

Organizações & Sociedade



This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License, which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited. Fonte: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-92302015000400639&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 21 mar. 2018.

REFERÊNCIA

FREITAS, Christiana Soares de; LIMA, Fernanda Fiuza; LIMA, Fernanda Queiroz. Os desafios ao desenvolvimento de um ambiente para participação política digital: o caso de uma comunidade virtual legislativa do projeto e-Democracia no Brasil. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 22, n. 75, p. 639-658, out./dez. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-92302015000400639&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 21 mar. 2018. doi: <http://dx.doi.org/10.1590/1984-9230759>.

OS DESAFIOS AO DESENVOLVIMENTO DE UM
AMBIENTE PARA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DIGITAL: O
CASO DE UMA COMUNIDADE VIRTUAL LEGISLATIVA
DO PROJETO E-DEMOCRACIA NO BRASIL

CHALLENGES TO THE DEVELOPMENT OF A DIGITAL
POLITICAL PARTICIPATION ENVIRONMENT: THE
CASE OF A LEGISLATIVE ONLINE COMMUNITY OF
THE E-DEMOCRACIA PROJECT IN BRAZIL

Christiana Soares de Freitas*

Fernanda Fiuza Lima**

Fernanda Queiroz Lima***

Resumo

O portal e-Democracia, lançado em 2009 por iniciativa da Câmara dos Deputados do Congresso Nacional brasileiro, foi desenvolvido com o objetivo de oferecer aos cidadãos brasileiros um instrumento para a construção compartilhada de projetos de lei. O artigo discute resultados de pesquisa que analisam mecanismos sociotécnicos e políticos responsáveis pela interação e pelo desenvolvimento das ações e propostas políticas em uma comunidade legislativa virtual específica do e-Democracia para discussões e alterações ao projeto de lei sobre o Marco Civil da Internet. A partir dos resultados obtidos foi verificado o alcance dos objetivos da iniciativa de democratização do acesso à informação e ampliação da participação política cidadã nessa comunidade específica. Foram realizadas análises de dados quantitativos e qualitativos sobre as características do ambiente virtual desenvolvido e de seus usuários. Os resultados discutem os avanços já alcançados e as limitações ao uso da iniciativa como um mecanismo de estímulo a práticas democráticas participativas digitais.

Palavras-chave: Participação Política Digital. Democracia Participativa. Produção Colaborativa de Projetos de Lei.

-
- * *Doutorado, Universidade de Brasília (FACE-UnB), Brasília DF, Brasil.
Pesquisa de campo com bolsa sanduíche da Capes na The Open University (OU), Buckinghamshire, Reino Unido.
Gestão de Políticas Públicas, pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília (FACE-UnB), Brasília DF, Brasil.
Credenciada no Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito, Universidade de Brasília (UnB), Brasília DF, Brasil.
Instituição de vínculo: Universidade de Brasília (UnB), Brasília DF, Brasil.
E-mail: freitas.christiana@gmail.com*
- ** *Bacharel em Administração pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília (FACE-UnB), Brasília DF, Brasil.
Instituição de vínculo: Senado Federal, Brasília DF, Brasil.
E-mail: fiuzalima.nanda@hotmail.com*
- * *Bacharel em Administração pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília (FACE-UnB), Brasília DF, Brasil.
Instituição de vínculo: Universidade de Brasília (UnB), Brasília DF, Brasil.
E-mail: fenandaqueirozlima@gmail.com*

Digital participatory democracy has been significantly stimulated in Brazil for the last decade and plays a key role in the outcomes of electronic government strategies. Created in 2009, the initiative called e-Democracy was developed by the Chamber of Deputies of the National Congress of Brazil. It is intended to engage citizens in the process of elaborating legislative projects. This engagement happens in the virtual legislative communities which constitute virtual spaces created to approximate citizens and government through the discussion of legislative projects. The main goal of this article is to present the results of a research regarding a specific virtual legislative community of e-Democracy developed to discuss topics to be included in the Brazilian Proposition on Civil Rights Framework for Internet in Brazil. Quantitative and qualitative methods were applied and a questionnaire was sent to the citizens who joined the community and made a significant contribution. Based on the characteristics of the tool and its users, the results discuss into what extent the Project is fulfilling its purposes. The initiative is analyzed as a possible mechanism to stimulate digital participatory democratic practices.

Keywords: Digital Political Participation. Participatory Democracy. e-Democracy. Collaborative Production of Law Bills.

Introdução

Em pesquisa da Organização das Nações Unidas a respeito dos vários modelos de gestão de ferramentas que subsidiam o desenvolvimento do governo eletrônico, o Brasil figura entre os 50 países que se destacam em termos de fomento a iniciativas inovadoras bem-sucedidas no campo da participação política digital (UNITED NATIONS..., 2014).

Esse artigo trata do planejamento e implementação de iniciativa que visa estimular a participação cidadã em processos políticos, expandindo e consolidando práticas democráticas por meio de ferramentas digitais de governança. Com o intuito de aprofundar as análises acerca dessa iniciativa, foi realizada pesquisa sobre o projeto denominado e-Democracia¹. O e-Democracia tem como proposta incentivar a participação da sociedade no debate de diversos temas relacionados às políticas públicas vigentes, podendo vir a transformar essa participação em colaborações à elaboração de projetos de lei. Os coordenadores do projeto acreditam que “o envolvimento dos cidadãos na discussão de novas propostas de lei pode vir a contribuir para a formulação de políticas públicas mais realistas e implantáveis”².

Criado em 2009, a iniciativa foi desenvolvida pela Câmara dos Deputados do Congresso Nacional brasileiro e, diferentemente de iniciativas que promovem apenas a participação política digital, ou e-participação, o e-Democracia pode ser considerado um serviço eletrônico para participação cidadã no processo de tomada de decisão ou, conforme conceito utilizado pelas Nações Unidas, um *e-decision-making service* (UNITED NATIONS, 2014). Segundo o seu principal idealizador, os objetivos do e-Democracia são:

Melhorar a interação entre a sociedade e a Câmara dos Deputados, fortalecer o papel do Poder Legislativo na formulação de políticas públicas, estimular a participação social responsável e construtiva, melhorar a compreensão da sociedade brasileira sobre a complexidade do trabalho legislativo e aumentar a transparência relativa ao processo legislativo (FARIA, 2012, p. 185).

1 O acesso ao e-Democracia pode ser feito em: <<http://edemocracia.camara.gov.br/>>.

2 Trecho extraído de: <<http://edemocracia.camara.gov.br/o-que-e#.Uid6Y9KsjYU>>. Acesso em: 04 set. 2013.

A intenção deste artigo é verificar o alcance dos objetivos do e-Democracia diretamente associados a mecanismos de estímulo a práticas democráticas participativas digitais, em uma comunidade virtual legislativa específica do e-Democracia, criada com o intuito de discussão e elaboração colaborativa do projeto de lei sobre o Marco Civil da Internet (PATEMAN, 1992; BARBER, 2001; CHADWICK, 2009; PEREIRA, 2011). Espera-se que a iniciativa, ao informar a sociedade a respeito das práticas do poder legislativo, possa aprimorar e estreitar as relações entre a sociedade e a Câmara dos Deputados. De forma mais abrangente, a ferramenta visa, como um de seus principais objetivos, ampliar o acesso à informação e às possibilidades de participação cidadã.

Essa ampliação, entretanto, requer a satisfação de inúmeras condições que independem da existência ou não da própria ferramenta, como a inclusão digital, possibilitando a adesão de mais indivíduos ao uso das iniciativas de democracia digital. Apesar do reconhecido potencial desses recursos tecnológicos, alguns autores negam a existência de um novo tipo de arranjo democrático observado no Brasil que permita inferir que a criação de canais democráticos digitais esteja, de fato, promovendo transformações sociais e políticas significativas (GOMES, 2007). Dagnino afirma, nesse sentido, que o processo de construção democrática brasileira não permite a compreensão da sociedade civil como “o demiurgo do aprofundamento democrático” (DAGNINO, 2002, p. 279).

Visando à compreensão de uma rede específica de participantes desses canais democráticos digitais – representada por uma comunidade virtual legislativa específica do e-Democracia –, foi identificado o perfil socioeconômico e político dos usuários, suas características, interesses e motivações para participação. A pesquisa avaliou o grau de pervasividade da iniciativa, potencialmente possibilitando a participação direta dos cidadãos nos processos de formulação de projetos de lei para o país.

Foi realizada análise de dados quantitativos e qualitativos acerca dessa comunidade legislativa virtual específica, criada no espaço do e-Democracia para discussões e contribuições ao projeto de lei³ acerca do Marco Civil da Internet⁴. Essa comunidade foi selecionada por ter tido o maior número de participações dentre as comunidades iniciadas no portal e-Democracia. O tema tradicionalmente reúne representantes de movimentos sociais diversos, já politicamente engajados nas ações em prol da neutralidade da rede. Essa é uma das razões do número de participantes dessa comunidade ter sido alto. Também pode vir a explicar alguns dos resultados encontrados, como será visto mais adiante.

Vale ressaltar que a iniciativa do Marco Civil da Internet representa ação inovadora do Brasil, visando à regulação das práticas desempenhadas na rede e à garantia de sua neutralidade. Diversas iniciativas, inclusive associadas a consultas públicas eletrônicas, foram desenvolvidas com o intuito de criar canais de comunicação para que os representantes dessa causa política pudessem se manifestar. Um exemplo foi o debate desenvolvido no Fórum da Cultura Digital Brasileira⁵ sobre o Marco Civil da Internet (POSSAMAI, 2013).

A diferença entre essa rede e a do e-Democracia está na possibilidade maior de as sugestões inseridas no ambiente do e-Democracia poderem potencialmente participar do processo de tomada de decisão. Como já mencionado, o que diferencia as iniciativas como as de consulta pública eletrônica do e-Democracia é o fato de que este constitui um serviço eletrônico para tomada de decisão, ou um *e-decision-making service* (UNITED NATIONS..., 2014), oferecendo mais probabilidades de que as sugestões dos cidadãos sejam de fato acatadas.

3 Essa lei estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil e determina as diretrizes para atuação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios em relação à matéria. Versão final do projeto de lei disponível em: <http://edemocracia.camara.gov.br/web/marco-civil-da-internet/andamento-do-projeto?p_p_id=33&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_33_struts_action=%2Fblogs%2Fview#Uu-syD1dWSo>. Acesso em: 3 fev. 2014.

4 Mais informações sobre o projeto de lei estão disponíveis em: <<http://marcocivil.com.br/>>.

5 Disponível em: <<http://culturadigital.br/marcocivil>>.

Vários movimentos sociais participaram ativamente da construção desse projeto de lei⁶. A participação no espaço do e-Democracia foi mais uma forma de expressão das expectativas e anseios das redes envolvidas. Vale ressaltar, com isso, que os resultados dessa pesquisa, com essa comunidade, não são generalizáveis, mas expressam as características dessa rede social específica.

Por fim, o artigo discute os resultados relativos à participação popular nessa comunidade específica do e-Democracia, analisando os resultados à luz de teorias que discutem práticas democráticas participativas, tanto no que se refere às características das iniciativas governamentais, estimulando ou não essa participação, quanto às práticas dos cidadãos e seus níveis diferenciados de participação política online (CHADWICK, 2007; GOMES, 2007; CEPIK; CANABARRO, 2010; HINDMAN, 2005; MARGETTS; DUNLEAVY, 2002).

○ Governo eletrônico e o e-democracia

A iniciativa da Câmara dos Deputados em desenvolver o e-Democracia, ferramenta eletrônica destinada à participação popular, surge quase uma década após o início do período histórico caracterizado pela adoção de diretrizes governamentais voltadas a explorar as potencialidades dos recursos tecnológicos e informacionais existentes para o aprimoramento das relações entre Estado e sociedade. A proposta de governo eletrônico brasileiro, implementada em 2000 por meio de decreto presidencial, traça metas específicas com esse intuito.

O Comitê Executivo do Governo Eletrônico, criado no mesmo ano para realizar o planejamento estratégico das ações a adotar, destacou como metas principais a disponibilização de todas as informações e serviços governamentais na Internet; a garantia de acesso à Internet a toda a população brasileira e a disponibilização dos serviços para que sejam, de fato, utilizados por todos, ampliando a inclusão digital e social⁷.

Resultado do processo histórico de redemocratização do país, tal contexto permitiu a criação de mecanismos efetivos para participação popular e controle do Estado pela sociedade civil (CEPIK; CANABARRO, 2010). Observa-se a possibilidade da existência de um Estado mais responsivo, aberto à participação da sociedade tendo os movimentos sociais, nesse processo, papel fundamental. Para a existência desse controle social e participação, revela-se imprescindível a percepção necessária dos cidadãos quanto ao seu papel protagonista no processo (PINHO, 2008; FOUNTAIN, 2005). O e-Democracia busca criar mecanismos para que essa percepção esteja cada vez mais presente na realidade política do país. Observa-se, portanto, que algumas iniciativas de governo eletrônico podem, potencialmente, colaborar para o processo de construção democrática do Brasil, estreitando as relações entre cidadãos e seus representantes.

O governo eletrônico é percebido tanto como uma iniciativa voltada a promover maior inclusão social e digital por meio de processos políticos participativos, quanto como um meio de viabilizar mecanismos mais eficientes de gestão pública. Ruediger apresenta essa peculiaridade ao afirmar que o governo eletrônico pode ser compreendido como um "potencializador de boas práticas de governança e catalisador de uma mudança profunda nas estruturas de governo, proporcionando mais eficiência, transparência, desenvolvimento e provimento democrático de informações para decisão" (RUEDIGER, 2002, p. 30).

Como expressão desse processo histórico, desenvolve-se, a partir de 2009, o projeto e-Democracia da Câmara dos Deputados. A iniciativa tem como objetivo principal promover a expansão da democracia digital participativa no país a partir do uso dos recursos informacionais disponíveis para o desenvolvimento de ferramentas eletrônicas de governo e de governança. Entende-se governança eletrônica, ou governança digital, como

6 Para mais informações, acessar: <<http://marcocivil.com.br/>>.

7 Informações disponíveis em: <<http://www.governoeletronico.gov.br/o-gov.br/historico>>.

[...] o processo de fomento, proporcionado pelo setor público por meio do governo eletrônico, à manifestação política e participação da sociedade civil na formulação, acompanhamento da implementação e posterior avaliação das políticas públicas, com vistas ao incremento da cidadania e da democracia (MEDEIROS; GUIMARÃES, 2006, p. 210).

O e-Democracia foi desenvolvido por iniciativa de um grupo formado por servidores efetivos e consultores externos da Câmara dos Deputados, aprovado pela alta administração da Casa e pela Mesa Diretora Política. Inicialmente, a experiência foi desenvolvida como um projeto-piloto entre os anos de 2009 e 2010. Seu principal objetivo, desde a sua constituição, foi o de tornar o processo legislativo mais transparente e promover a participação da população nos debates parlamentares, possibilitando a construção compartilhada de projetos de lei em comunidades virtuais legislativas do portal (FARIA, 2012).

De forma geral, duas categorias de formalização das arenas públicas de discussão e deliberação política podem ser observadas (MIOLA, 2011). A primeira é organizada pela própria sociedade civil organizada e a segunda apresenta um nível de formalidade diferenciado, podendo constituir-se a partir de iniciativas governamentais. O e-Democracia é exemplo de espaço construído não pela sociedade diretamente, mas a partir da estrutura governamental. Ainda que o e-Democracia seja uma iniciativa que apresente a mediação de atores políticos na relação de aproximação entre Estado e sociedade civil (FREITAS, 2012), a iniciativa pode ser considerada um exemplo de projeto voltado à participação dos cidadãos em arenas políticas, criando um espaço público virtual de deliberação. O espaço do projeto é destinado a discussões sobre temas variados e à elaboração e construção coletiva de projetos de lei. A iniciativa é, portanto, exemplo de projeto desenvolvido com vistas ao estímulo à expansão de práticas democráticas digitais participativas.

O portal da iniciativa é um espaço virtual, interativo, desenvolvido para estimular cidadãos e organizações civis a contribuírem na formulação de projetos de lei federais (FARIA, 2012). A iniciativa do portal visa, portanto, à participação ativa dos cidadãos no processo de elaboração de projetos de lei por meio da ferramenta eletrônica disponibilizada. No portal, a sociedade pode participar ao compartilhar informações, participar de fóruns de discussão e sugerir propostas de textos legislativos para auxiliar os deputados em processos decisórios. Interessa, aqui, os dois espaços principais destinados a uma participação popular direta: o Espaço Livre e as Comunidades Virtuais Legislativas.

No Espaço Livre, os cidadãos definem temas para discussão e todos os interessados podem participar e contribuir. Caso o debate proposto no Espaço Livre seja bem-sucedido e os moderadores percebam que o conteúdo contribui, significativamente, para o desenvolvimento de determinado projeto de lei, o debate torna-se um grupo no e-Democracia, denominado 'Comunidade Virtual Legislativa'. Cada comunidade oferece um espaço de discussão a respeito do tema específico de um projeto de lei e tem início a partir da iniciativa de deputados ou consultores legislativos que desejam conhecer a opinião dos cidadãos e sua contribuição a respeito do tema; além disto, as Comunidades Legislativas oferecem informações aos participantes sobre o andamento dos projetos no Congresso Nacional⁸.

8 Além dos dois espaços principais mencionados, o e-Democracia também apresenta duas outras ferramentas para participação popular. A primeira é composta pelos fóruns temáticos, constituídos como arenas de debate sobre tópicos específicos de projetos de lei em discussão, que pressupõem moderação para organização do debate (FARIA, 2012). Existe também a ferramenta Wikilégis, que é um meio do cidadão colaborar com sugestões de alterações na redação legislativa dos projetos de lei, inovando a forma de interação entre o cidadão e os parlamentares. Segundo Faria, o Wikilégis expressa a tentativa dos desenvolvedores do e-Democracia de implementar forma de interação que facilite a participação e organização de ideias por meio da redação legislativa. Como os fóruns abrangem contribuições mais livres dos participantes, o Wikilégis os forçaria a transformar sugestões em propostas de texto legislativo. Os participantes podem, portanto, elaborar sua própria versão do projeto de lei, além de promover alterações específicas no texto original do projeto de lei ou do texto substitutivo apresentado pelo deputado relator da matéria que está sob discussão (FARIA, 2012).

Cada Comunidade Virtual Legislativa (CVL) compreende a formação de uma rede social digital de pessoas interessadas em determinado assunto de um projeto de lei. A seguir são apresentados os passos para a criação de uma CVL.

O processo de criação de uma CVL tem início a partir da demanda de um deputado. Vale observar, entretanto, que essa demanda surge não só a partir do seu interesse particular, mas é, também, reflexo dos anseios de movimentos sociais organizados que exercem pressão política para que haja essa criação. No caso da comunidade virtual aqui analisada, movimentos sociais organizados com o objetivo de garantir a neutralidade da rede foram fundamentais para sua criação.

Entretanto, não existem dados disponíveis a respeito de quais seriam esses movimentos sociais organizados que estariam participando diretamente do processo de seleção e criação das CVL's. Ao buscar essas informações no portal da iniciativa são encontradas apenas estatísticas a respeito de quais Unidades da Federação possuem um maior número de participantes (sendo os cidadãos de São Paulo, Distrito Federal e Rio de Janeiro os que mais atuam) e a quantidade de usuários por períodos históricos (sendo possível apenas a visualização de um gráfico onde podem ser observados os meses em que mais discussões foram realizadas)⁹.

Democracia participativa

O movimento em prol de uma expansão da democracia participativa é fortalecido quando são observadas, na arena política, possibilidades advindas do amplo processo de transformações observado nas sociedades contemporâneas a partir do final da década de 1990. A partir da formação e consolidação do modo informacional de desenvolvimento do capitalismo, as sociedades contemporâneas transformam sua base de produção de riquezas. Passa-se a ter, como força motriz do desenvolvimento econômico, a geração de tecnologias voltadas à produção e reprodução de informação e conhecimento (CASTELLS, 1999). As tecnologias de informação e comunicação, desenvolvidas nesse contexto, colaboram significativamente para o desenvolvimento de iniciativas governamentais que tendem a estimular práticas democráticas.

O atual cenário político e econômico gera possibilidades significativas de expansão de práticas associadas à democracia participativa, viabilizando o desenvolvimento de formas complexas e variadas de atuação e engajamento político. A democracia participativa, defendida por autores que percebem como fundamental a integração maior entre esfera política e civil, tem como fundamento a ideia de que a participação direta da população nos processos políticos traria benefícios para a democracia, como a "maior aceitação por parte dos cidadãos da implementação de leis em cuja elaboração houvesse contribuído" (FARIA, 2012, p. 45).

Fundamental, nesse contexto, é a educação política necessária para o desencadeamento do processo participativo. A efetividade de ferramentas como o e-Democracia depende, muitas vezes diretamente, de características dos cidadãos que a acessam e a utilizam. Por isso, foi objetivo, na pesquisa realizada, identificar o perfil dos seus usuários. Considerou-se que a participação popular significativa nos canais de comunicação propiciados pelo e-Democracia seria verificada ao ser constatada a participação de representantes das mais variadas classes sociais, com distintos níveis de escolaridade e renda. Isso porque a participação efetiva de uma variedade considerável de representantes de diversos grupos políticos e estratos sociais da população no processo de tomada de decisões é condição indispensável para a existência de uma democracia de fato (BARBER, 1984).

A democracia consolida-se com a diversidade de atores participando da esfera pública, caracterizada como o "espaço da crítica argumentativa e deliberativa e da democratização da autoridade e do poder político" (CARNEIRO, 2002, p. 279). Entre as condições para a deliberação democrática ocorrer estaria a necessidade de cada indivíduo possuir os elementos cognitivos, socioeconômicos e culturais necessários

9 Dados disponíveis em: <http://edemocracia.camara.gov.br/estatisticas#.Un_UAXCsiX0>.

para a livre expressão de suas ideias (HABERMAS, 1984; FARIA, 2012). Além disso, aparece como imprescindível que o nível de informação de todos sobre os problemas públicos seja significativamente alto e uniforme, evitando a assimetria de informações.

A iniciativa do e-Democracia representa exemplo de prática sugerida pelo modelo da democracia participativa, pois permite ao cidadão – imbuído das condições necessárias para tanto – a livre apresentação de sugestões e críticas a respeito dos projetos de lei em elaboração que podem vir a ser diretamente incorporadas à versão final. Entretanto, observa-se a existência de mecanismos internos de seleção dessas propostas, mecanismos estes não explicitados formalmente. Como será visto de forma mais detalhada na apresentação dos resultados da pesquisa realizada, existe mediação – realizada pela instância governamental – entre os anseios dos participantes e o que vai ser de fato incorporado. De forma um tanto paradoxal, existe a necessidade de autonomia para que a população seja diretamente ouvida, mas, ao mesmo tempo, a ferramenta em questão depende do Estado para sua perpetuação, comprometendo sua autonomia. Essa dependência vai desde a sustentabilidade da iniciativa até a dependência de recursos, tanto financeiros quanto humanos. Cunill Grau (2002) aponta o grande desafio enfrentado nessas instâncias institucionalizadas de mediação entre Estado e sociedade: como utilizar uma instância governamental para exercício do controle social sendo que esse controle é, por sua vez, tutelado por atores que representam os interesses da estrutura que se quer controlar.

Dagnino apresenta análise ainda mais crítica, apontando o autoritarismo ainda presente no Estado brasileiro que tende a dificultar ou, muitas vezes, impedir os avanços democráticos (DAGNINO, 2002). Sendo o objeto da pesquisa fruto de uma iniciativa governamental, a constituição desse espaço em *locus* de embates sem interferências fica dificultada.

Assim como os conselhos de políticas públicas, o espaço do e-Democracia constitui-se parte integrante do Estado. Tanto os conselhos quanto a iniciativa em foco são “canais de participação política, de controle público sobre a ação governamental, de deliberação institucionalizada e de publicização das ações do governo” (CARNEIRO, 2002, p. 280). A deliberação institucionalizada implica a apropriação e o uso, por parte de organizações governamentais, de mecanismos democráticos para estabelecer aproximação às demandas da sociedade civil. Contudo, essa meta estabelecida não implica, necessariamente, o seu alcance por meio de uma adequada incorporação dessas demandas ao processo de constituição de leis e de formulação de políticas públicas.

Os canais de participação política digital podem ser compreendidos, antes e fundamentalmente, como meios para garantir a legitimidade do Estado democrático. Legitimação, em um contexto democrático, tem como uma de suas bases fundamentais o consenso suscitado pela construção de significado compartilhado. Tais canais de participação política digital são meios que permitem a potencial construção compartilhada de significado.

Os conselhos de políticas públicas, ainda que não utilizem, necessariamente, recursos tecnológico-informacionais para o estímulo à participação política popular, podem ser compreendidos segundo a mesma lógica de legitimação do Estado democrático contemporâneo. O consenso entre diversos grupos de interesse – mediante os mecanismos de construção de significado compartilhado que se estabelecem nos conselhos – tem potencialmente mais chances de ser alcançado a partir do momento em que essas instâncias democráticas existem. Não significa, todavia, o efetivo alcance desse consenso nem a ampliação do espectro democrático para as diversas camadas da sociedade civil. Portanto, as várias formas de participação política desenvolvidas não asseguram, necessariamente, a efetividade da deliberação institucionalizada.

A iniciativa do e-Democracia é compreendida, portanto, como parte de um conjunto de ferramentas eletrônicas do governo brasileiro voltadas à expansão e ao fortalecimento da democracia digital no Brasil. A democracia digital é o resultado de práticas democráticas que entrelaçam características de uma participação direta da população – afinadas com os princípios da democracia participativa – e aquelas que constituem e modelam as práticas associadas aos cânones da democracia deliberativa. Diferentemente da associação direta estabelecida por alguns autores entre democracia

digital e democracia participativa (PATEMAN, 1992; BARBER, 1984) e, por outros, entre democracia digital e democracia deliberativa (CHADWICK, 2009), esse artigo propõe a percepção da democracia digital como a simbiose entre os princípios básicos de tais modelos, conformando as práticas observadas. Essa proposta é feita por pesquisadores brasileiros como Faria, buscando analisar as iniciativas nacionais partindo da observação dos elementos complexos que as integram (FARIA, 2012).

Apesar da existência de várias iniciativas para participação política no Brasil, poucos são os que delas participam. Ainda que se observe, atualmente, movimentos nacionais e internacionais que demonstram o anseio das sociedades contemporâneas por transformações políticas, o uso efetivo dos espaços para participação e atuação nesse processo de transformações não se verifica de forma abrangente no país. No caso do orçamento participativo, por exemplo, pesquisas recentes apresentaram o perfil dos participantes. São mulheres casadas, com mais de 34 anos, com renda familiar de até quatro salários mínimos e escolaridade até o ensino fundamental (AVRITZER; NAVARRO, 2003). Alguns autores interpretam esses resultados como elementos que indicam uma significativa ampliação da participação democrática. Difere dessa perspectiva as conclusões apresentadas por Navarro, que considera a participação restrita a um grupo com condições socioeconômicas específicas limitadora da pluralidade de participação social (NAVARRO, 2003).

Ainda assim, é notório o crescimento significativo do número de espaços públicos de deliberação política. Pesquisa realizada por Avritzer em 29 cidades de oito estados brasileiros mostra que o número de conselhos de políticas públicas praticamente dobrou em pouco mais de uma década (de 1997 a 2008), passando de 274 para 490 conselhos. Além da constatação da presença de cidadãos nos debates e discussões promovidos, também foi observado que o poder de vocalização das suas aspirações e interesses é significativo (AVRITZER, 2010). No caso dos conselhos municipais de saúde analisados, foi observado que "existe a capacidade de transformar a fala e o debate na realização de propostas para a área de Saúde, isto é, as falas dos atores incidem de fato sobre políticas e não são apenas manifestações genéricas de ideias" (AVRITZER, 2010, p. 47). Portanto, apesar de o Brasil ainda apresentar baixos índices de participação política, seja online ou não, há elementos que apontam para a transformação dessa realidade por meio da inovação técnico-normativa e democrática (CARNEIRO, 2002).

Processos sociotécnicos são compreendidos como as estruturas sociopolíticas e tecnológicas que configuram e desenham as iniciativas governamentais como o e-Democracia. Propõe-se, aqui, aliar as reflexões sobre participação política online a elementos que caracterizam a esfera pública e a sociedade brasileira. Significa sugerir que a estrutura organizacional das instituições da esfera pública, as relações de poder estabelecidas, as características do governo eletrônico que viabilizou a existência do e-Democracia e as características da estrutura social e política do país modelam os resultados efetivos dessa iniciativa. A explicação para o fato de um projeto de governança digital não ser bem-sucedido está tanto nas características de determinado contexto político, nas especificidades dos recursos informacionais oferecidos quanto nas características da estrutura societária de desigualdades em contexto democrático.

Para a reflexão sobre um determinado tipo de participação política que passa necessariamente por meios e artefatos tecnológicos, recorre-se ao termo sociotécnico como categoria analítica que abarca as dimensões descritas. Ou seja, considera-se a internet e outros recursos informacionais como instrumentos ou meios para o alcance de determinados fins. Tais meios não possuem características a eles inerentes; são social e politicamente construídos e, dependendo desse contexto histórico, avanços democráticos serão fomentados ou limitados. Por isso é fundamental a compreensão dos mecanismos de estímulo à participação política digital considerando todo o conjunto de fatores que, por um lado, geram esses estímulos e, por outro, criam limitações ao seu pleno desenvolvimento. Chadwick afirma, nesse sentido, que "o sucesso de programas de democracia digital depende de uma pluralidade de valores e mecanismos sociotécnicos" (CHADWICK, 2009, p. 12).

Participação política digital

Em reflexões teóricas sobre as transformações sociais observadas a partir da década de 1990, autores tendem a demonstrar os aspectos da participação política online que tendem a estimular a democracia ou, ao contrário, a não colaborar como ferramentas capazes de gerar expansão e consolidação das práticas democráticas participativas (MARGETTS, 2010).

Coleman e Blumler (2009), por exemplo, enfatizam os benefícios singulares da participação política digital. Mais cidadãos podem participar, já que o acesso é facilitado. Cidadãos que participam de debates online tendem a se envolver em discussões diversas e de forma mais aprofundada do que aqueles que vivenciam essas mesmas experiências em espaços não virtuais. Além disso, o fato de o *status* social de cada participante poder ser ocultado de debates online faria com que os indivíduos prestassem mais atenção nas ideias colocadas do que em outras características menos importantes para a discussão, associadas a esse *status*. Pesquisadores revelam, ainda, a propensão das comunidades construídas no espaço virtual – para troca de informação e conhecimento – a durarem mais tempo do que aquelas constituídas offline. Além disso, pesquisas apontam interesse maior do cidadão em participar de debates que envolvam questões de Estado pela internet do que por outro meio de comunicação (PLANT, 2004; PRICE; CAPELLA, 2002).

Outros resultados de pesquisa ressaltam os aspectos não tão positivos da participação política digital, como a extrema fragmentação de informações na internet e os mecanismos de exclusão gerados pelo meio, suscitando questionamento quanto à sua eficácia como propulsora da democracia. Autores como Hindman (2008) consideram “falso o propalado senso comum segundo o qual a internet é ‘essencialmente’ democrática” (FARIA, 2012, p. 93). Neste artigo, análises que postulam ter a internet uma *essência* são fortemente questionadas; a internet é considerada um meio ou instrumento e, como tal, suas características irão variar de acordo com mecanismos sociais, políticos e condições tecnológicas a ele associados.

Implica considerar a experiência de participação política digital no Brasil como resultado, em grande parte, do cenário político. Como apontado, as características do Estado brasileiro, profundamente marcado por uma heterogeneidade administrativa e de modelos de gestão, inclinando-se a práticas autoritárias e democráticas dependendo do órgão e do momento analisados, afetam sobremaneira a viabilização da participação política digital. Além disso, a recente redemocratização dificulta a participação cidadã significativa nas instâncias disponibilizadas. Outro fator que irá influir diretamente no número de participantes das iniciativas de participação política digital é a exclusão digital. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), publicados em setembro de 2014, a proporção de internautas no Brasil subiu de 49,2%, em 2012, para 50,1% em 2013¹⁰. Significa que, ao analisar a participação política associada aos recursos tecnológicos, restringe-se significativamente o universo que se pretende pesquisar. Por isso a necessidade de considerar os processos sociotécnicos e políticos que engendram e moldam o meio em questão.

A abordagem teórica deste artigo visa à reflexão a respeito das estruturas de incentivo que modelam o comportamento político online e à compreensão do papel do e-Democracia como ferramenta de estímulo aos mecanismos de inclusão e participação política no Brasil. Insere-se em contexto mais amplo de estímulo – oriundo significativamente de iniciativas governamentais – ao fortalecimento da democracia participativa digital. Nesse sentido, outras iniciativas são também observadas (POSSAMAI, 2013).

O Centro de Estudos Avançados em Democracia Digital e Governo Eletrônico, da Universidade Federal da Bahia, realizou, em 2012, pesquisa apontando algumas características do perfil da democracia digital no Brasil. A que aqui mais interessa

¹⁰ Dados disponíveis em: <<http://g1.globo.com/tecnologia/noticia/2014/09/mais-de-50-dos-brasileiros-estao-conectados-internet-diz-pnad.html>>.

é a constatação de que “as iniciativas de participação são escassas no cenário da democracia digital brasileira quando comparadas com iniciativas voltadas para outras práticas e princípios democráticos” (AGGIO; SAMPAIO, 2013, p. 23). As iniciativas mais notórias nesse campo, segundo os dados do trabalho de prospecção realizado, são as consultas públicas do Ministério da Saúde e da Cultura; os PPAs participativos digitais do Governo do Estado do Rio Grande do Sul e os Orçamentos Participativos Digitais de Porto Alegre, Recife e Belo Horizonte. Aquela mais destacada, pela diversidade de ferramentas para participação e pela continuidade em sua execução, foi o Gabinete Digital do Governo do Estado do Rio Grande do Sul (AGGIO; SAMPAIO, 2013). Todas essas iniciativas revelam um modelo democrático de Estado que busca a aproximação das suas ações às expectativas e reais necessidades dos cidadãos brasileiros. Ainda que as análises deste artigo refiram-se a uma rede específica de participação política digital, não sendo seus dados passíveis de generalizações, espera-se ampliar o leque de informações e conhecimento a respeito dos projetos já iniciados e em curso.

Metodologia

Em um primeiro momento foi realizada pesquisa documental¹¹ e bibliográfica com a finalidade de apreender as características históricas e os objetivos formalmente definidos do e-Democracia. Fundamentais para essas análises foram os poucos artigos e livros escritos até o momento a respeito do e-Democracia e de outras experiências em democracia digital, sejam direcionadas às atividades parlamentares ou à interação da sociedade civil com outros órgãos governamentais¹² (FARIA, 2012; BRAGA, 2007; NORRIS, 2011).

Foi realizada uma análise prévia da Comunidade Legislativa em questão para verificar quais usuários, de fato, haviam contribuído com sugestões pertinentes. Foram selecionados todos os indivíduos que participaram com contribuições ao projeto de lei – ainda que algumas destas não tenham sido contempladas em sua versão final¹³. Foram, ao todo, 374 contribuições de cidadãos que participaram do debate com comentários. Deste total, 44 manifestações foram no sentido de alterar, suprimir ou incluir algum trecho ao projeto de lei. Interessou à pesquisa analisar essas contribuições congruentes com o principal objetivo do e-Democracia, qual seja o de elaborar colaborativamente projetos de lei.

Portanto, a este universo de 44 pessoas foi enviado email com *link* para o questionário, disponível para preenchimento durante um mês. Foram recebidas 19 respostas, representando 43% dos indivíduos que à pesquisa interessavam. O questionário apresentava 23 perguntas, divididas em quatro categorias centrais de análise: perfil socioeconômico; perfil político e participativo; envolvimento com o e-Democracia e percepção do cidadão quanto a sua participação.

Foram entrevistados, para a obtenção de algumas informações a respeito do funcionamento da ferramenta e da sua gestão interna, os 11 consultores que já haviam trabalhado desempenhando alguma função no Portal (como, por exemplo, moderadores nas comunidades virtuais legislativas)¹⁴; uma analista legislativa que faz parte da equipe de coordenação do e-Democracia desde o projeto-piloto e o coordenador geral

11 A pesquisa documental foi realizada com base em análises dos documentos oficiais da iniciativa, do site do e-Democracia e dos regulamentos de funcionamento do programa.

12 Iniciativas similares são o Open Congress (<http://www.opencongress.org/>) e o They Work for You (<http://www.theyworkforyou.com/>).

13 A versão final do projeto de lei, com as contribuições dos cidadãos participantes destacadas, está disponível em: http://edemocracia.camara.gov.br/web/marco-civil-da-internet/andamento-do-projeto?p_p_id=33&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_33_struts_action=%2Fblogs%2Fview#.Uu-syD1dWSo. Acessado em 3 de fevereiro de 2014.

14 Interessante observar que, do total de cerca de 160 consultores legislativos da Casa, apenas 12 já participaram de alguma forma do e-Democracia. Foram 11 os entrevistados, pois um deles estava de Licença Capacitação no Exterior durante o período da pesquisa de campo.

que atua nessa função desde o seu início. As entrevistas foram semiestruturadas, visando orientar a condução do processo e permitindo, também, que os entrevistados apontassem questões relevantes que não tivessem sido observadas nas perguntas previamente definidas.

A partir da análise da comunidade virtual legislativa que apresentou o número mais expressivo de participações, tentou-se identificar os principais grupos sociopolíticos que acessavam a ferramenta e utilizavam suas possibilidades. Também fundamental para a compreensão do cenário existente foi a análise das percepções dos criadores e desenvolvedores da iniciativa, com o intuito de perceber os desafios impostos ao desenvolvimento de processos democráticos em estruturas políticas já tradicionalmente constituídas no âmbito das organizações públicas. Com isso foi possível a análise da efetividade da ferramenta no cumprimento de seus objetivos a partir da análise de sua constituição, estrutura e lógica de funcionamento.

Os participantes da comunidade virtual do marco civil da internet

A maioria dos respondentes da comunidade do Marco Civil da Internet foi de homens (89%), brancos (68%)¹⁵, sendo predominante a faixa etária dos 26 aos 40 anos (47%). A escolaridade dos respondentes é alta, sendo que 53% dos participantes possuem pós-graduação. Os demais possuem ensino superior completo (26%), ensino superior incompleto (16%) e apenas 5% dos respondentes possuem apenas o ensino médio completo.

Foi observado que, do total de respondentes, 47% possuem renda mensal familiar superior a R\$ 9.000,00. Ao agrupar duas faixas de renda, observa-se que 63% dos participantes possuem renda superior a R\$ 4.500,00.

Os participantes, portanto, são – em sua maioria – pessoas brancas, com alto grau de escolaridade e renda¹⁶. De acordo com pesquisas realizadas a respeito do orçamento participativo, outra iniciativa voltada para a expansão de práticas de participação cidadã, observou-se que “incrementos de renda são claramente associados a demandas da parte dos cidadãos por um papel maior na seleção de líderes e nas decisões sobre como serão distribuídos os recursos públicos” (WAMPLER, 2008, p. 73). Existe forte conexão entre renda crescente e demandas por maior participação dos cidadãos. Iniciativas como o orçamento participativo e o e-Democracia, ambas com o intuito de criação de espaços públicos de deliberação e participação política por parte da população, apresentam possibilidades de aprofundamento e consolidação das práticas democráticas por meio de debates públicos e deliberações sobre políticas e leis específicas, mas poucos são os que se apropriam desses espaços.

A estrutura desigual de acesso à informação reproduz-se, dificultando a penetrabilidade de ferramentas eletrônicas voltadas para a expansão de mecanismos democráticos e de participação popular. Os dados apresentados revelam, também, o acesso ainda desigual às ferramentas eletrônicas de governo e de governança. Os mecanismos de ampliação da participação popular ainda não são efetivos no sentido de incluir toda a população brasileira nas possibilidades existentes. As iniciativas são inúmeras, mas o alcance, de fato, dos objetivos estipulados, nem sempre acontece.

Essa constatação converge com o que foi observado em estudo empírico de Price e Capella (2002) a respeito de espaço construído para deliberação pública online. Indivíduos mais velhos e com nível elevado de educação formal foram os mais inclinados a participar dos debates. A quantidade de contribuições registradas no espaço de deliberação aumentava à medida que níveis de aquisição de conhecimento educacional e político também aumentavam.

¹⁵ Interessante notar que foram 68% de brancos do total de respondentes, 16% pardos e 16% negros.

¹⁶ O percentual destes foi de 68%.

No Reino Unido foi desenvolvido, pelo Ministério da Justiça e a Sociedade Hansard, o programa *Diálogos digitais*. O programa, disponível para participação cidadã entre os anos de 2006 e 2008, obteve taxas significativamente baixas de participação em todos os recursos disponibilizados, incluindo blogs, *webchats*, painéis com especialistas em temas variados e questionários online (CHADWICK, 2009).

A participação em movimentos sociais e políticos tende a ser reduzida quando o escopo é toda a sociedade. Isso ocorre não só nos espaços virtuais com esse objetivo, mas nos outros espaços constituídos para esse fim, como é o caso do perfil dos participantes de reuniões e assembleias dos conselhos nacionais e do orçamento participativo (WAMPLER, 2008).

O acesso desigual à informação e, conseqüentemente, a participação política digital estratificada por grupos específicos é produto de uma série de características estruturais das sociedades democráticas contemporâneas, como o nível educacional e a renda, revelando a importância da compreensão analítica considerar os processos sociotécnicos que configuram os projetos e ações governamentais.

Perfil de participação política

Um dos objetivos da pesquisa foi verificar se haveria alguma relação direta entre engajamento político no e-Democracia e participação em outras instâncias de deliberação política na sociedade. Para responder essa indagação foi identificado, na pesquisa, o perfil de participação política dos cidadãos atuantes na comunidade virtual legislativa do Marco Civil da Internet.

Mais da metade dos respondentes (63%) afirmou não participar de nenhum movimento social específico, organização ou partido político. Esse dado converge com a constatação de uma mudança no comportamento político dos cidadãos das democracias ocidentais (INGLEHART, 1999). Participam de formas variadas, mas geralmente não se sentem mais representados por partidos políticos, autoridades tradicionais ou organizações formais. Buscam, por isso, meios distintos de participação.

Observa-se tendência à ampliação da concepção de democracia para além das possibilidades de representação em certames eleitorais. Exemplos de inúmeras práticas políticas voltadas à inclusão social demonstram que a mobilização da sociedade civil na última década promoveu um alargamento dos espaços públicos de deliberação política e uma progressiva consolidação de contexto em que características da democracia representativa e da participativa são observadas.

O e-Democracia, como produto do desenvolvimento de iniciativas que visam buscar soluções inovadoras para essa possível crise de representatividade, pode ser destacado como uma ferramenta potencialmente capaz de atender a essa demanda por novos canais de participação, ainda que seja um canal de comunicação formal criado não por um movimento social, mas por uma instituição governamental.

Dos indivíduos que afirmaram participar de algum movimento social ou político, organização ou partido – ou seja, 37% dos respondentes – o engajamento político varia significativamente. Um dos respondentes é filiado a um novo partido no país, o Partido Pirata do Brasil. Apenas dois dos respondentes são filiados a partidos políticos já formalizados. Verificou-se, também, a participação em organizações que debatem o uso da internet no Brasil e em organizações não governamentais. Foi observada estreita relação entre a organização em que o participante trabalha e o movimento do qual ele faz parte.

Um dos respondentes, que assinalou participar de organizações e movimentos – como o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC), a Associação Brasileira de Radiodifusão Comunitária (ABRAÇO), o Conselho Nacional de Cineclubes (CNC) e o Movimento Mega-Não – afirmou trabalhar em uma associação cultural sem fins lucrativos que reúne comunicadores, artistas e programadores em torno de tecnologias para a diversidade cultural e o acesso à informação (alquimidia.org). O mesmo foi observado no caso de um servidor do Serpro, cuja atuação é no desenvolvimento de tecnologias. Participa da Associação

Software Livre.Org, uma organização não governamental em prol da ampliação do uso do *software* livre na sociedade.

Das organizações públicas envolvidas estão tribunais (como o Tribunal Superior do Trabalho), prefeituras, empresas públicas, órgãos de governos municipais e estaduais. Atores do setor privado e da sociedade civil organizada também apresentaram um percentual significativo de participação. Entre eles estão jornalistas, publicitários, engenheiros de diversas entidades e empreendedores sociais. Um respondente apresentou-se como técnico em eletrônica, de uma empresa em São Paulo. Dentre as organizações apontadas estão uma emissora de TV, a Associação Brasileira de Centros de Inclusão Digital (ABCID) e uma organização sem fins lucrativos, fundada por um coletivo de mídia alternativa, voltada ao desenvolvimento de tecnologias que promovem a diversidade cultural e o acesso à informação (Alquimidia)¹⁷.

Verificou-se que 42% dos participantes são servidores públicos. Destes, dois trabalham na Câmara dos Deputados. Foram identificados participantes do setor estatal (37%), do campo acadêmico (10%), do setor privado (31%) e da sociedade civil organizada (16%)¹⁸. Pode-se considerar o grupo de servidores públicos como aquele predominante. Razões para essa constatação estão na facilidade maior de acesso à informação das iniciativas governamentais por essa camada da população e em seu nível de escolaridade condizente com aquele encontrado entre a maioria dos participantes, ou seja, acima da média verificada na maioria da população brasileira. Ainda que exista predominância de um determinado grupo profissional e os demais constituam minoria nos debates, observa-se tendência da iniciativa em agregar uma diversidade de grupos, com os mais variados interesses profissionais e políticos¹⁹.

Razões para participação

Buscou-se identificar, ainda, a percepção do cidadão atuante no portal quanto a sua participação no debate, buscando compreender as razões para tanto. Quando indagados a respeito, 74% dos participantes afirmaram o engajamento no debate por interesse pessoal em participar das discussões sobre leis do país. Do total de respondentes, 13% indicaram participar por questões associadas à necessidade em função do seu papel ou cargo no trabalho. Os demais (13%) não responderam. O fato de a maioria ter indicado que seu comportamento político no Portal associa-se mais a um desejo individual de exercício da cidadania do que a uma obrigatoriedade imposta pode indicar um progressivo – ainda que lento – engajamento político dos cidadãos.

Do total de respondentes, 63% afirmaram ter participado apenas da CVL do Marco Civil da Internet. Significa que apenas 37% assinalaram ter participado de outros debates. Isso revela o interesse do grupo pelo tema e não pela participação *per se* no canal de participação que é o e-Democracia. O número elevado de contribuições, críticas e sugestões pode estar diretamente associado ao nível também elevado de comprometimento político que os grupos associados ao tema possuem.

Foi questionada a percepção do participante quanto à importância da sua contribuição para a construção do projeto de lei. Do total de respondentes, 63% apontaram o reconhecimento do portal como ferramenta digital efetiva para o debate e a construção de leis. Entre os respondentes que percebem sua participação como significativa para todo o processo, um deles afirmou que contribuiu “pela mera participação na discussão; o tema possui, sim, cidadãos interessados e preocupados

17 Várias instâncias ligadas a universidades foram citadas, como a Universidade Federal Fluminense (UFF) e o Núcleo de Direito, Internet e Sociedade da Universidade de São Paulo (USP). Esse fato tanto pode demonstrar a participação política dos acadêmicos quanto indicar o uso da iniciativa como objeto de estudo e pesquisa.

18 6% dos respondentes não identificaram vínculo a qualquer organização.

19 No momento da finalização deste artigo, o projeto de lei sobre o Marco Civil da Internet estava em vias de ser votado no Congresso Nacional. As contribuições finais de todos os participantes podem ser acessadas em: <<http://edemocracia.camara.gov.br/web/marco-civil-da-internet/andamento-do-projeto/-/blogs/conheca-a-ultima-versao-do-relatorio-do-marco-civil-11-7#.Uu-VtD1dWSo>>.

com o tema, bem como com a construção de legislações e regras sobre o mesmo. De que adianta pleitear participação nos processos de construção legislativa se não se fizer uso dos canais disponibilizados para tal?²⁰.

Todas as respostas revelam a necessidade, percebida pelos próprios cidadãos, da criação de uma rede de conhecimentos horizontal, ampla, contendo participações diversas em um processo construtivo de atuação junto aos governantes. Vale ressaltar que os respondentes subscrevem a causa pela ampliação de canais horizontalizados de comunicação, ou seja, os que revelam a importância da participação são aqueles mesmos que já estão engajados em fóruns de discussão e deliberação. Provavelmente, as mesmas perguntas teriam respostas diversas caso a rede estudada fosse de outra natureza. Ainda assim, esse resultado revela tendência observada por autores como Wolkmer, a de percepção da necessidade de "criação de novas instituições políticas que integrem novos sujeitos emergentes e que universalizem a estratégia da cidadania participativa" (WOLKMER, 2001, p. 90).

Em pesquisa sobre o Portal da Câmara dos Deputados, Stabile (2012) apresenta resultados que apontam que mais de 70% dos respondentes concordam com a afirmação "eu posso contribuir com os debates políticos no país", dado semelhante às respostas encontradas nesta pesquisa. Os participantes alegam ser importante contribuir para os debates para que temas relevantes sejam construídos de forma participativa. Observa-se, portanto, práticas cidadãs que, progressivamente, estruturam e implementam, na realidade, o modelo de democracia participativa voltado à participação efetiva nos processos políticos do país.

Dos sete respondentes que assinalaram não achar que sua participação tivesse sido relevante para a criação do projeto de lei, quatro respostas revelaram insatisfações quanto ao resultado do processo de elaboração do projeto de lei. Enquanto três das respostas afirmaram que suas opiniões foram irrelevantes, pois não acatadas, uma resposta afirmou que "alguns deputados mudaram todo o contexto do que foi sugerido pela participação popular"²¹. Esse comentário explicita o fato de os servidores e representantes políticos terem significativa autonomia para modificar, aprovar ou não as contribuições populares.

Diversos questionamentos podem ser desenvolvidos a partir dessa constatação. Um deles refere-se à maneira como a sociedade civil pode exercer controle social sobre processos ou projetos desenvolvidos a partir de iniciativas governamentais. Retomando a questão levantada anteriormente por Cunill Grau (2002), os resultados de pesquisa apresentados revelam o conflito inerente à iniciativa, conflito entre a possibilidade de a sociedade civil poder exercer o controle sobre ferramentas governamentais e as características dos órgãos que as criaram e as gerenciam, conflito este expresso nos resultados gerados pelo seu uso e nas suas características intrínsecas.

Outra constatação diz respeito ao mecanismo direto de participação cidadã. Se existe uma seleção das propostas, posterior ao debate, as práticas promovidas pelo e-Democracia não podem ser consideradas como características de um modelo típico de democracia participativa, mas sim como um espaço público de deliberação em que é dada a possibilidade de o cidadão participar. Suas sugestões serão acatadas se for consenso entre todos os grupos de atores envolvidos, ou seja, entre todos os grupos profissionais do órgão, incluindo aqueles que trabalham na gestão das informações que tramitam pelo e-Democracia. Ao ser constatada essa possível interferência de outros atores na seleção das propostas dos cidadãos, verifica-se que práticas de modelos tradicionais de democracia ainda vigoram. Observa-se, portanto, a simbiose anteriormente mencionada entre práticas associadas a modelos distintos de democracia.

Ainda que o e-Democracia seja uma iniciativa que apresente a mediação de atores políticos na relação de aproximação entre Estado e sociedade civil, a iniciativa pode ser considerada um exemplo de estímulo à participação dos cidadãos em arenas políticas. E essa constatação é realizada pelos próprios participantes: quando

20 Resposta anônima dada por respondente em questão aberta do questionário. As demais respostas citadas são da mesma fonte, variando os respondentes conforme explicado no próprio artigo.

21 Afirmação de um respondente anônimo, escrita em resposta à pergunta aberta no questionário.

perguntado se participariam de outro debate no e-Democracia, 84% destes afirmaram que participariam sim, resultado que destaca uma satisfação da maioria dos usuários com a iniciativa. Observa-se um interesse significativo, por parte dos respondentes, em opinar sobre assuntos de interesse da sociedade, necessidade de exercer a cidadania, de construir conhecimento de forma colaborativa, em rede e em canais abertos para discussões sobre temas variados.

Em algumas respostas, pode-se observar claramente a percepção quanto à importância da sua participação. Um respondente afirmou que considera "importante opinar quando entendo que posso adicionar um argumento relevante que ainda não tenha sido considerado no debate"²². De forma mais enfática, outro respondente destacou a importância de participar e atuar ativamente no espaço oferecido. Afirmou que "mesmo não obtendo êxito no primeiro momento, penso que desistir não é o mais adequado. Se quero ser ouvido e mudar contextos, não posso me acomodar e aceitar a primeira negativa"²³. Outro afirmou, ainda, que julga sua participação "importante na consolidação da democracia colaborativa no país e para possivelmente ser ouvido na formação do texto legal com o qual trabalharei no futuro"²⁴.

Outros revelaram a insatisfação com os parlamentares e o apoio à ferramenta eletrônica em respostas como a do respondente que afirmou ser sua participação "importante, mesmo não sendo entendido pelos parlamentares como um meio importante de ouvir a população em determinado tema. Espero que um dia entendam a importância da participação popular"²⁵.

A câmara dos deputados e o e-Democracia

Ainda que a maioria das respostas tenha avaliado positivamente o espaço virtual de participação do e-Democracia, destacando-se a capacidade democrática do meio, algumas ressalvas foram apontadas. As mais importantes foram a insatisfação popular em relação à fraca participação dos parlamentares nos debates promovidos, a falta de conexão com outras redes sociais existentes, especialmente com o *Facebook* e o *LinkedIn* e, também, a necessidade de maior divulgação da ferramenta. Esta última foi observada por todos, evidenciando necessidade de maior envolvimento político do órgão com a sua divulgação.

O fato de a iniciativa ser pouco divulgada, como afirmaram os próprios entrevistados, colabora para a ausência de participação de alguns grupos. Essa pouca participação pode ser explicada, ainda, pelo fato de apenas uma parcela da população ter acesso aos recursos informacionais e à internet. Entretanto, mesmo entre aqueles que possuem acesso à internet e às condições materiais necessárias, a iniciativa é conhecida por uma parcela significativamente pequena da população com características socioeconômicas bastante específicas, dificultando a sua caracterização como um portal que, de fato, promova a democratização do acesso à informação que circula no poder legislativo²⁶.

22 Resposta anônima dada por respondente em questão aberta do questionário.

23 Resposta anônima dada por respondente em questão aberta do questionário.

24 Resposta anônima dada por respondente em questão aberta do questionário.

25 Resposta anônima dada por respondente em questão aberta do questionário.

26 Quase 1/3 das pessoas ficaram sabendo do portal no próprio site da Câmara dos Deputados, o que indica que possivelmente são pessoas que já tenham interesse pelos assuntos da Câmara – ou por serem servidores da Casa ou por buscarem maior interação com a Casa. Outros 26% disseram ter ficado sabendo do portal por meio de pesquisa na internet, o que também sinaliza que são pessoas que buscam informações nas redes sobre ferramentas participativas, meios de interação, entre outros. Dos respondentes, 22% indicaram que ficaram sabendo do portal por meio da divulgação existente em sites. Destaca-se, assim, o papel fundamental da internet como fonte divulgadora das iniciativas fomentadas. A maioria dos participantes ficou sabendo do e-Democracia por meio de alguma ferramenta online. Isto sinaliza algo tanto positivo quanto um alerta aos gestores para que outros meios sejam utilizados no intuito de uma divulgação mais ampla. É essencial que cada vez mais cidadãos conheçam e tenham acesso a meios participativos efetivos.

Vários participantes destacaram a importância da existência de técnicos e especialistas, nos assuntos diversos tratados, em discussões de cada comunidade para disponibilizar aos cidadãos informações pertinentes e necessárias. Muitas vezes essa participação de especialistas nos debates não acontece. A razão principal dessa ausência é a indisponibilidade de consultores legislativos e outros profissionais que poderiam participar. Essa indisponibilidade revela sutil desvalorização da iniciativa por alguns integrantes da Casa. Uma das razões de algumas comunidades virtuais legislativas não terem tido uma participação popular expressiva está na complexidade do tema e no pouco envolvimento de especialistas do órgão nas discussões iniciadas. Também fundamental foi a importância destacada do fomento ao debate de forma geral e o efetivo uso das sugestões pelo relator do projeto de lei.

Do total de 44 contribuições realizadas pelos cidadãos no sentido de alterar, suprimir ou incluir algum trecho do projeto de lei, apenas nove foram incorporadas à versão final do Projeto de Lei. Interessante observar a diversidade de atores participantes. Sugestões acatadas foram realizadas por cidadãos engajados em movimentos sociais, como os ciberativistas do Coletivo de Blogueiros Progressistas do Paraná, jornalistas, acadêmicos da Fundação Getúlio Vargas, Universidade Federal do ABC e indivíduos representantes de organizações como a Globo e a empresa de telecomunicações Oi. Pesquisas que realizem análises acerca da influência política exercida por cada grupo e organização em todo o processo são sugeridas como forma de aprofundar a compreensão das práticas democráticas participativas verificadas e dos mecanismos sociotécnicos que as engendram.

Conclusão

O processo de participação popular por meios digitais têm sido consideravelmente estimulado no Brasil por iniciativas governamentais, especialmente após o processo de redemocratização do país, o uso intenso das tecnologias de informação e a instituição de ações e estratégias para o desenvolvimento do governo eletrônico em 2000.

Parlamentos de diversos países já contam com experiências participativas para promoção de debate, criação e discussão de leis. No Brasil, o exemplo mais próximo é o do portal e-Democracia, cujo principal intuito é desenvolver espaços de debates que fomentem a participação popular na elaboração de projetos de lei.

A questão fundamental da pesquisa consistiu em compreender de que forma a ferramenta de governo eletrônico pesquisada contribui, de fato, para a expansão e consolidação da democracia participativa na sociedade brasileira, alcançando, de forma relativamente satisfatória, seus objetivos.

Pode-se afirmar, com base nos resultados de pesquisa apresentados, que existe significativa distância entre os objetivos definidos para o e-Democracia e o que vem sendo, de fato, alcançado. Apesar de ser uma ferramenta elaborada com o intuito de alcançar a todos e aproximar a Câmara dos Deputados da sociedade de forma abrangente, o grupo de indivíduos que a acessa ainda é bastante restrito, limitado a uma parcela da população com níveis elevados de educação e renda.

Mecanismos políticos e sociotécnicos, muitos deles revelando significativa resistência à inovação em questão, dificultam a plena adoção da iniciativa. Tais mecanismos referem-se, primordialmente, ao pouco respaldo institucional oferecido à iniciativa, à pouca participação nos processos suscitados pelo e-Democracia por profissionais do órgão e à ausência de esforços para divulgar a iniciativa de maneira efetiva. Além disso, alguns consultores apontaram a fragilidade das condições de infraestrutura tecnológica do Portal. Significa dizer que a iniciativa ainda não possui as condições técnicas necessárias para suportar o seu uso por uma parcela maior da população do que aquela que já a utiliza.

Ainda que limitações sejam observadas, o e-Democracia representa iniciativa de apoio significativo ao desenvolvimento de espaços públicos de participação política e deliberação. Vale ressaltar que tais limitações constituem um conjunto de problemas relativos ao desenvolvimento abrangente da própria democracia

participativa digital. São fatores observados não apenas em iniciativas no Brasil. Em vários países em que pesquisas foram realizadas para verificar o alcance das ferramentas construídas para aumentar a participação política online, mesmo os melhores sistemas desenvolvidos com esse intuito nunca cresceram além de comunidades com poucas centenas (CHADWICK, 2009).

Os processos sociotécnicos que orientam o desenvolvimento do e-Democracia e a sua utilização são observados tanto na esfera organizacional, no tocante a características de gestão da iniciativa, quanto nas características estruturais da sociedade brasileira. No tocante à esfera organizacional, constata-se a ausência de esforços e planejamento no sentido de incluir grupos e classes sociais distintas no processo de participação. A infraestrutura tecnológica necessária para garantir essa inclusão também não é verificada. A iniciativa prescinde de necessária divulgação ampla da ferramenta como forma de aprofundamento do conhecimento sobre questões que dizem respeito à esfera pública. Além disso, existe considerável relutância, por parte de alguns grupos profissionais do setor público, em incorporar sugestões, com base em consultas online, a suas rotinas e práticas cotidianas. Essa relativa resistência deve-se a diversos fatores, como falta de tempo para se envolver com a iniciativa²⁷, rivalidades internas entre pares e entre organizações e, talvez o fator mais significativo, receio de perder o controle sobre a agenda.

Outros fatores responsáveis por dificultar o pleno alcance dos objetivos do e-Democracia associam-se a barreiras culturais quanto à adoção de inovações, influenciando consideravelmente o interesse da população em participar. Tais barreiras estão diretamente associadas ao nível de escolaridade e às condições materiais necessárias para acesso às ferramentas eletrônicas pelos cidadãos brasileiros. Evidência das limitações à participação é o baixo número de participantes que, de fato, sugeriram alterações ao projeto de lei. Como visto, das 374 contribuições, apenas 44 delas foram elaboradas com esse intuito. Além disso, as análises do perfil socioeconômico e político dos indivíduos atuantes revelam que são especialistas no assunto tratado. A iniciativa, portanto, não pode ser considerada uma iniciativa que tenha gerado uma mobilização popular abrangente.

O não cumprimento de objetivos traçados por iniciativas de governo eletrônico está estreitamente relacionado à inexistência de tais condições indispensáveis. Conclui-se que efetivar práticas democráticas participativas em meios digitais requer o cumprimento de uma série de condições políticas e sociotécnicas, que vão desde a necessidade de uma confluência de interesses entre diversos grupos políticos até fatores que caracterizam a população-alvo, como o acesso à educação e aos recursos tecnológicos necessários. Ainda que a participação política seja potencializada pela existência de ferramentas eletrônicas de governo como o e-Democracia, o sucesso de iniciativas desenvolvidas com o intuito de estimular a democracia participativa digital depende da satisfação dessa pluralidade de condições aqui discutidas.

Referências

AGGIO, C.; SAMPAIO, R. Democracia digital e participação: os modelos de consulta e os desafios do Gabinete Digital. In: COCCO, G. (Org.). *Gabinete digital: análise de uma experiência*. Porto Alegre: Companhia Rio-Grandense de Artes Gráficas (CORAG), 2013. p. 19-38.

AVRITZER, L. (Org.). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.

²⁷ No caso do e-Democracia, consultores legislativos são frequentemente solicitados a coordenar as comunidades virtuais legislativas como moderadores, solicitação que tendem a não aceitar de imediato. Muitas comunidades, inclusive, deixam de existir por falta de moderadores e cidadãos envolvidos.

- AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Org.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.
- BARBER, B. R. *Strong democracy: participatory politics for a new age*. Berkeley: University of California Press, 1984.
- BARBER, B. R. The uncertainty of digital politics: democracy's uneasy relationship with information technology. *Harvard International Review*, v. 23, n. 1, p. 42-48, 2001.
- BRAGA, S. *O papel das TICs na institucionalização das democracias: um estudo sobre a informatização dos órgãos legislativos na América do Sul com destaque para o Brasil*. Brasília, DF: Plenarium, 2007.
- CARNEIRO, C. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. *Revista de Administração Pública*, v. 36, n. 2, p. 277-292, 2002.
- CASTELLS, M. *A sociedade em rede: a era da informação: economia, sociedade e cultura*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- CEPIK, M.; CANABARRO, D. (Org.). *Governança de TI: transformando a administração pública no Brasil*. Porto Alegre: WS, 2010.
- CHADWICK, A. Digital network repertoires and organizational hybridity. *Political Communication*, v. 24, n. 3, p. 283-301, 2007.
- CHADWICK, A. Web 2.0: new challenges for the study of e-democracy in an era of informational exuberance. *I/S: A Journal of Law and Policy for the Informational Society*, v. 5, n. 1, p. 9-41, 2009.
- COLEMAN, S.; BLUMLER, J. G. *The internet and democratic citizenship: theory, practice and policy*. New York: Cambridge University Press, 2009.
- CUNILL GRAU, N. Nudos críticos de la accountability societal: extrayendo lecciones de su institucionalización en América Latina. In: PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas, 2002. p. 193-217.
- DAGNINO, E. (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- FARIA, C. F. S. D. *O Parlamento aberto na era da internet: pode o povo colaborar com o Legislativo na elaboração das leis?* Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2012.
- FOUNTAIN, J. E. *Construindo um Estado virtual*. Brasília, DF: ENAP, 2005.
- FREITAS, C. O software público brasileiro: novos modelos de cooperação econômica entre Estado e Sociedade Civil. *Informação & Sociedade: Estudos*, v. 22, n. 2, p. 99-113, 2012.
- GOMES, W. Democracia digital: que democracia? In: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PESQUISADORES EM COMUNICAÇÃO POLÍTICA, 2., 2007, Belo Horizonte. *Anais...* Belo Horizonte: UFMG, 2007. Disponível em: <http://www.fafich.ufmg.br/compolitica/anais2007/gt_ip-wilson.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2014.
- HABERMAS, J. *Mudanças estruturais na esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- HINDMAN, M. The real lessons of Howard Dean: reflections on the first digital campaign. *Perspectives on Politics*, v. 3, n. 1, p. 121-128, 2005.
- HINDMAN, M. *The myth of digital democracy*. Princeton: Princeton Univ. Press, 2008.
- INGLEHART, R. Trust, well-being and democracy. In: WARREN, M. E. (Org.). *Democracy and trust*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. p. 88-120.

- MARGETTS, H. Governo eletrônico: uma revolução na administração pública? In: PETERS, G.; PIERRE, J. (Org.). *Administração pública*: coletânea. São Paulo: Unesp, 2010. p. 357-376.
- MARGETTS, H.; DUNLEAVY, P. *Cultural barriers to e-government*. London: National Audit Office, 2002. Disponível em: <http://www.governmentontheweb.org/downloads/papers/Cultural_Barriers.pdf>. Acesso em: 06 fev. 2014.
- MEDEIROS, P. H. R.; GUIMARAES, T. A. A institucionalização do governo eletrônico no Brasil. *Revista de Administração de Empresas*, v. 46, n. 4, p. 66-78, 2006.
- MIOLA, E. Iniciativas institucionais de deliberação online: um estudo do fórum de discussão do portal da Câmara dos Deputados. In: GOMES, W.; MAIA, R. C. M.; MARQUES, F. P. (Org.). *Internet e participação política no Brasil*. Porto Alegre: Sulina, 2011. p. 147-174.
- NAVARRO, Z. O “Orçamento Participativo” de Porto Alegre (1989-2002): um conciso comentário crítico. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Org.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003. p. 89-108.
- NORRIS, P. *Democratic deficit: critical citizens revisite*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.
- PATEMAN, C. *Participação e teoria democrática*. São Paulo: Paz e Terra, 1992.
- PEREIRA, M. A. Internet e mobilização política: os movimentos sociais na era digital. *Teoria & Sociedade*, n. 18, pt. 2, p. 10-33, 2011.
- PINHO, J. A. G. Investigando portais do governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. *Revista de Administração Pública*, v. 42, n. 3, p. 471-493, 2008.
- PLANT, R. Online communities. *Technology in Society*, v. 26, n., p. 51-65, 2004.
- POSSAMAI, A. J. Perspectivas e desafios da democracia digital no Brasil: a participação eletrônica no ciclo de políticas públicas. In: COCCO, G. (Org.). *Gabinete digital: análise de uma experiência*. Porto Alegre: Companhia Rio-Grandense de Artes Gráficas (CORAG), 2013. p. 111-144.
- PRICE, V.; CAPELLA, J. Online deliberation and its influence: the electronic dialogue project in campaign 2000. *IT and Society*, v. 1, n. 1, p. 303-329, 2002.
- RUEDIGER, M. A. Governo eletrônico e democracia: uma análise preliminar dos impactos e potencialidades na gestão pública. *Organizações & Sociedade*, v. 9, n. 25, p. 29-43, 2002.
- STABILE, M. *Democracia Eletrônica para quem? Quem são, o que querem e como os cidadãos avaliam o portal da Câmara dos Deputados*. 2012. 185 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política)-Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2012.
- UNITED Nations e-government survey 2014. New York: United Nations, 2014.
- WAMPLER, B. A difusão do orçamento participativo brasileiro: “boas práticas” devem ser promovidas? *Opinião Pública*, v. 14, n. 1, p. 65-95, 2008.
- WOLKMER, A. C. Do paradigma da representação à democracia participativa. *Sequência*, n. 42, p. 83-97, 2001.

Submissão: 07/02/2014
Aprovação: 16/03/2015

