

Uso da web na gestão dos municípios da RM de Curitiba: alternativa que dá voz ou que cala a participação?¹

Thais Kornin
Liria Yuri Nagamine
Rosa Moura

1 Apresentação

Cada vez mais os canais de participação via *web* vêm ganhando espaço na gestão pública. Prefeituras municipais, órgãos públicos nacionais e estaduais ativam em seus *sites* não só espaços para cumprimento do que se lhes impõe a lei da transparência (Lei Federal nº. 12.527/2011) como páginas para colher sugestões e abrir diálogo com os usuários dos serviços públicos. Na teoria, expressões como "governança eletrônica", "democracia eletrônica", "democracia digital", "e-governança", "e-participação", "governo eletrônico", "orçamento participativo digital", entre outras, vêm sendo cada vez mais objeto de pesquisas, reflexões, críticas e elogios. Conforme se verificou nas referências pesquisadas, muitos, muitos estudos sobre experiências em Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) vêm sendo realizados, seja no ambiente acadêmico, governamental ou mesmo por mantenedores de aplicativos nas redes sociais².

Ao mesmo tempo, canais de participação conquistados a duras penas para subsidiar e tornar legítima e democrática a gestão municipal, como os conselhos gestores, com representação de segmentos da sociedade e dos governos, não vêm apresentando a participação esperada. No caso dos municípios da Região Metropolitana (RM) de Curitiba, escolhida como objeto deste estudo, muitos dos conselhos, após o afã da criação, tornaram-se inativos; outros persistem e alguns ainda esperam por serem criados. Enquanto isso, todos os municípios criaram seus *sites* e, bem ou mal, uma possibilidade de diálogo com seus cidadãos. Estariam esses novos canais ampliando e legitimando um tipo alternativo de

¹ As autoras agradecem o acolhimento ao diálogo e relevantes referências bibliográficas disponibilizadas pelo professor doutor Sérgio Soares Braga, coordenador do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Paraná (UFPR).

² Vale observar o Prêmio de Pesquisa WhatsApp para Ciências Sociais e Desinformação para pesquisadores interessados em explorar questões relacionadas à desinformação e propagação de informações inverídicas, no sentido de aprimorar medidas para a segurança dos usuários no uso do aplicativo. No edital, a empresa anuncia que "Queremos também entender o que mais pode ser feito dentro do WhatsApp e através de parcerias com a sociedade civil para abordarmos estes problemas".

participação como suporte às decisões dos conselhos? Ou concorrendo com esses por serem formas mais acessíveis, já que prescindem dos encontros com hora e lugar marcados, que dificultam a presença de pessoas com tempo exíguo e moradia distante? Tenderiam a se tornar um novo formato de participação, virtual, a distância, individual, porém com possibilidades de agregar mais seguidores? Ou viriam colocar em xeque a democracia participativa a partir de redes sociais que estão se mostrando meios de polarização e não de debates? Como ficaria o debate sem o calor da discussão real, do olho no olho? Haveria o risco de que o encontro não presencial desumanize a discussão e incite a alienação e a intolerância? Reforço ou esmorecimento da participação democrática?

Essas preocupações estimularam a realização desta pesquisa, que tem como objetivo levantar a disponibilidade de canais via *web* e analisar as possibilidades de ampliação do espaço público de participação cidadã no processo de gestão de municípios da RM de Curitiba. Especificamente, busca-se: (i) mapear municípios que empregam TICs que permitam canais de participação na gestão urbana, fundamentalmente representados pela presença de *sites* municipais ou de órgãos públicos ou páginas do Facebook; (ii) verificar a correspondência desses canais em relação aos municípios que possuem conselhos de política urbana, das cidades ou similares; (iii) analisar a distribuição no território da RM de municípios que adotam esse suporte tecnológico; (iv) avaliar a eficácia do uso das novas TICs na participação no processo de formulação e implementação da política urbana do município, assim como na gestão municipal para a prática de democracia digital; e (v) considerando a inserção do município em um território instituído como “região metropolitana”, identificar se e como os sistemas em uso consideram a inserção do município na RM e abrem espaço para reflexões e debates regionais.

Em um primeiro acesso a cada *site* ou página do Facebook dos municípios urgiram novas questões para discussão: a comunicação pública das prefeituras pelas redes sociais estaria se constituindo em uma nova estratégia de *marketing* de cidade?³ O que validaria a existência de *sites* nos quais estão ausentes abas para participação dos cidadãos na formulação e implementação de políticas públicas? Estariam sinalizando uma influência muito restrita da sociedade na tomada de decisão? Se há uma tendência de captação do esforço participativo para esses canais, baseado em informações limitadas e até desinformações, como superar a subutilização das potencialidades democráticas das TICs?

³ A expressão *marketing* de cidade refere-se a estratégias e políticas urbanas cujo objetivo principal é transformar um determinado espaço urbano em um produto a ser mercantilizado, ou seja, colocar a cidade no “mapa do mundo”, conforme Sánchez (2003). As políticas de promoção de cidades, por meio de imagens e discursos, nos anos 1990, produziram e difundiram em escala global um “mercado mundial de cidades”, do qual Curitiba passou a fazer parte.

Para obter respostas a essas indagações e atender aos objetivos discriminados, a pesquisa foi organizada de modo a apoiar-se em duas ordens de informações: (i) dados secundários da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic)⁴, realizada pelo IBGE (2015), para identificar a existência e evolução dos conselhos setoriais nos municípios da RM, períodos 2001 e 2012/14; (ii) coleta de dados primários a partir de informações dos *sites* das prefeituras dos 29 municípios e das páginas do Facebook dos 17 municípios do arranjo populacional da RM de Curitiba (IBGE, 2016)⁵; e (iii) aplicação de questionários a responsáveis pela comunicação social desses municípios e a pesquisadores, gestores e lideranças de movimentos sociais, com prioridade na amostra a representantes ou observadores em conselhos relativos à política urbana dos municípios.

Os resultados encontram-se sumarizados neste texto que, além desta apresentação, traz uma síntese da abordagem teórica realizada sobre o tema (item 2); as análises decorrentes da pesquisa empírica (item 3), com leitura da evolução dos conselhos setoriais, da configuração dos *sites* municipais e páginas do Facebook, e dos questionários aplicados; além de reflexões quanto à problematização que orientou a pesquisa, conclusões e sugestões (item 4).

2 Breve reflexão teórica

Uma questão importante na avaliação da eficácia dos canais via *web* para a gestão democrática das cidades consiste em investigar se, da forma como eles se constituem, propiciam efetivamente a participação da população no âmbito das decisões públicas governamentais. Sobre esse aspecto é importante salientar, no tocante à governança, o distanciamento entre iniciativas meramente voltadas às exigências da modernização da gestão pública, com foco somente em parâmetros de eficiência e efetividade, daquelas que envolvem abordagens de caráter democrático e emancipatório (FREY, 2007, p. 138).

Na última década houve diversificação e variabilidade dos formatos de interface socioestatal envolvendo ouvidorias, reuniões com grupos de interesse, mesas de diálogo, comitês diversos, consultas públicas, audiências públicas, conselhos, conferências, *sites* por Internet, ações de transparência e atendimento ao cidadão, entre outros (PIRES; VAZ, 2012). Alguns desses formatos estão previstos no Estatuto da Cidade, que dispõe sobre a

⁴ Além da publicação que descreve a pesquisa e seus resultados mais recentes, a série dos dados está disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2015/default.shtm>.

⁵ Optou-se por assumir como o recorte que configura a ocupação contínua entre o polo e municípios vizinhos aquele identificado como “arranjo populacional” dessa metrópole, pelo IBGE (2016), dado que emprega uma mesma metodologia e um conjunto de informações disponíveis para todo o território nacional, portanto comparáveis. Os municípios desse arranjo são: Curitiba, Almirante Tamandaré, Araucária, Balsa Nova, Bocaiúva do Sul, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Colombo, Contenda, Fazenda Rio Grande, Itaperuçu, Mandirituba, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras, Rio Branco do Sul, e São José dos Pinhais.

gestão democrática como princípio, tendo sua efetivação garantida por meio da atuação dos conselhos gestores federal, estaduais e municipais.

Levando em conta a necessidade de ampla participação da sociedade civil nos organismos gestores, as TICs podem ser consideradas ferramentas essenciais para o poder público, particularmente no que concerne à prestação de serviços e informações à população e ao apoio na organização e formação de segmentos e redes sociais. Nos dois casos considera-se fundamental a implementação de mecanismos de democracia eletrônica e a democratização do acesso à comunicação eletrônica. Cabe ressaltar que a Internet ou as páginas da rede social Facebook são apenas um ambiente tecnológico com grande potencial a ser explorado quanto às possibilidades favoráveis à participação democrática, não devendo esquecer que

há ainda espaço para manobra no que tange ao rádio, jornais e televisão no sentido de que eles cumpram um importante papel para uma democracia centrada na cidadania ativa. Tanto a Internet quanto os meios tradicionais de massa devem ser explorados, isso sim, no sentido de que se dobrem ao interesse público (GOMES, 2005, p. 29).

Entre as análises sobre como os governos municipais e estaduais estão usando as TICs para subsidiar a participação dos cidadãos nos assuntos públicos, ou sobre as contribuições do governo eletrônico para a governança eletrônica no âmbito do governo, uma delas sintetiza muito bem o entendimento geral da governança eletrônica:

um processo que visa a manifestação política e a participação da sociedade civil, junto ao governo, por meios eletrônicos, na formulação, acompanhamento da implementação e avaliação das políticas públicas, com vista ao desenvolvimento da cidadania e da democracia (GUIMARÃES; MEDEIROS, 2005, p. 6).

Experiências dessa ordem, comumente chamadas “e-gov”, teriam grande importância na interação do governo com os cidadãos e organizações da sociedade, seja pela disponibilização de informações e serviços seja pela possibilidade de interlocução garantida pelo potencial das TICs para a construção da governança eletrônica. No caso do governo federal, nos primeiros anos da década de 2000, Guimarães e Medeiros (2005) apontaram para o estado embrionário da e-governança, com pouca participação dos cidadãos na formulação das políticas públicas e reduzida influência da sociedade civil, por meio da Internet, nas decisões que estabelecem a agenda governamental. Quadro que resultaria da “falta de regulamentação para a participação social no processo decisório por meios eletrônicos e pelo fato da elite política não considerar a governança digital um verdadeiro instrumento para a ampla participação da sociedade” (GUIMARÃES; MEDEIROS, 2005, p. 14).

Análise comparativa quanto ao emprego das TICs, realizada entre o Brasil e a Argentina, observou para o caso brasileiro uma distância maior entre as diretrizes

estabelecidas no documento “Diretrizes de Governo Eletrônico”, marco formal para a condução dessas ações no Brasil até 2006, e a utilização prática da Internet através do seu portal. “Os espaços de participação, tão frisados, são raros e, quando existem, são limitados. Na maior parte das vezes, esse acesso é de mão única, isto é, não permite a inserção de esclarecimentos ou comentários por parte do cidadão” (BRAGATTO, 2006, p. 20).

Em outro comparativo, no âmbito das capitais de estados brasileiros, foi observado que os níveis de participação existentes são bastante elementares, com subutilização das potencialidades democráticas dessas tecnologias. É o que mostra Silva (2005, p. 465), asseverando que não “há efetivas aberturas para esta participação do cidadão nos negócios públicos por parte desses governos e não há rupturas ou inovações radicalmente inovadoras neste sentido”. O estudo constata que a democracia digital praticada é baseada na informação ou na prestação de serviços públicos “no formato *delivery*”, ou seja, com respostas prontas, direcionadas e de mão única, com clara concentração dos serviços disponibilizados de acesso nos canais de relação tributária entre cidadão e governo. E ainda evidencia que não há indícios de participação política com o emprego das TICs para um efetivo papel da esfera civil na decisão pública, que permanece na esfera política, sem abertura à maior intervenção do cidadão comum; e que há diferenças políticas pontuais quanto ao uso das TICs entre os governos das capitais, mas prevalece um perfil de uso bastante similar entre elas.

Todos estes pontos indicam que, apesar do discurso de modernização dos governos, presente em boa parte dos portais, há avanços pouco significativos. Sobretudo, não há níveis importantes de participação civil a ponto de promover alterações relevantes na cultura política hoje existente (SILVA, 2005, p. 465).

Relatório das Nações Unidas (United Nations, 2003) sobre *e-government*, disponibilizado logo após a virada do século, observa que são escassas as consultas públicas pela Internet, mesmo que sejam consideradas um excelente mecanismo de e-governança, de certa forma em decorrência da ausência de cultura participativa e articulação política na sociedade. Além disso, falta uma política efetiva de inclusão digital no país que, ao capacitar os cidadãos para o acesso às informações do governo, possibilitaria fomentar a e-governança, o exercício da transparência e acompanhar a prestação de contas, e tornaria os cidadãos mais críticos em relação a esses temas.

Já às portas da terceira década deste século, observa-se que investimentos em e-governança realizados pelo governo no Brasil parecem ter contemplado os critérios utilizados para a avaliação das Nações Unidas desde 2001. A 10ª edição da Pesquisa sobre Governo Eletrônico (United Nations, 2018) indica que o Brasil subiu sete posições em relação ao mesmo estudo de 2016, passando da posição alta (51º colocação no *ranking*) para a muito alta nessa última edição (44º). O relatório destaca em *box* as atividades

brasileiras de e-governança, entre as quais as normatizadas pelo Decreto nº 8.243/2014, que estabelece a Política Nacional de Participação Social, e Decreto nº 8.777/2016, referente à Política de Dados Abertos, do Poder Executivo federal (United Nations, 2018, p. 120). No *box* referem-se ainda, em tom elogioso, ao site www.participa.br. Dantas (2018, s.p.) confirma essa positividade, afirmando que o país apresentou “melhora significativa na implementação de serviços digitais, acompanhando uma tendência global positiva e persistente em direção a níveis mais altos de desenvolvimento do governo eletrônico”.

Cabe, para os objetivos desta pesquisa, verificar se essa referência de melhora na e-participação traduz a realidade do que ocorre nos estados e municípios brasileiros. No caso do Paraná, Rodrigues (2016, p. 138) desenvolveu o Índice de Governança Digital (IGD), formulado a partir de quatro dimensões ou subíndices⁶ com o intuito de aferir o grau de transparência e as iniciativas de participação cívica disponíveis ao acesso do cidadão aos portais das 399 prefeituras paranaenses. Concluiu-se, em relação à primeira dimensão, denominada “transparência compulsória”, que a Lei da Transparência é cumprida em bons níveis em significativa parte dos municípios, independentemente de seu porte, demonstrando que bons resultados nessa dimensão não se limitam a municípios com maior desenvolvimento social e econômico. Esse padrão é observado nos municípios da Região Metropolitana de Curitiba (RMC), na qual somente dois municípios apresentaram resultados baixos (Itaperuçu e Bocaiúva do Sul) e quatro, muito baixos (Cerro Azul, Contenda, Quitandinha e Tijucas do Sul) – Figura 1.

Já no que se refere à dimensão “observância à Lei de Acesso à Informação de 2011”, que dispensa da divulgação obrigatória na Internet os municípios de menos de 10 mil habitantes, o não cumprimento atinge o número de 223 municípios no estado, sendo que, desses, 101 têm população superior a 10 mil habitantes e, portanto, são passíveis à obrigatoriedade de manutenção de um espaço para acesso à informação *online*. Na RMC, entre os 16 municípios com índice baixo e muito baixo nessa dimensão, somente cinco possuem população inferior a 10 mil habitantes, todos no território da RM institucionalizada, mas fora do arranjo populacional de Curitiba.

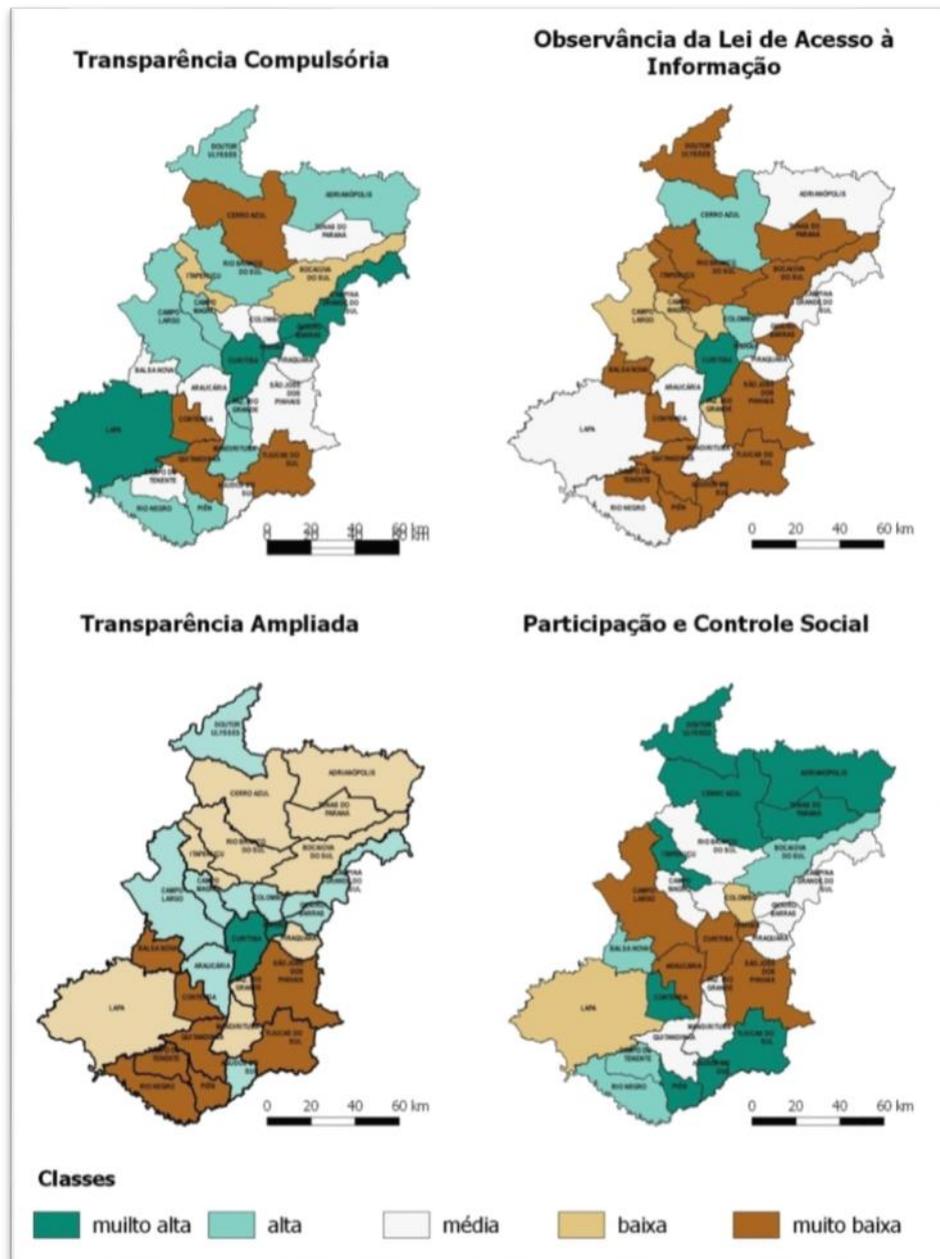
Sobre a “transparência ampliada”, que analisa a oferta de ferramentas avançadas de transparência, concluiu-se que no Paraná os gestores públicos “não investem em formas mais substanciais de governança digital, se restringindo ao cumprimento da legislação, sem

⁶ Sobre o IGD, a primeira dimensão do índice (transparência compulsória) refere-se àqueles itens que obrigatoriamente devem constar nos portais dos governos, segundo a Lei nº 131/2009 e o Decreto nº 7.185/10. A segunda dimensão (observância à Lei de Acesso à Informação) também remete a itens compulsórios da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/11), além do Decreto nº 7.724/12. A terceira dimensão (transparência ampliada) remete a itens que não constam como obrigatórios na legislação brasileira, “mas que foram incluídos por serem considerados ‘boas práticas’ no sentido de se aproximar progressivamente dos princípios da governança digital” (RODRIGUES, 2016, p. 70). A última dimensão (participação e controle social) é formada por 15 variáveis, “que buscam por iniciativas de promoção e interação entre governo e cidadãos” (Idem).

maiores tentativas de ampliação da transparência pública” (RODRIGUES, 2016, p. 139). Nessa dimensão, a RMC se destaca, pois, entre todos os municípios paranaenses, somente Curitiba e Pinhais obtiveram índice muito alto.

Na dimensão relativa à “participação e controle social”, o mapeamento realizado quanto a incentivos e iniciativas de participação revelou que municípios com melhores indicadores socioeconômicos – IDH, PIB e Inclusão Digital – obtiveram melhores resultados, demonstrando que “cidades com ‘maior qualidade de vida’ são também aquelas com maior grau de participação e interação cívica” (RODRIGUES, 2016, p. 139). É importante verificar que nessa dimensão os municípios do arranjo populacional encontram-se bem classificados, com exceção de Contenda que apresenta avaliação muito baixa em todas as quatro dimensões. Salienta-se maior preocupação quanto a esses municípios em termos de abertura de canais de participação, embora sua qualidade não esteja sendo avaliada.

FIGURA 1 – RESULTADOS DO ÍNDICE DE GOVERNANÇA DIGITAL POR DIMENSÕES DE ANÁLISE NA RM DE CURITIBA – 2016



FONTE: Rodrigues, 2016. Adaptado para a RMC pelas autoras.

3 Resultados da pesquisa empírica

3.1 Os conselhos setoriais na RM de Curitiba

Os conselhos gestores municipais deveriam constituir-se em canais de excelência na democratização da discussão sobre políticas públicas. Tiveram como marco legal a

Constituição de 1988⁷, que traz como princípio a participação popular, por meio de representantes de movimentos sociais, organizações sindicais e profissionais e militâncias políticas, na formulação de políticas públicas, de forma a interagir com o Estado na gestão de diversos setores. A política urbana ganha destaque nos artigos 182 e 183, posteriormente regulamentados pelo Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001), que reafirma o princípio constitucional, ao prever que a política urbana seja exercida em

gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (artigo 20, inciso II).

Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os instrumentos: I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; II – debates, audiências e consultas públicas; III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (art. 43).

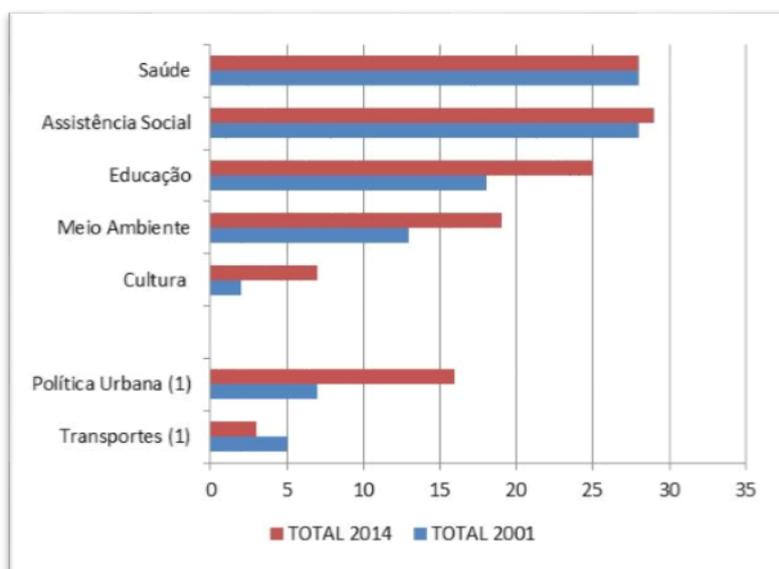
Essa orientação legal induziu a ampliação do número dos conselhos gestores nos municípios, particularmente os de Política Urbana, incentivados pela instituição do Conselho Nacional das Cidades em 2003. Mesmo assim, dado o modo de condução das políticas urbanas, as decisões e a responsabilidade pela captação de recursos ainda permanecem nas mãos dos chefes dos Executivos, sem a responsabilidade do diálogo com a sociedade sobre os destinos dos recursos e o desenho da política (TONELLA, 2013).

No conjunto dos 29 municípios da RM de Curitiba houve uma evolução de 101 conselhos existentes em 2001 para 127 em 2014. Os conselhos de Política Urbana, nominados comumente como Conselho da Cidade, elevaram-se de 7 para 16, de 2001 para 2012 – último período levantado. Isso sugere que mesmo em número crescente, nem todos os municípios cumprem as previsões constitucionais e suas regulamentações legais.

Dados do Munic (IBGE, 2015) a partir de 2001 mostram que os conselhos de Saúde e Assistência Social são os mais disseminados: os primeiros presentes desde 2001 em 28 municípios; os últimos, de 28 em 2001 totalizaram 29 em 2014 (Gráfico 1). Os conselhos de Educação evoluíram de 18 para 26 no período; de Meio Ambiente, de 13 para 19; e de Cultura de 2 para 7. Os de Transportes são os únicos a sofrerem redução, e declinam de 5 para 2.

⁷ Registre-se que em 1986, na VIII Conferência Nacional de Saúde, realizada em Brasília, foi deflagrado o processo, com a instituição do Conselho Nacional de Saúde, que se voltava a orientar o desenvolvimento e avaliar o desempenho do Sistema Nacional de Saúde (SUS).

GRÁFICO 1 – EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE CONSELHOS GESTORES NOS MUNICÍPIOS DA RM DE CURITIBA – 2001-2014



FONTE: Munic, IBGE (2015). Nota (1) – última informação refere-se a 2012.

Para melhor analisar a distribuição desses conselhos no território metropolitano distinguiram-se três recortes interiores: o município-polo (Curitiba), os 17 municípios que compõem com essa metrópole um arranjo populacional (IBGE, 2016), e os 11 demais municípios que integram a RM oficial⁸. Observa-se que em Curitiba os conselhos de Educação e Cultura foram criados após 2001 (Tabela 1); o conselho referente à Política Urbana, existente já em 2001, correspondia ao Conselho Municipal de Urbanismo, tendo sido criado posteriormente o Conselho da Cidade (Concitiba), pela Lei Municipal nº 11.266/2004. Registra-se ainda para esse município o não funcionamento em 2014 do Conselho de Meio Ambiente, criado em 1991 pela Lei Municipal 7.833/1991. Nos demais recortes, a presença dos conselhos de Saúde, em 2014, se dá na quase totalidade dos municípios do arranjo populacional, exceto em Colombo, e na totalidade dos demais municípios da RM (Figura 2).

⁸ Esses são: Adrianópolis, Agudos do Sul, Campo do Tenente, Cerro Azul, Doutor Ulysses, Lapa, Piên, Quitandinha, Rio Negro, Tijucas do Sul e Tunas do Paraná. Há que se registrar que Rio Negro forma, com Mafra, município de Santa Catarina, um arranjo populacional interestadual, segundo o mesmo estudo do IBGE (2016).

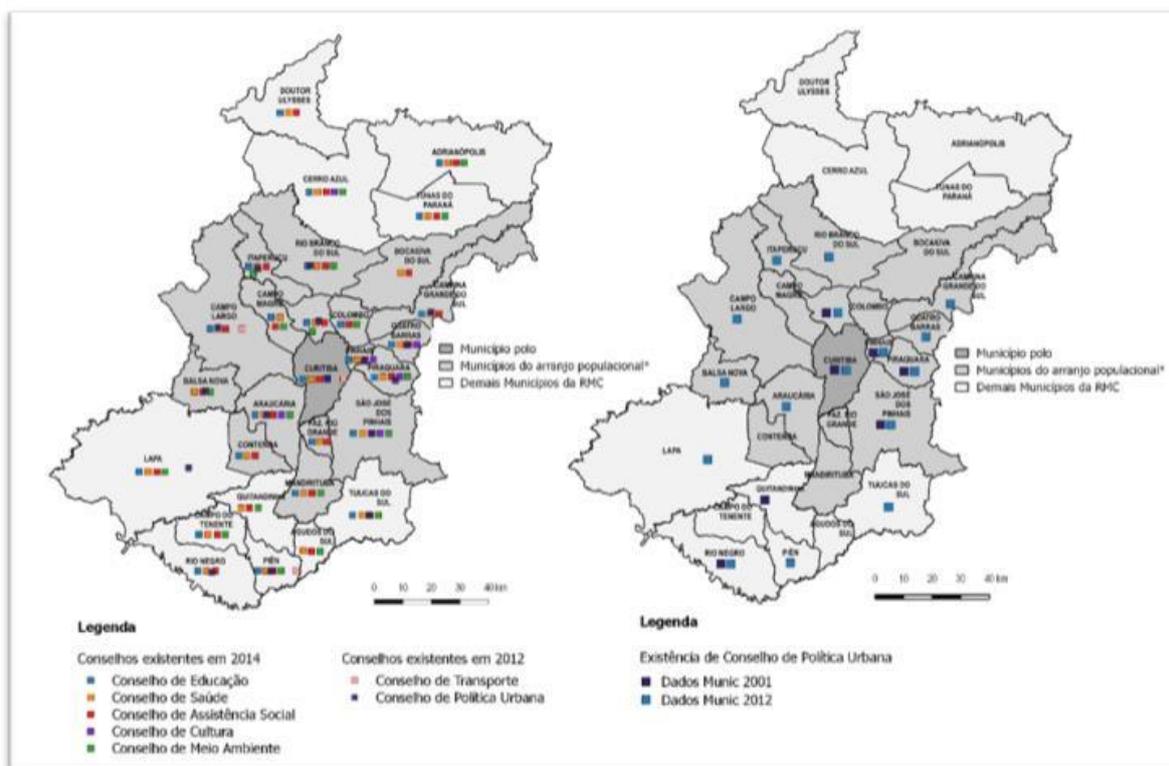
TABELA 1 – CONSELHOS GESTORES SEGUNDO A ÁREA DE ATUAÇÃO E RECORTE ESPACIAL NA RM DE CURITIBA – 2001 E 2014

Recorte espacial	Período	Saúde	Assistência Social	Educação	Meio Ambiente	Cultura	Política Urbana ¹	Transportes ¹
Curitiba	2001	1	1	0	1	0	1	1
	2014	1	1	1	0	1	1	1
Arranjo populacional (17 municípios)	2001	16	17	9	11	0	4	3
	2014	16	17	15	10	5	11	1
Demais da RM (11 municípios)	2001	11	10	9	1	2	2	1
	2014	11	11	9	9	1	4	1
TOTAL RM (29 municípios)	2001	28	28	18	13	2	7	5
	2014	28	29	25	19	7	16	3

FONTE: Munic, IBGE (2015).

Nota: 1 – a informação mais recente refere-se a 2012.

FIGURA 2 – CONSELHOS GESTORES SEGUNDO A ÁREA DE ATUAÇÃO E POLÍTICA URBANA POR RECORTE ESPACIAL NA RM DE CURITIBA – 2001 E 2012.



FONTE: Munic, IBGE (2015). Elaboração pelas autoras.

De modo geral, na somatória os três recortes apresentam crescimento do número de conselhos. Mas é sabido que a instituição de um conselho e mesmo seu funcionamento não são suficientes para garantir a sua efetividade, ou mesmo exprimir o crescimento da articulação da sociedade civil. Análises detalhadas são necessárias para avaliar caso a caso a eficácia de seu funcionamento. Porém, da convivência com participantes em um grande número deles na RMC e mesmo a partir da atuação das autoras como representantes em

conselhos municipais ou estaduais, e em pesquisas sobre o tema, na região, pode-se confirmar a conclusão de Tonella (2013) de que as decisões e responsabilidades no tocante a políticas públicas ainda passam ao largo da atuação dos conselhos gestores dos municípios. Em termos quantitativos e qualitativos, o tempo dirá se eles serão fortalecidos ou fragilizados com a adesão às TICs na gestão municipal.

3.2 Inserção na web

Com o aumento cada vez maior das redes de comunicação via *web* na vida cotidiana dos cidadãos, particularmente em seus aparelhos portáteis, é natural que se associe a participação pública com a facilidade de ser realizada por intermédio dos *sites* eletrônicos das prefeituras municipais ou das redes sociais, como o Facebook.

Na realização desta pesquisa foram visitados e explorados *sites* das prefeituras e páginas da rede social Facebook, em especial as abas referentes a políticas urbanas, que permitiram identificar os municípios que adotam essas ferramentas, testar a facilidade de uso dos sistemas e/ou aplicativos e a agilidade na resposta a perguntas formuladas, simulando acesso de cidadãos.

Em relação aos *sites* das prefeituras da RM de Curitiba, apesar dos bons índices apresentados na dimensão “participação e controle social” obtidos por Rodrigues (2016), que ocorre em especial entre os municípios do arranjo populacional, esses não se mostraram efetivos em termos de promover a participação pública, aparentando constituírem-se mais em um atendimento à Lei Complementar nº 131/2009 e à Lei Federal nº 12.527/2011, que dispõem sobre os procedimentos a serem observados pela União, estados, Distrito Federal e municípios, com o fim de garantir a transparência e o acesso a informações, como previsto na Constituição de 1988.

Nas visitas aos *sites*⁹ foram encontrados alguns canais de diálogo com o cidadão para o orçamento participativo, referentes a audiências públicas de consulta pública para a Lei Orçamentaria Anual (LOA) – no *site* de Curitiba –; participação de audiência da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) – *sites* de Quatro Barras e Campo Largo –; e *link* para sugestões para a LDO nos *sites* de Campo Largo e Pinhais. Verificou-se que em Campina Grande do Sul, Piraquara, Doutor Ulysses e Cerro Azul não há ou não funciona o canal direto de diálogo com o cidadão, seja ele na forma de solicitação direta na área de contato da prefeitura seja pelos canais de acesso à informação nos *sites* de transparência pública. Itaperuçu e Agudos do Sul estavam sem *site* e com *site* em construção.

Entre os municípios que integram o arranjo populacional de Curitiba, apenas a Prefeitura de Itaperuçu não possui *site* (Tabela 2); entre os demais municípios da RM,

⁹ Dados coletados entre 20 e 23 de julho de 2018.

Doutor Ulysses e Tunas do Paraná também não possuem. Embora 16 municípios tenham Conselhos de Política Urbana, apenas Curitiba e São José dos Pinhais possuem um *site* específico desse conselho, e Piraquara, Campo Magro e Pinhais possuem no *site* municipal espaço para esse conselho, mas nenhum desses espaços oferece canal de acesso dos cidadãos para dúvidas, solicitação de informações e contribuições. Contudo, nenhum deles disponibiliza registros de acesso aos serviços. Além dos canais genéricos de comunicação (Ouvidoria, contatos, acesso à informação), o único a apresentar *chat* para informações gerais foi o *site* da Prefeitura de Curitiba. Caso não usual foi verificado no *site* municipal de Rio Branco do Sul, no qual há um *link* de canal direto para a página de Facebook do atual prefeito municipal, intitulado “Escreva para o Prefeito”. Essa página do prefeito possui maior número de seguidores do que a página de Facebook da prefeitura municipal.

TABELA 2 – NÚMERO DE MUNICÍPIOS COM RECURSOS DIGITAIS PARA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NA RM DE CURITIBA – 2018

Recorte espacial	Curitiba	Arranjo populacional	Demais municípios da RM	TOTAL RM Curitiba
Conselho de Política Urbana (2012)	1	11	4	16
<i>Site</i> Prefeitura Municipal	1	16	11	28
<i>Site</i> Conselho Política Urbana	1	4	0	5
<i>Link</i> do <i>site</i> da prefeitura para o conselho	0	4	0	4
Canais de diálogo com o cidadão	1	13	8	22
Página Facebook	1	17	9	27
<i>Link</i> do Facebook no <i>site</i> da prefeitura	0	11	5	16
<i>Links</i> rádio e TV da prefeitura	1	4	0	5

FONTE: pesquisa direta dos autores.

Quanto à inserção metropolitana, não foi encontrada nenhuma menção nos *sites* municipais, exceto em Curitiba, que tem *link* para a Secretaria de Assuntos Metropolitanos e para o Sistema Metropolitano de Informações Georreferenciadas (Metrogeo), o que demonstra que a participação ainda não alcançou a escala da região, mantendo-se na do município. Essa lacuna coloca em risco as expectativas de participação da sociedade na governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas conforme disposto entre as diretrizes elencadas no artigo 7, inciso V, do Estatuto da Metr pole (Lei Federal n  13.089/2015).

Traçou-se um paralelo de análise entre a rede social e os *sites* municipais. A escolha pelo Facebook se deu por ser a rede social mais usada no país e por existir como página oficial da prefeitura em 28 dos 29 municípios da RMC, e ter tido alimentação contínua no período analisado. Foram visitadas todas as páginas, mas analisadas em detalhe apenas as

postagens referentes aos 17 municípios do arranjo populacional, num total de 380¹⁰. Na RMC, 16 municípios apresentam em seus *sites* oficiais *link* direto para o Facebook da prefeitura. Comparativamente aos *sites* municipais, o Facebook se mostrou um canal interessante, pois as publicações da prefeitura são similares àquelas postadas ali, com abertura para comentários. Vários municípios utilizam também recurso de rádio e TV da prefeitura (com gravações em YouTube); na de Almirante Tamandaré há *link* para o jornal eletrônico do município.

No estudo realizado procurou-se detectar os principais conteúdos divulgados, de modo geral, e especialmente aqueles relacionados às políticas de transparência e participação popular em tomadas de decisão das políticas e projetos públicos. Referências a atividades de cunho metropolitano também foram escopo da análise. Observou-se uma tipologia comum de comunicação: (i) *marketing* do prefeito ou da cidade (realização e inauguração de obras; entregas de prêmios, enaltecimento de marcas da cidade etc.); (ii) referências social, cultural ou esportiva (convites e divulgação de festas, eventos culturais e esportivos promovidos pelas prefeituras); (iii) divulgação de serviços (programas das prefeituras em diferenciadas áreas de políticas públicas na forma de campanhas, informações de interesse público, chamadas para licitação etc.); e (iv) convocação para a população participar de espaços públicos de decisão (reuniões públicas de discussão de programas e projetos, audiências públicas).

Em termos da tipologia identificada, a comunicação pública, avaliada nas páginas selecionadas do Facebook, apresentou o seguinte resultado: das 380 postagens, 211 se referem à divulgação de serviços, 98 têm caráter social, cultural ou esportivo, e 21 trazem convocações de reuniões e audiências públicas para a participação da população. Um total de 50 postagens envolve o *marketing* do prefeito ou da cidade, sendo 42 postagens de fotos de inaugurações, recebimento de chaves de veículos públicos, café da manhã com prefeito, premiações recebidas pelo prefeito, enfim, atividades com foco principal na figura do prefeito e não no programa ou na ação em si. Observou-se na série de postagens selecionadas que a imagem do prefeito não aparece em 6 (Curitiba, Araucária, Balsa Nova, Bocaiúva do Sul, Colombo e São José dos Pinhais) das 17 páginas, destacando-se que no caso de Curitiba o prefeito possui uma página exclusiva, como prefeito de Curitiba. Considerou-se *marketing* da cidade, postagens enaltecendo locais, moradores, marcas e memórias e foram encontradas oito postagens nessa categoria.

¹⁰ Foram analisadas postagens do período de 22/1 a 16/10/2018, priorizando a sequência das mais recentes dos meses de agosto, setembro e outubro de 2018. A análise limita-se ao conteúdo das postagens, sem incluir comentários e curtidas, porque se considera ainda inconclusivo afirmar a efetividade ou não das demandas manifestadas nos comentários e nas sessões de avaliações e recomendações.

De modo geral, verifica-se um padrão muito semelhante de linguagem e imagens em todas as páginas, o que parece indicar a existência de um “modelo de comunicação” relacionado à contratação de consultorias específicas para essa atividade. A Prefeitura de Curitiba, que a partir da década de 1990 se projetou para um mercado mundial de cidades mediante a criação de estratégias em escala internacional de divulgação de um “modelo-Curitiba” de modernização urbanística (SÁNCHEZ, 2003), notabilizou-se pelo uso do Facebook institucional a partir de 2013. A equipe de mídias sociais da prefeitura criou uma tendência na rede social: a “prefstização”¹¹. Essa iniciativa constituiu-se em um case de comunicação governamental nos meios publicitários. A nova linguagem informal, para contrastar com a seriedade da comunicação institucional, valeu-se de brincadeiras como: o apelido de “Prefs”; o casamento vermelho de Curitiba com o Rio de Janeiro para estimular a doação de sangue no hemobanco local; a adoção da capivara, comum em parques de Curitiba, como mascote; e vigorou durante os anos de 2013 a 2016.

Críticas a essa opção se fizeram presentes. Em setembro de 2014 foi criada por quatro administradores curitibanos a página “Prefrescura de Curitiba”, que chegou a ter 15 mil fãs em 2015 (*O Globo*, 2015) e atualmente se encontra desativada. Segundo um de seus administradores, a página surgiu como crítica em razão de a prefeitura fazer o uso “(...) excessivo de linguagem ultradescolada e divulgar determinadas ideologias em *memes* em meio a uma cidade com problemas diversos e uma central que somente há pouco tempo passou a ser menos burocrática” (*O Globo*, 2015). Em rebatimento, críticas ao modelo de comunicação também foram registradas pela equipe responsável pelas mídias sociais, que observou que “(...) as críticas recaem sobre a necessidade de uma instituição pública se comunicar através do humor, bem como sobre a alocação de recursos para esse setor específico, quando a cidade possui outras demandas” (Portal da *Globo*, 2013). Nesse sentido, a posição dos comunicadores é a defesa de que a linguagem mais informal atrai jovens para se interessar por assuntos da cidade e, em forma de *post* no Twitter, reproduziram o discurso ufanista de *marketing* urbano. “No passado, Curitiba inovou em outras áreas e ganhou com isso. Não podemos ter medo da inovação; faz parte da nossa identidade” (Portal da *Globo*, 2013).

A análise das postagens do período selecionado revela ainda que a atual gestão de Curitiba, do prefeito Rafael Greca, optou por uma página com programas de entrevistas no formato de telejornalismo, com alguns *posts* de humor e que conserva o apelido de “Pref”;

¹¹ O uso do humor em páginas *web* governamentais orientou o planejamento da página de Curitiba, que se tornou, no período da gestão do prefeito Gustavo Fruet (2013-2016) “a campeã entre os órgãos municipais em número de fãs no Facebook: são mais de 570 mil, cerca de um terço da população da capital paranaense, 1,8 milhão” (Jornal *O Globo*, 2015).

em relação às demais páginas o conteúdo é mais informativo, sem apresentar características do que se entende por “prestização”.

Quanto aos conteúdos voltados às atividades participativas, considerando o ano de 2018, em páginas de Facebook, de sete municípios não foram encontradas postagens de convocação para audiências públicas. Nas demais, verificaram-se convocações para audiências públicas diversas: apresentação da LOA 2019, LDO e Plano Diretor. Ainda foram identificadas, no município de Quatro Barras, audiências públicas de relatório de contas, e junto à comunidade Campininha, para apresentação de projetos de investimento. Entretanto, não há postagens em nenhuma das páginas que apresentem os resultados das audiências. Tendo em vista a preocupação em qualificar a participação cidadã, cabe destacar que, no município de Araucária, além da realização de três audiências públicas em 2018, houve o desenvolvimento de um programa de oficinas públicas do processo de revisão do Plano Diretor, o que pode vir a contribuir com a redução na assimetria de acesso à informação qualificada para processos de decisão pública.

Em relação a atividades dos Conselhos de Políticas Públicas, poucas referências foram encontradas. Na página de Piraquara há postagens envolvendo informação sobre a posse de membros do Conselho Municipal de Política Cultural, eventos públicos realizados pelo Conselho de Meio Ambiente e Conselho Municipal da Pessoa com Deficiência; e em Rio Branco do Sul, um evento público do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

No que se refere à inserção metropolitana não se identificaram espaços de debate relacionados, confirmando o que foi observado nos *sites* municipais, ou seja, a presença apenas de algumas postagens de divulgação de eventos realizados por programas de cunho metropolitano como: reunião para avaliação dos trabalhos realizados pelo Paranacidade, encontro do Núcleo de Apoio à Saúde da Família, encontro de gestores operacionais do Bolsa Família, e reunião do Consórcio Intermunicipal para Gestão de Resíduos Sólidos (Conresol).

Tendo em vista a evolução dos conselhos gestores na RM de Curitiba, e realizada a visita e análise dos *sites* das prefeituras municipais e as páginas Facebook, algumas preocupações tornaram-se iminentes a partir do pressuposto admitido anteriormente de que a instituição de um conselho e mesmo seu funcionamento não são suficientes para garantirem sua efetividade. Entre elas, estaria de fato ocorrendo a utilização de TICs como uma ferramenta de apoio aos conselhos? Constata-se que, embora 16 municípios tenham Conselhos de Política Urbana, apenas dois possuem *site* específico do conselho e três contam apenas com uma página no *site* da prefeitura. No entanto, em nenhum desses espaços há canais de acesso dos cidadãos para dirimir dúvidas, solicitar informações e oferecer contribuições pertinentes a eles.

3.3 Síntese do retorno dos questionários

Complementarmente às análises sobre conselhos e *sites* ou páginas Facebook, a pesquisa aplicou um questionário aos responsáveis pela manutenção desses meios de participação digital de oito municípios selecionados. O mesmo questionário também foi aplicado a agentes sociais participantes, representantes de entidades e instituições diretamente envolvidas na gestão da política urbana, representantes de organizações sociais e da academia no Conselho Estadual das Cidades (Concidades-Paraná) e no Conselho da Cidade de Curitiba (Concitiba), observadores dos conselhos gestores em funcionamento nos municípios da RMC de Curitiba, assim como no Concidades. O questionário voltou-se a indagar: (i) Como avalia o uso de canais *web* no processo de participação no planejamento e gestão dos municípios da RM de Curitiba?; (ii) Os *sites* e páginas Facebook disponibilizados pelos municípios são de fácil acesso e ajudariam a efetivar a participação dos cidadãos?; (iii) A participação via *web* seria um componente de aperfeiçoamento e ampliação da participação nos conselhos setoriais? Como? (iv) Há riscos do uso dessas tecnologias levar a um esvaziamento dos conselhos gestores, que passariam a existir apenas para o cumprimento de uma exigência legal?

Os oito municípios selecionados respeitam a inserção nos recortes arranjo populacional (Curitiba e quatro municípios) e demais da RM (três municípios), e o convite a responder foi feito por meio eletrônico, já como forma de testar o funcionamento da comunicação via *web*. Os agentes selecionados para a amostra foram contatados pessoalmente, e as respostas retornaram por escrito, exceto as relativas a um dos representantes do Concidades, que foram gravadas e posteriormente decupadas. Esses agentes correspondem a: servidor de órgão público estadual na área de apoio ao funcionamento de conselho gestor (agente 1); observadores do Ministério Público do Paraná (agentes 2); membros eleitos do Concidades (pesquisador e docente acadêmico) e do Concitiba (agentes 3); líder de frente atuante no processo revisor do Plano Diretor de Curitiba (agente 4); líder de ONG de direito à cidade e membro de sindicato de classe. Exceto os dois últimos, todos os demais deram retorno. Em relação aos representantes dos municípios, poucos foram os que retornaram sem grande insistência, no caso, Quatro Barras e São José dos Pinhais, ambos no arranjo populacional de Curitiba.

Sobre a avaliação do uso de canais *web* no processo de participação no planejamento e gestão dos municípios, entre os agentes houve concordância de que são meios que oferecem grande potencial e poderão facilitar a interação e participação da população no planejamento e gestão dos municípios, assim como de avaliação, porém não devem ser a única nem a principal ferramenta,

(...) mas ser complementar aos mecanismos já instituídos de controle social. Seus conteúdos (dados, informações, questionamentos e avaliação) devem

servir de referência para canais presenciais de discussão, revisão e validação de decisões acerca de políticas públicas (agentes 2).

[São]ferramentas essenciais de comunicação e acesso amplo à informação, incluindo-se aqui diferentes classes sociais, num contexto em que se busca cada vez mais certa autonomia e liberdade de expressão (agente 4).

[Porém] são ainda subutilizados, tanto pelos municípios quanto pela população, nas poucas oportunidades em que estão disponíveis (agentes 2).

Foi observado que grande parte da população ainda não faz uso desses canais como rotina, alguns por falta de acesso à *web*, outros por dificuldade de navegar por esses novos caminhos, outros ainda por encontrarem *sites* mal construídos, pouco amigáveis ao leigo. Como a interlocução nem sempre é *online*, manifestaram que paira a desconfiança de que não haja acolhimento às contribuições ou retorno ao cidadão quanto a questões encaminhadas.

A interlocução via Web tanto facilita o cidadão a falar sem autocensura, já que não tem a presença física, como torna mais fácil também ao interlocutor omitir-se quanto ao recebimento da mensagem. Portanto, ainda há ressalvas a essas possibilidades, que não dispõem de completa credibilidade ao usuário, acostumado ao contato com respostas diretas (agentes 3).

De modo geral a preocupação é que, com os novos meios, o cidadão perca o lugar do encontro, do debate, da reunião, e os canais *web* sejam incapazes de aprimorar a qualidade da participação cidadã. Alertou-se também que os mesmos se constituem em meios muito mais fáceis de “driblar” a participação popular que os encontros face a face, pois realizados à distância, sem argumentação, e permitem filtros de acolhimento e respostas padrão.

Representantes dos municípios, sobre a mesma questão, manifestaram grande otimismo pela tecnologia usada.

Com a implantação do e-SIC será possível monitorar as principais demandas, resoluções e locais mais críticos, e assim auxiliar no planejamento para minimizar e até sanar os problemas (São José dos Pinhais).

A Web hoje constitui um dos principais campos de planejamento e participação dos municípios, dada sua possibilidade de interação e facilidade de acesso (Quatro Barras).

A segunda indagação, sobre a facilidade de acesso aos meios disponibilizados e se efetivariam a participação dos cidadãos, foi tratada sob diferentes ângulos. Em relação aos *sites*, registrou-se que ainda pouco influenciaram para ampliar a participação, pois não permitem processos verdadeiramente transparentes de participação.

Costumam ser labirínticos, com informações dispersas não sistematizadas e pouca atualização (agentes 2).

Não são de fácil acesso para participação no planejamento e gestão dos municípios, pois se limitam, salvo raras exceções, a abrir canal de participação via 'fale conosco' quando deveriam disponibilizar pesquisas não estruturadas, semiestruturadas e estruturadas, permanentes e temporárias, sobre distintos temas referentes ao planejamento e gestão dos municípios (agente 1).

Outra crítica é de que os *sites*, em sua maioria, foram

desenhados para veicular as notícias oficiais e oferecer os serviços prestados pelas prefeituras, como a emissão de alvarás, de certidões, licenças, de guias amarelas e de recolhimento de impostos, de notas fiscais eletrônicas etc. Assim, atualmente, a promoção da participação cidadã na gestão e planejamento municipais não parece configurar um dos objetivos desses canais eletrônicos (agente 4).

Quanto a *sites* para casos específicos, observou-se que os portais voltados à revisão de planos diretores podem ser considerados

exemplo um pouco mais organizado, com acesso à legislação urbanística, alguns estudos e propostas. Mesmo assim, costumam ser canais meramente informativos e não participativos (quando o são, recebem observações e sugestões, porém não há *feedback* aos cidadãos do que se fez com o material) (agentes 2).

Os canais Web têm sido pouco utilizados como ferramenta para promover a participação real e ampla dos cidadãos e, quando são, caso do processo de Revisão Plano Diretor de Curitiba de 2014, conformam-se como meio mais ágil e eficaz para garantir certa objetividade ao processo, uma vez que condiciona a forma e o formato de interação aos interesses do gestor, bem como um meio de resguardar o poder público do diálogo direto e/ou debate com os cidadãos. Ou seja, os canais Web aparentam ser e poderiam tornar-se canais amplos e irrestritos para a participação cidadã, mas, na prática, não têm sido pensados, concebidos e utilizados com esse objetivo, demonstrando ainda grande fragilidade para a concretização de uma 'democracia digital' (agente 4).

Observou-se também que ocorre existir um *site* padrão do município, no qual o Plano Diretor, ou apenas partes do produto, ficam lá hospedados. Nele, nem sempre é fácil obter a informação, fazer *download* do material, seja pelo formato, extensão do *software*, inexistência de anexos anunciados, indisponibilidade de mapas etc. No caso dos portais da transparência dos municípios paranaenses, há um conjunto de informações que podem ser acessadas e analisadas, mas exigem do cidadão, órgãos colegiados, organizações não governamentais, entre outros, um conhecimento relativo à gestão pública. Do conjunto de críticas depreende-se que não só há que se aperfeiçoar os *sites* como também "alfabetizar" digitalmente e tematicamente o cidadão/usuário, para que possa participar ativamente. A compreensão crítica também recai sobre o Facebook, particularmente sobre a existência de respostas padrão, quando se posta uma mensagem, e da abordagem superficial, sem entrar na raiz do problema.

Os municípios defendem a alternativa das TICs e garantem que os *sites* são de fácil acesso:

qualquer ferramenta de busca lista o endereço e o cidadão consegue no menu específico acessar diversas informações sobre vários setores da prefeitura (São José dos Pinhais), [representante que admite que] o Facebook já não é uma ferramenta efetiva e oficial de participação.

Certamente. A Comunicação se tornou mais rápida e efetiva através desses meios. Além de velocidade, ganha-se em interatividade, participação popular, acompanhamento em tempo real das notícias, entre outros (Quatro Barras).

Quanto à possibilidade da participação via *web* ser um componente de aperfeiçoamento e ampliação da participação nos conselhos setoriais houve concordância com ressalvas. Concordou-se que o “resultado da participação via *web* poderá subsidiar a atuação de conselheiras e conselheiros, referendando suas atuações ou apresentando novas demandas”, e que além de disponibilizar materiais como atas, convocatórias de reunião, apresentações ou mesmo vídeos de gravação de sessões dos conselhos, “seria possível a realização de consultas, enquetes etc., coordenadas pelos conselhos com a população, além da recepção de propostas e temas de pauta da comunidade (ou esclarecimentos)” (agentes 2). Evidentemente, isso demandaria um trabalho anterior, até mesmo para conscientizar a população sobre a importância de um Conselho de Política Urbana em uma cidade, posto que a maior parte dos cidadãos pode nem saber que ele existe.

Para outros agentes, a atuação dos conselhos poderá ser mais concisa se observadas as limitações impostas pelo formato. Ampliariam a participação,

desde que o conteúdo fosse disponibilizado com linguagem de fácil compreensão, com objetivos claros, que possibilitasse ao cidadão a análise crítica das estratégias, prioridades, ações concretas e recursos aplicados. [Acréscimo] desde que sejam facilmente compreendidas e compartilhadas com as respectivas bases representadas pelos conselheiros. Desta forma seria facilitada a comunicação entre base e representante e, portanto, garantida maior legitimidade de posicionamento (agentes 2).

Nesse sentido, foi salientado o risco de uma comunicação direcionada ou campanha disfarçada de consulta. Como preocupação de que se substitua o presencial com o digital, o representante do meio acadêmico em conselho afirma:

é um caminho que está em aberto. Minha preocupação é que, a partir de muito tempo, foram se estabelecendo protocolos de relação pessoal, no sentido presencial, de participação nos conselhos, de participação em todas as instâncias que os conselhos abrem espaço. Agora, surge outra possibilidade de participação, e para ela terá também que ser estabelecidos protocolos, e eu acho que a gente ainda não faz isso (agentes 3).

Como sugestão para que a possibilidade aberta pela *web* se concretize recomendou-se agir sobre as desigualdades de conhecimento e de capacidade de interação entre os cidadãos e as interfaces abertas.

Os conselhos setoriais têm composição, dinâmica e finalidade próprias. Assim, considerando a assimetria de conhecimento como uma das características relevantes para a qualificação da participação dos conselheiros, é fundamental que se promova, de forma intensiva e contínua, a capacitação e o empoderamento dos conselheiros para que compreendam claramente seu papel, seus deveres, os caminhos e possibilidades de intervenção. A partir da capacitação dos conselheiros e da definição conjunta de uma metodologia para o processo participativo dos mesmos, a utilização do canal *web* poderia ser uma ferramenta complementar para o aperfeiçoamento e a ampliação desse processo. Portanto, ainda existe um longo caminho a ser percorrido para aprimorar e melhor estruturar as formas de participação cidadã e, conseqüentemente, para utilizar os canais *web* com essa finalidade (agente 4).

Para os representantes dos municípios, a participação via *web* vem sendo um componente de aperfeiçoamento e ampliação da participação nos conselhos setoriais. Mas, admitem que

não deve ser o único, mas um auxiliar que estimule participação mais efetiva, através de audiências e consultas públicas, seminários, conferências e outros (São José dos Pinhais).

Que seria um componente positivo em termos de pré-análise de temas, de discussões e apontamentos, seja com a utilização da *Web* em momentos que antecedem os encontros efetivos, seja como mecanismo de participação em temas específicos (Quatro Barras).

Sobre riscos desse tipo de participação levar a um esvaziamento dos conselhos, que passariam a existir apenas para o cumprimento de uma exigência legal, os municípios concordam que é possível, particularmente “se utilizada de forma única. Mas como um suporte para discussões preliminares, não teria riscos” (Quatro Barras). Entre os agentes, apenas o servidor público em área de apoio não vislumbra riscos de esvaziamento dos conselhos, “pois são instâncias distintas de participação e os órgãos colegiados municipais-conselhos poderão utilizar as informações obtidas via canais *web* como subsídios para sua atuação” (agente 1).

Outros agentes foram categóricos quanto a existência de riscos.

A depender da metodologia do processo participativo adotada – fundamentado apenas ou majoritariamente na participação via *Web*, por exemplo – e da forma de condução por parte da secretaria executiva do conselho, existe um risco potencial de esvaziamento e perda de participação real desses conselhos e de utilização dessas ferramentas (canais *Web*) somente para cumprir uma exigência legal (agente 4).

Existe o risco de esvaziar outros processos presenciais (audiências públicas etc.) e de banalizar a finalidade da participação, [particularmente] se a comunicação entre governo e sociedade estiver restrita ao ambiente virtual, em detrimento de espaços presenciais de debate e construção coletiva de propostas. As ferramentas *web* normalmente utilizadas para registro de opinião, não permitem tratar o contraditório, o alinhamento (posições e propostas), o diálogo e interação (não verbalizada, inclusive). A ampliação e qualidade da participação dependem da intencionalidade/objetivo e clareza na utilização das ferramentas. As ferramentas *web* podem garantir ampliação e capilaridade de consultas e devolutivas, mas é necessária a

combinação com outros métodos e processos presenciais: um 'laboratório democrático', como define Boaventura de Sousa Santos. A escolha de ferramentas *web* deve evidenciar sua contribuição nas várias etapas da política pública, em especial na devolutiva, informe de resultados, exercício do controle social e continuidade do processo participativo (agentes 2).

Há ainda a preocupação de que é mais fácil fazer as coisas pela *web*, pois os custos são menores, basta montar uma plataforma e criar um ambiente de aproximação. Porém, salienta-se que é uma aproximação diferente,

uma aproximação com menos compromisso, com menos envolvimento, uma aproximação à distância... você pode ter mil pessoas mandando um recadinho ali, mas que morre ali. O que eu acho fundamental nesse processo é que você dilui. Quando tem uma audiência, as pessoas vão naquele dia e horário. Quando você faz a participação via Web, você dilui. Isso é bom e não é, como tudo, tem os dois lados. Eu acho interessante, importante como forma complementar, mas eu não penso que poderia substituir as práticas que a gente tem e que ainda são frágeis. Se a gente tivesse uma participação mais fortalecida, aí então poderíamos entrar em outra fase. Mas a gente ainda não tem fortalecido o face a face. Acho que a questão central não é o meio, mas a tomada de consciência da possibilidade de participação. Se a pessoa fizer a gestão comprometida com a sociedade, que acha que pela Web você vai facilitar, então ela está imbuída de um espírito positivo e vai traçar um jeito interessante de fazer, e se você tem do lado da sociedade pessoas que compreendem a importância da sua participação, aí você encontra um bom caminho (agentes 3).

Acho que tem desdobramentos, tem protocolos e procedimentos [orientadores e de confiabilidade] para essa relação ser frutífera via Web, que são muito diferentes e de alguma forma mais limitadores do que uma relação presencial. Talvez a Web possa funcionar, como já tem funcionado, para coisas muito pontuais, mas não para a condução de um processo como um todo. É criar um protocolo totalmente diferente, não é reproduzir. Reproduzir seria simples. (...) É criar práticas novas e acho que aí está a questão (agentes 3).

Ainda sobre o risco e reiterando resposta de representante acadêmico no Concidades, observador do Ministério Público admite que

o risco já existe e tal fenômeno se observa independentemente da existência ou não dos canais de participação virtual e tecnologias de informação. Embora não seja um fator descartável, não parece determinante nesse processo (agentes 2).

Essa posição torna procedente a preocupação em se avaliar o funcionamento dos conselhos atuantes no presente e não apenas computar sua existência. Talvez uma involução desses não se deva às novas tecnologias, mas a problemas de ordem intrínseca à participação, à correlação de forças, a jogos de interesse, a forças hegemônicas que excluem, constroem e desestimulam o debate amplo nas instâncias existentes.

4 Conclusões e sugestões

Os resultados da pesquisa realizada ativam reflexões sobre as expectativas da participação política e transformação da democracia, possibilitadas pelo uso de TICs. Não obstante, a literatura especializada e os agentes sociais que responderam aos questionamentos básicos desta pesquisa levantaram questões fundamentais para a reflexão acerca dos limites de participação via *web*. Esses canais cumprem importante papel para que qualquer cidadão se informe, realize consultas e dialogue agilmente com o poder público, entretanto, não devem ser considerados como alternativas à participação presencial, pois informações obtidas na pesquisa indicam haver ampla oportunidade para que se confundam “canais de acesso” com “participação efetiva”, de modo a legitimar práticas de empreendedorismos locais a favor de grupos e setores privilegiados que atuam sob a lógica da financeirização do espaço, com consequências negativas para a população que se situa à margem desses processos. Os canais via *web* deveriam ser considerados, assim, apenas como possíveis subsídios à atividade de participação.

De fato, esses canais se constituem em um ambiente promissor, porém ainda acionados com limitações tanto no formato dos sítios visitados quanto na confiabilidade do acolhimento e retorno que permitem. Dentre essas limitações, destaca-se a falta da cobertura de uma política de inclusão digital para acesso igualitário à participação via *web*, desde a capacitação ao acesso até a formação dos cidadãos para uma participação qualificada em termos de conteúdo.

De modo geral a preocupação é de que, com os novos meios, o cidadão perca o lugar do encontro, do debate, da reunião, e os canais Web sejam incapazes de aprimorar a qualidade da participação cidadã. O fato é que esses se constituem em meios fáceis de manipular a participação popular, pois são realizados em contatos a distância, permitindo filtros de acolhimento e respostas padrão. Há uma tendência de acomodação diante da facilidade de acesso, da presença a distância um do outro, sem os percalços do contraditório nos debates, da necessidade do argumento, sem o comprometimento irrevogável na relação olho no olho, sem a culpa pela omissão, pela ausência. Portanto, a participação presencial ainda deve ser estimulada, dado que a mediação pela tela, no processo de comunicação via *web*, pode ter consequências irreversíveis. A distância, a conexão pode se dar em momentos escolhidos, somente entre grupos de ideias com os quais se simpatiza, sem a transformação que se conquista pelo acesso a diferentes formas de pensamento. Aceitar o diverso tem sido cada vez mais difícil a partir desse meio, ao contrário do que a princípio se esperava: uma nova sociedade, mais informada, mais aberta à diversidade.

A oferta dos canais eletrônicos de participação faz parte do discurso de modernização dos governos, mas a qualidade dos sistemas/aplicativos e o reduzido número de usuários e seguidores evidenciam poucos avanços, aparentando constituírem-se mais em um atendimento compulsório às leis de acesso à informação e de transparência. Enquanto os canais de diálogo com o cidadão sofrem limitações, replicando pela Internet a burocracia e demora nas respostas. Mesmo o *chat* (que na RM analisada só foi encontrado disponível no *site* de Curitiba) não se constitui em garantia de resposta. Nesse caso, o “fale conosco” digital passa a corresponder ao velho “reclame aqui” dos balcões, sem nenhuma efetividade de encaminhamento ou retorno.

Tampouco a obrigação legal dos portais da transparência e acesso à informação tem contribuído para o controle social da gestão pública. A Lei da Transparência exige que o planejamento e orçamento anual sejam depositados nesses portais, mas como ir além? Sua importância se limita a uma ferramenta de modernização administrativa. Diante das limitações da acessibilidade, fica a pergunta: para quem e para que os dados de transparência estão sendo disponibilizados? Certamente não são para fomentar participação e controle.

No caso dos conselhos gestores, esses ainda não sinalizam uma participação cidadã capaz de alterações na cultura política existente. Porém, antes de concluir qualquer julgamento, devemos analisar o porquê dessa participação já não ser tão fácil na forma presencial, e o quanto era concreta e democrática. Dificuldade em ir aos lugares de debate? Simplesmente por desinteresse ou não ser prioridade na vida das pessoas? Ou faltavam informações, sua decodificação, a explicação dos conteúdos de temas? Em audiências públicas, que parecem corresponder apenas ao cumprimento da lei, seriam limitadas quanto aos materiais disponibilizados, sem a publicação das críticas e contribuições, tampouco dos itens incorporados nos resultados advindos dessa participação? A conclusão a que se chega é de que há uma necessidade urgente do aprimoramento dos canais presenciais de discussão, antes de uma entrega plena aos canais digitais. Esses poderiam ser canais mais amigáveis ao diálogo e abertos a processos de formação para uma participação mais qualificada nos conselhos, nas audiências públicas e em outras atividades de consulta popular.

O encaminhamento do questionário aos responsáveis pela comunicação dos municípios, a título de prova, pelos meios disponíveis nos *sites* municipais (e-mails disponibilizados ou canal “i” dos portais de acesso à informação), mostrou tanto a inoperância desses canais, exigindo um segundo contato, este telefônico, quanto a desconexão dos profissionais de comunicação com a essência da governança participativa. Analisadas as respostas que retornaram, as falas indicam claramente partir de profissionais de instrumentalização da empresa chamada “prefeitura”, com indícios de que não se

encontram necessariamente capacitados quanto à importância dos canais de comunicação do município para a realização da democracia participativa. Mesmo assim, advogando as amplas possibilidades das TICs e da comunicação via *web* na gestão pública.

Se existem meios via *web*, não se pode dizer que eles garantam participação, a começar porque não se mostram constituírem-se como canais de interesse dos órgãos públicos e mecanismos criados para a governança participativa, ao contrário, raramente são demandados pelos conselhos como ferramentas de trabalho. Servem, sim, como veículos a estratégias de *marketing* urbano, promoção política de detentores de cargos e exposição de informações nem sempre apreendidas pelo cidadão.

Mas, ainda é cedo para concluir se a sociedade e os gestores vêm explorando adequadamente esses meios e, portanto, se o uso das TICs representaria a possibilidade de consolidação de um novo canal de democracia direta. Se assim for, a centralidade que as redes sociais e os canais via *web* vêm assumindo levam a questionar se a sociedade está preparada para utilizar com responsabilidade a autonomia e a liberdade de expressão permitida por eles.

Na cartilha publicada pelo Coletivo Pró-Democracia nas últimas eleições (Cartilha, 2018), ficou patente o reconhecimento de que muitos eleitores com baixo grau de politização são incapazes de separar os discursos do que está por trás dos discursos, e até mesmo os fatos das recorrentes *fake news*. Sendo assim, que benefícios as TICs trariam a uma sociedade despolitizada?

Para entender melhor que público seria esse que se manifesta nos *sites* e redes sociais, dentre as contribuições recebidas, destaca-se a sugestão de representante da academia em conselho. A proposta envolve a elaboração de pesquisas aos *sites* e acesso à informação sobre consultas existentes e processos participativos, para analisar o perfil das pessoas que interagiram.

Seriam novos participantes ou as mesmas pessoas que já participam das demandas presenciais? [Ou seja], o público que participa, presencialmente, atendendo às demandas, indo às reuniões, é o mesmo que se transfere para esse canal via Web, ou é outro público, talvez menos politizado, talvez que não queira se expor, que prefira ficar à distância? Isso permitiria saber se há uma mudança de perfil, uma nova possibilidade, um outro participante, ou se apenas estão mudando as formas de participação das mesmas pessoas que participavam. (...) Porque é muito mais fácil atender a uma demanda via Web do que ir a uma reunião. Você não tem o enfrentamento, não tem a defesa de argumentos. Você postou ali e foi (agentes 3).

E sob outra perspectiva, cabe salientar que a maior restrição para a concretização de uma democracia digital esteja na forma como os próprios gestores veem a democracia participativa – como uma barreira à implementação de um planejamento/projeto concebido a partir de seus interesses. Um pensamento apriorístico que pressupõe um exercício de poder e uma lógica preexistente do espaço, sem construção a partir dele, a partir do vivido pela

sociedade. Esse pensamento se respalda na fragilidade que é a própria consciência da democracia participativa pela sociedade. Então, por mais que a *web* esteja aparelhada, por mais que o Brasil tenha melhorado no *ranking* das Nações Unidas, ainda não representam ganhos em participação.

Se o estudo considerou que ainda seria cedo para concluir sobre a exploração adequada dos recursos via *web* e que, sendo assim, restavam dúvidas quanto a sua consolidação como um novo canal de democracia direta, o contexto social e econômico configurado após o término da pesquisa e os dias atuais – estes em meio à pandemia do novo coronavírus – reitera as preocupações que motivaram as conclusões de então. Por um lado, foram desconstruídas importantes conquistas que buscavam diminuir a fragilidade institucional no Brasil, que por si só já dificultava a consolidação de uma cultura de participação da população na definição e controle de políticas públicas. É exemplo a extinção, entre outros, do Conselho Nacional das Cidades, pelo Decreto Federal nº 9.759, de 11 de abril 2019 (BRASIL, 2019), que se constituía em importante espaço de gestão participativa de políticas urbanas, previsto legitimamente no Estatuto da Cidade, e todos os desmontes de esferas participativas que se sucederam a esse. Por outro lado, em tempos de pandemia, os canais via *web* têm adquirido força renovada nas mais rotineiras atividades, mediante seu uso exacerbado no cotidiano de distanciamento social requerido para o controle da propagação da Covid-19, apresentando-se como solução para o trabalho, o ensino, a saúde, o ócio e, fundamentalmente, o consumo à distância. A utilização dessas ferramentas expôs com maior exatidão os problemas inerentes a elas, tornando transparente a enorme desigualdade socioespacial que se expressa sob seu uso. Uma desigualdade que resulta da falta de acessibilidade digital, da inadequação e limitação física das redes de transmissão dos sinais, da formação das pessoas para operação de *softwares* e da própria inexistência da cultura para mediação das relações pessoais e sociais através de uma tela.

Não sobram dúvidas, a partir dessa experiência, portanto, de que os canais via *web* não somente não se apresentam como “a solução” para a participação social em políticas públicas, como o problema da exclusão digital de grande parte da população não se resume a possuir ou não os dispositivos eletrônicos necessários (o que já é sinal da desigualdade), mas, sobretudo, porque somente ter acesso a eles e à informação procedente deles não são suficientes.

Referências

BRAGATTO, R. C. Participação democrática e novas tecnologias de comunicação: mapeando diretrizes políticas e o uso da Internet pelos governos do Brasil e da Argentina. In: *Anais do I Congresso Anual da Associação Brasileira de Pesquisadores de Comunicação e Política*, Universidade Federal da Bahia (UFBA), Salvador, 2006.

BRASIL. Decreto Federal nº 9.759, de 11 de abril de 2019, que extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/71137350/do1e-2019-04-11-decreto-n-9-759-de-11-de-abril-de-2019-71137335. Acesso em: 6 junho 2020.

CARTILHA Pró-Democracia. Coletivo Pró-Democracia. 2018. Disponível em: <https://movimentorevista.com.br/2018/10/cartilha-pro-democracia/>. Acesso em: 6 junho 2020.

DANTAS, T. Brasil sobe 7 posições em índice de governo eletrônico da ONU. Rede de Inovação no Setor Público. 2018. Disponível em: <http://inova.gov.br/brasil-sobe-7-posicoes-em-indice-de-governo-eletronico-da-onu/>. Acesso em: 6 de junho 2020.

FREY, K. "Governança urbana e participação pública". *RAC-Eletrônica*. v. 1, n. 1, art. 9, p. 136-150, 2007. Disponível em: <http://www.cispreional.mpba.mp.br/wp-content/uploads/2017/06/Governan%C3%A7a-Urbana-e-Participao-P%C3%ABblica.-Klaus-Frey.pdf>. Acesso em: 6 junho 2020.

GOMES, W. Internet e participação política em sociedades democráticas. In: *Anais do V Encontro Latino de Economia Política da Informação, Comunicação e Cultura (ENLEPICC)*, Salvador, 2005.

GUIMARÃES, T. de A.; MEDEIROS, P. H. R. A relação entre governo eletrônico e governança eletrônica no governo federal brasileiro. *Cadernos EbapeBR*, v. III, n. 4, 2005.

IBGE. *Arranjos populacionais e concentrações urbanas no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro, IBGE, e-Book (PDF), 2016.

IBGE. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais*. Rio de Janeiro, IBGE, 2015.

O GLOBO. Prefeitura de Curitiba faz sucesso nas redes com página que equilibra humor e prestação de serviço. 2015. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/prefeitura-de-curitiba-faz-sucesso-nas-redes-com-pagina-que-equilibra-humor-e-prestacao-de-servico-16490387>. Acesso em: 6 junho 2020.

PIRES, R.; VAZ, A. Participação social como método de governo? *Texto para discussão* 1.707. Rio de Janeiro, IPEA, 2012.

PORTAL DA GLOBO. Prefeitura brinca com capivaras e nome de Curitiba nas redes sociais. 2013. Disponível em: <http://g1.globo.com/pr/parana/noticia/2013/11/prefeitura-brinca-com-capivaras-e-nome-de-curitiba-nas-redes-sociais.html>. Acesso em: 6 junho 2020.

RODRIGUES, M. P. Governança digital e transparência pública: uma análise das prefeituras paranaenses. Dissertação de mestrado em Ciência Política. Curitiba, Setor de Ciências Humanas, Universidade Federal do Paraná, 2016.

SANCHEZ, F. *A reinvenção das cidades para um mercado mundial*. Chapecó: Argos, 2003.

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

TONELLA, C. Políticas urbanas no Brasil: marcos legais, sujeitos e instituições. *Sociedade e Estado*, v. 28, n. 1. Brasília, 2013.

UNITED NATIONS. E-government survey 2008. 2003. Disponível em: <https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/E-Library%20Archives/UN%20E-Government%20Survey%20series/UN%20E-Government%20Survey%202003.pdf>. Acesso em: 6 junho 2020.

UNITED NATIONS. E-government survey 2018. Disponível em: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/#.W1DhEtUzq70>. Acesso em: 6 junho 2020.