>	Link para assistir às assembleias do OP ao vivo.	Não encontrado	Possibilidade de participação à distância.
2015	Aplicativo/ Colab.re e PMPA	Colab.re	Aplicativo para fiscalizar problemas, enviar propostas e avaliações.	Ativo	Canal para colaboração cidadã via telefonia móvel.
2017 (mar)	Sítio eletrônico/ Procempa	<a href="https://prefeitura.poa.br/">https://prefeitura.poa.br/</a>	Site oficial da PMPA.	Ativo	Aprimoramento da ferramenta.
2017 (mar)	Aplicativo/ Procempa	#EuFaçoPoa	Aplicativo oficial da PMPA para serviços, solicitações, envio de informações sobre veículos suspeitos, ajuda e proposição de projetos.	Ativo	Aprimoramento da ferramenta e adição de novas funções de colaboração cidadã.
2019	Sítio eletrônico/ Procempa	<a href="https://opdigital.prefeitura.poa.br/">https://opdigital.prefeitura.poa.br/</a>	Site para acesso à informações, proposição e votação de demandas do OP.	Ativo	Ambiente exclusivo para participação e deliberação cidadã.

**Quadro 2:** Marcos históricos do uso de TIC pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Fonte: Elaborado pelas autoras a partir de fontes diversas, 2020.

A partir das informações dispostas no Quadro 2, a análise será dividida em dois períodos temporais relacionados com o perfil político da PMPA. No primeiro período – de 1999 a 2004 – houve a introdução das TIC no governo municipal, que se resumiram à criação dos sítios eletrônicos. A Companhia de Processamento de Dados de Porto Alegre (PROCEMPA), fundada em 1977, foi o órgão responsável pelo desenvolvimento destas plataformas, visando proporcionar mais um canal de diálogo com a população. Já no segundo período – de 2005 até os dias de hoje – houve ampliação das plataformas e a inclusão de aplicativos<sup>7</sup>, em paralelo aos sítios eletrônicos. O período coincide com o *boom* da disseminação dos dispositivos portáteis no Brasil, conforme já mencionado. Ressalta-se a realização de parcerias da PMPA com outras instituições para o desenvolvimento dos canais digitais.

Como pode ser visto no Quadro 2, a maior parte das plataformas analisadas permanece disponível para acesso e, em resumo, estes marcos selecionados estão relacionados: à evolução das plataformas oficiais da PMPA (marcos 1, 4, 7 e 8); à inserção de ferramentas digitais para colaboração cidadã (marcos 3 e 6); e à inserção de ferramentas digitais para deliberação<sup>8</sup> cidadã (marcos 2, 5 e 9). Para fins deste artigo, a análise se limitou à evolução dos sítios eletrônicos, por representarem os principais canais de comunicação da PMPA com a sociedade e por possibilitarem uma análise da evolução destas plataformas, visto que ambas permanecem disponíveis para acesso. Para isso, os conteúdos disponíveis na página inicial das plataformas foram classificados conforme os graus de democracia digital de Gomes (2005a), especificados anteriormente.

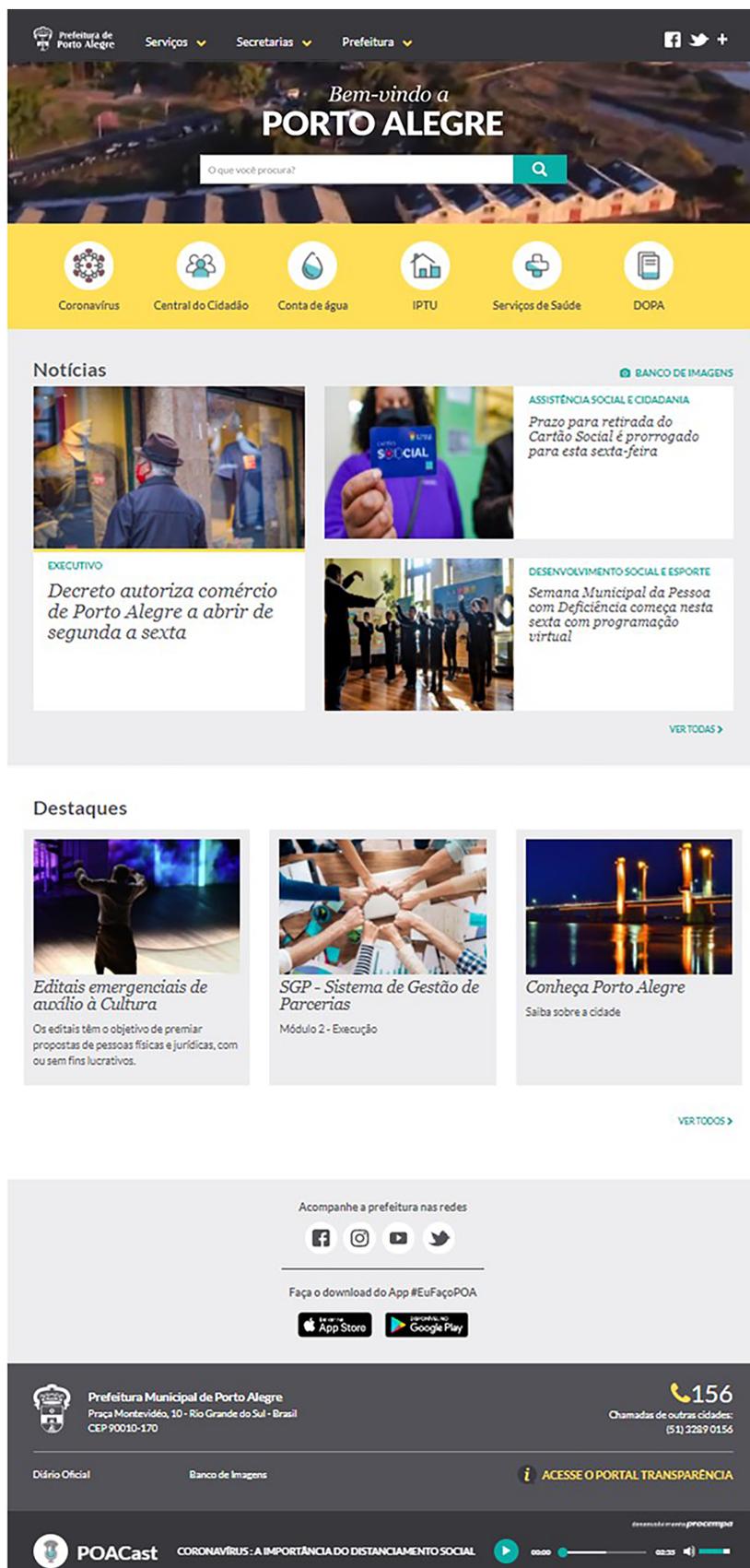
Segundo informações obtidas junto à PROCEMPA, o sítio eletrônico da PMPA foi lançado no ano de 1999 e modernizado entre os anos de 2003 e 2004. Esta versão permaneceu vigente até o ano de 2019 (Figura 1), sendo esta a versão analisada por Silva (2005), no estudo anteriormente mencionado.



**Fig. 1:** Página inicial do sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, versão vigente até o ano de 2019. Fonte: Imagem capturada pelas autoras, 2019

Após análise da página inicial, constata-se que esta versão do sítio eletrônico da PMPA permanece no formato informacional constatado por Silva (2005), de primeiro grau, de caráter informativo – representado pela disponibilização de informações sobre o município, instituições e outros canais de comunicação oficiais – e focado na prestação de serviços – pela variedade de opções disponibilizada. O segundo grau permanece fragilizado. A consulta ao cidadão disponível é secundarizada, indireta e bastante limitada. Há um espaço de atendimento ao cidadão – no qual são realizados apenas protocolos de serviços – e disponibilizado acesso direto às informações sobre o orçamento participativo. Não foi encontrado espaço para manifestação da sociedade e não havia destaque para consultas públicas. Já o terceiro grau, relacionado à transparência do Estado, parece estar mais estruturado, porém é restrito ao cumprimento de exigências legais de disponibilização de documentos da gestão fiscal – através do Diário Oficial e Portal de Transparência e Acesso à Informação –, não havendo instrumentos que facilitem a compreensão da prestação de contas pelo público.

Conforme mencionado, uma nova versão do sítio eletrônico da PMPA foi lançada em 21 de março de 2017, juntamente com o aplicativo para dispositivos móveis #EuFaçoPoa. Após um período de teste que durou aproximadamente dois anos, a nova versão (Figura 2) está em funcionamento.



**Fig. 2:** Página inicial do sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, versão vigente a partir de 2020. Fonte: Imagem capturada pelas autoras, 2020. Disponível em: <https://prefeitura.poa.br/>. Acesso em: 23 out 2020.

Segundo a PMPA, a nova versão do sítio eletrônico visa ampliar a transparência e facilitar o acesso aos serviços municipais. O enfoque na prestação de serviços foi comprovado pela análise realizada na sua página inicial, juntamente com seu caráter informativo – pela posição de destaque e predominância dada. Entretanto, o nível de transparência não obteve destaque – foram mantidas as mesmas opções de acesso. A democracia digital de primeiro grau permanece predominante, bem como mantém a fragilidade do segundo grau e os aspectos relacionados ao terceiro grau. De forma geral, apenas os aspectos visuais foram modernizados, permanecendo a lógica estrutural do sítio eletrônico antigo.

Analisada a evolução dos sítios eletrônicos oficiais da PMPA, constata-se que pouco ou nada mudou das abordagens iniciais. Apesar de alguns avanços pontuais, a estrutura não se alterou. O teor predominantemente informativo, característico da democracia digital de primeiro grau, manteve-se no período analisado. Apesar dos recentes esforços de modernização e inserção de novas ferramentas, a postura relutante do governo municipal perante a inserção da participação política permanece, demonstrando que o simples fato da utilização das TIC para abertura de novos canais de comunicação com a sociedade não garante práticas mais democráticas.

Em relação ao contexto da pandemia do Covid-19 vivenciado no Rio Grande do Sul, as informações sobre novos casos, número de contaminados e de leitos disponíveis são muitas e rapidamente divulgadas. No entanto, há diferenças entre os dados disponibilizados nos sítios eletrônicos da Secretaria de Saúde do Estado e dos municípios, que muitas vezes não mantêm um histórico dos dados registrados.

Outro fator importante no atual período de pandemia é que o isolamento social dificulta as manifestações sociais e políticas e as ações isoladas em comunidades vulneráveis, seja por parte do Estado ou de outros atores sociais. Em 2020, observou-se um aumento de pressões políticas, jurídicas ou mesmo policiais do Estado e de setores da sociedade com interesses particulares sobre o acesso à terra, afetando diretamente a vida de comunidades que possuem habitação em situação vulnerável. Essas situações de conflito, cada vez mais recorrentes, acabam por repercutir no campo político, implicando no questionamento sobre os limites da democracia participativa.

## **6 Considerações finais**

Neste artigo, foram discutidos os diferentes graus de participação política praticados em sistemas democráticos. Em meio à crise da democracia representativa – na qual a participação política é limitada – e com o surgimento de modelos contra-hegemônicos de democracia participativa – que defendem um maior envolvimento da sociedade nas decisões políticas – emerge o modelo de democracia digital, visto como uma oportunidade para a desejável transformação do cenário político, ainda hegemonicamente representativo.

Com a acelerada disseminação das TIC e o surgimento de uma nova ordem de comunicação estruturada em rede, ocorre uma profunda transformação social, política e econômica. Neste contexto, o Estado começa a utilizar as TIC como um novo canal de comunicação com a sociedade. Entretanto, apesar de haver consenso de que as TIC possuem potencial para a desejável aproximação da sociedade civil com a esfera política, na prática não houve mudança. Desde as primeiras propostas de Governo Eletrônico, no Brasil, pesquisas revelam que há pouca participação política através de recursos digitais (CETIC.BR., 2020; GOMES, 2005a), demonstrando que a democracia digital acaba por refletir as deficiências da política representativa.

De fato, o uso das TIC não garante uma prática mais democrática e ambos os processos participativos praticados – presenciais eremotos – possuem vantagens e desvantagens. A utilização de ambas as formas merece permanente atualização e ajuste aos avanços e transformações da própria sociedade. Dessa forma, é urgente um espaço específico dentro do sistema de gestão pública, tanto na esfera municipal como estadual, de monitoramento das ferramentas, dos modelos existentes e de novas práticas experimentadas no país e no exterior.

Autores como Gomes (2005a) e Silva (2005) consideram que o Estado, em seus processos de planejamento, não obtém uma participação política efetiva. Segundo análise realizada, a PMPA não é exceção. Apesar de ser pioneira em iniciativas participativas e de possuir amplo histórico de uso das TIC, a PMPA pouco avançou em relação à democracia digital. Em análise que abrangeu o período temporal de 1999 aos dias atuais, verifica-se que o uso de TIC limita-se aos sítios eletrônicos, criados ainda no final do século XX, ou seja, durante os mandatos do Partido dos Trabalhadores (PT) no âmbito municipal. Além disso, há poucos aplicativos para dispositivos móveis, introduzidos pela PMPA a partir da década de 2010.

As plataformas utilizadas são majoritariamente desenvolvidas por órgão municipal (PROCEMPA), demonstrando que a PMPA possui infraestrutura própria, capacidade e facilidade para introdução das TIC nas suas atividades políticas. A repetição das mesmas funções em diferentes plataformas evidencia que nenhuma destas opções é vista como um canal efetivo de diálogo entre a PMPA e a sociedade. Suas funções predominantes são informar e prestar serviços à população, características da democracia digital de primeiro grau de Gomes (2005a), estando os graus mais elevados fragilizados ou ausentes. Essas plataformas poderiam ser melhor exploradas para inserção da participação política.

As reflexões aqui apresentadas em relação ao uso de TIC em processos participativos por parte do Estado ganham um significado mais abrangente em tempos de pandemia, apontando para possibilidades de serviços a serem realizados remota e digitalmente e disponíveis de forma permanente, como atendimentos *online*,

consulta a informações de diferentes setores do Estado e acompanhamento de alguns processos via Internet. A fragilidade aqui refere-se ao acesso e às interfaces entre as plataformas e os usuários, sobretudo os que se encontram em faixas de renda e de idade com mais dificuldade de uso dessas ferramentas. A virtualidade resultante do meio técnico-científico-informacional também coloca em questão o sentido do que é real ou não, abrindo espaço para criação, por exemplo de falsas notícias (*fake news*).

Por fim, afirma-se que o uso de TIC pela PMPA parece ainda pouco contribuir, no momento, para a aproximação da sociedade na esfera política, refletindo o modelo democrático praticado, no qual há restritos espaços para participação política e deliberação social. Carece maior investigação dos motivos e vantagens para a duplicação de práticas políticas no ambiente digital.

Os investimentos do Estado em meios digitais são predominantemente voltados para ampliação e agilidade na prestação de serviços e para divulgação de propaganda própria, sendo pouco aproveitadas as possibilidades de seu uso para participação política da sociedade, mesmo com todas as vantagens que apresenta. Como tornar vantajoso para o Estado o aproveitamento das potencialidades democráticas das TIC parece ser uma questão que ainda merece ser aprofundada para que, conforme desejado, se amplie a participação da sociedade nas decisões políticas.

## Referencias

ARNSTEIN, S. R. A Ladder Of Citizen Participation. **Journal of the American Planning Association**, v. 35, n. 4, p. 216-224, 1969. DOI 10.1080/01944363.2018.1559388. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/01944363.2018.1559388>>. Acesso em: 14 jul. 2020.

CASTELLS, M. **A Sociedade em Rede**. 19. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2018.

CETIC.BR. **Microdados Pesquisas TIC**. São Paulo: Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação, 2020. Disponível em: <<https://www.cetic.br/pt/microdados/>>. Acesso em: 30 jul. 2020.

GOMES, W. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. **Revista Fronteiras - estudos midiáticos**, São Leopoldo, v. 7, n. 3, p. 214-222, set./dez. 2005a.

GOMES, W. Internet e participação política em sociedades democráticas. **Revista FAMECOS**, Porto Alegre, v. 2, n. 27, p. 58-78, ago. 2005b. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/revistafamecos/article/view/3323/2581>>. Acesso em: 8 jul. 2020.

INNES, J. E.; BOOHER, D. E. Reframing Public Participation: Strategies for the 21st Century. **Planning Theory & Practice**, v. 5, n. 4, p. 419-436, dez. 2004. Disponível em: <<https://escholarship.org/content/qt4gr9b2v5/qt4gr9b2v5.pdf>>. Acesso em: 13 jul. 2020.

MAIA, R. C. M.; GOMES, W.; MARQUES, F. P. J. A. **Internet e participação política no Brasil**. 1. ed. Porto Alegre: Sulina, 2017.

MEIRELLES, F. S. **Uso da TI Tecnologia de Informação nas Empresas**: pesquisa anual do FGVcia - 31a edição. São Paulo: FGV/EASP, 2020.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. 1. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PRADO, O. **Governo eletrônico, reforma do Estado e transparência**: o programa de governo eletrônico do Brasil. 2009. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração e Empresas, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2009.

SANTOS, B. S. **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, M. **Técnica, Espaço, Tempo**: Globalização e meio técnico-científico-informacional. 5. ed. São Paulo: EDUSP, 2013.

SILVA, S. P. **Estado, democracia e Internet**: requisitos democráticos e dimensões analíticas para a interface digital do Estado. 2009. Tese (Doutorado em Comunicação e Cultura Contemporâneas) – Faculdade de Comunicação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2009.

SILVA, S. P. Graus de participação democrática no uso da Internet pelos governos das capitais brasileiras. **Opinião Pública**, Campinas, v. 11, n. 2, p. 450-468, out. 2005.

SOARES, P. R. R., AUGUSTIN, A. C., CAMPOS, H. A., BEM, J. S., SIQUEIRA, L. F., LAHORGUE, M. L., WAISMANN, M., UGALDE, P. A., MARX, V. A pandemia de Covid-19 no Rio Grande do Sul e na metrópole de Porto Alegre. **As Metrôpoles e a Covid-19**: Dossiê nacional. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, 2020. Disponível em: <[https://www.observatoriodasmetrosoles.net.br/wp-content/uploads/2020/07/Dossi%3%AA-N%3%BAcleo-Porto-Alegre\\_An%3%A1lise-Local\\_Julho-2020.pdf](https://www.observatoriodasmetrosoles.net.br/wp-content/uploads/2020/07/Dossi%3%AA-N%3%BAcleo-Porto-Alegre_An%3%A1lise-Local_Julho-2020.pdf)>. Acesso em: 7 out. 2020.

SOUZA, M. L. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 12. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2018.

WOLTON, D. **Internet, e depois?** Uma teoria crítica das novas mídias. 3. ed. Porto Alegre: Sulina, 2012.

---

- 1 Em 2008, o número de computadores atingiu a proporção de um a cada quatro habitantes e a proporção de celulares de três para cada quatro habitantes (MEIRELLES, 2020).
- 2 A porcentagem de domicílios com acesso à Internet mais que dobrou entre os anos de 2005 e 2010 – de 13% a 27%, respectivamente (CETIC.BR., 2020).
- 3 Em 2020, há uma média de 1,6 dispositivos portáteis por habitante (MEIRELLES, 2020).
- 4 Em 2019, 93% dos domicílios possuíam celular e mais da metade dos domicílios possuíam acesso à Internet (71%), sendo 99% dos acessos realizados através de celular (CETIC.BR., 2020).
- 5 Como *chats*, fóruns, debates, petições, questionários, enquetes, votações.
- 6 Composta por oito degraus, na qual quanto mais alto o degrau, maior o poder decisório do cidadão.
- 7 *Software* para dispositivos móveis.
- 8 A deliberação compreende a participação que envolve tomada de decisão, aspecto que diferencia da colaboração cidadã.