

DEMOCRACIA DIGITAL, COMUNICAÇÃO POLÍTICA E REDES

Teoria e prática

Sivaldo Pereira da Silva
Rachel Callai Bragatto
Rafael Cardoso Sampaio (orgs.)



DEMOCRACIA DIGITAL, COMUNICAÇÃO POLÍTICA
E REDES: TEORIA E PRÁTICA

Sivaldo Pereira da Silva
Rachel Callai Bragatto
Rafael Cardoso Sampaio
ORGANIZADORES

DEMOCRACIA DIGITAL, COMUNICAÇÃO POLÍTICA E REDES

Teoria e prática



Esta obra encontra-se sob a licença Creative Commons Atribuição-Compartilhual 3.0 Brasil. Para ver uma cópia desta licença, visite

<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/br/>.



Grafia atualizada respeitando o novo
Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa

Revisão: Priscilla Morandi
Capa: Thalita Sejanés

CONSELHO EDITORIAL

Felipe Trotta (PPG em Comunicação e Departamento de Estudos Culturais e Mídia/UFF)
João Paulo Macedo e Castro (Departamento de Filosofia e Ciências Sociais/Unirio)
Ladislau Dowbor (Departamento de pós-graduação da FEA/PUC-SP)
Leonardo De Marchi (Faculdade de Comunicação Social/Uerj)
Marta de Azevedo Irving (Instituto de Psicologia/UFRJ)
Marcel Bursztyń (Centro de Desenvolvimento Sustentável/UNB)
Micael Herschmann (Escola de Comunicação/UFRJ)
Pablo Alabarces (Facultad de Ciencias Sociales/Universidad de Buenos Aires)
Roberto dos Santos Bartholo Junior (COPPE/UFRJ)

Democracia digital, comunicação política e redes :
teoria e prática / Sivaldo Pereira da Silva; Rachel Callai
Bragatto e Rafael Cardoso Sampaio – Rio de Janeiro:
Foliodigital: Letra e Imagem, 2016.

ISBN 978-85-61012-86-1

DOI 10.24328/2017/61012.88

1. Comunicação. 2. Política. I. Título. II. Silva, Sivaldo
Pereira da. III. Bragatto, Rachel Callai. IV. Sampaio,
Rafael Cardoso

CDD: 302.23

www.foliodigital.com.br

Foliodigital é um selo da editora Letra e Imagem
Rua Teotônio Regadas, 26/sala 602
cep: 20.200-360 – Rio de Janeiro, RJ
tel (21) 2558-2326
letraeimagem@letraeimagem.com.br
www.letraeimagem.com.br

SUMÁRIO

<i>Apresentação</i>	7
João Paulo Mehl	
PARTE I – TEORIA, PERSPECTIVAS E DESAFIOS	
<i>Estado da arte e horizontes</i>	
1. Concepções, debates e desafios da democracia digital	17
<i>Sivaldo Pereira da Silva, Rafael Cardoso Sampaio e Rachel Callai Bragatto</i>	
2. 20 anos de política, Estado e democracia digitais: uma “cartografia” do campo	39
<i>Wilson Gomes</i>	
3. A construção do campo de Internet & Política: análise dos artigos brasileiros apresentados entre 2000 e 2014	77
<i>Rafael Cardoso Sampaio, Rachel Callai Bragatto e Maria Alejandra Nicolás</i>	
<i>Desafios e tendências</i>	
4. Mecanismos de Dominação Simbólica nas Redes de Participação – Política Digital	111
<i>Christiana Soares de Freitas</i>	
5. Tendências democráticas e autoritárias, arquiteturas distribuídas e centralizadas	137
<i>Henrique Z.M. Parra e Alexandre Hannud Abdo</i>	
6. Medição do uso da internet para a participação: desafios para governo e sociedade no Brasil	161
<i>Manuella Maia Ribeiro e Alexandre Fernandes Barbosa</i>	

7. Dilemas na apropriação das TICs pela ALMG: uma análise sobre a percepção dos gestores	189
<i>Ricardo Fabrino Mendonça e Marcus Abílio Pereira</i>	

PARTE II – EXPERIÊNCIAS E PRÁTICAS

Consultas e participação

8. <i>Superposters</i> , especialização e serviço: a primeira consulta pública do Marco Civil da Internet no Twitter	221
<i>Letícia Capone, Arthur Ituassu, Sérgio Lifschitz e Vivian Mannheimer</i>	
9. O uso de fóruns <i>on-line</i> na eleição do Conselho Nacional de Políticas Culturais: modos de apropriação por eleitores, candidatos e governo	247
<i>Sivaldo Pereira da Silva</i>	
10. Instituições participativas, <i>accountability</i> e mídias sociais: o Conselho Nacional de Assistência Social	277
<i>Debora Rezende de Almeida</i>	

Abertura e direito à informação

11. A comunicação das <i>Prefs</i> : considerações preliminares sobre o alcance do Facebook como ferramenta de democracia digital	313
<i>Lenise Klenk e Kelly Prudencio</i>	
12. Governo eletrônico, democracia online e direito à informação: análise do perfil em redes sociais da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir/Brasil)	343
<i>Ana Cláudia Farranha e Viviane Silva dos Santos</i>	
13. Portal Brasileiro de Dados Abertos: novas práticas para o fortalecimento da democracia e da gestão pública na Era Digital	365
<i>Ana Júlia Possamai</i>	
14. Netizen em ação: hackeando o parlamento a partir de dentro	393
<i>Cristiano Ferri Faria, Malena Rehbein Rodrigues e André Rehbein Sathler</i>	
Sobre os organizadores e autores	419

APRESENTAÇÃO

No epicentro da crise institucional brasileira, nos provocamos a falar de democracia. Justamente em um dos momentos mais delicados da história recente do país, em que nosso modelo democrático encontra-se enfraquecido em consequência do rompimento institucional que presenciamos, nos desafiamos a trilhar caminhos que busquem analisar o papel das tecnologias digitais de comunicação no fortalecimento das práticas e estruturas democráticas.

A presente proposta não tem por objetivo falar especificamente do processo político em curso, mas refletir sobre o campo da democracia digital, debater experiências e traçar potenciais cenários, de modo a preservar conquistas e ousar experimentações que fortaleçam a transparência pública e a participação social por meio da internet.

Esta obra é parte dos esforços e trabalhos desenvolvidos pelo Laboratório de Cultura Digital, uma parceria firmada entre o Setor de Educação da Universidade Federal do Paraná (UFPR), coordenado pela professora Andrea Caldas, e o Ministério da Cultura, ainda na gestão de Dilma Rousseff na Presidência da República. Tem como propósito a experimentação, formação e desenvolvimento de políticas de participação e democracia digital por meio de metodologias e *softwares* livres.

O LAB surge da necessidade de romper com velhas estruturas de desenvolvimento de *software* por meio da introdução de novos conceitos de produção de tecnologia, integrando organizações sociais e culturais, academia, arranjos produtivos locais e comunidades de *software*, humanizando o desenvolvimento de tecnologia e integrando expertises por meio da construção colaborativa de modo a gerar melhores resultados políticos, sociais e econômicos para o Estado brasileiro.

Para atingir estes objetivos estruturamos o Laboratório em cinco eixos que atuam de forma integrada: Tecnologia; Academia; Sociedade Civil; Articulação Federativa e MinC, sendo que este livro é um dos produtos de responsabilidade do “Eixo Academia” e tem por objetivo produzir conhecimento, avaliar experiências e fornecer subsídio para o desenvolvimento das metodologias e tecnologias elaboradas pelo Laboratório.

Entendemos que democracia digital é, sem dúvida, um caminho sem volta na relação entre Estado e Sociedade. Governos de diversos matizes ideológicos, assim como atores sociais dos mais diversos tipos, trazem a temática da participação e do uso de tecnologias para o seu provimento para a centralidade de seus programas e discursos. No entanto, por ser um campo em disputa e com visões muito diferentes do que seria desejável em termos democráticos, as formas de uso e apropriação das tecnologias podem ser amplamente diferentes e, por vezes, até contraditórias.

Com isto em vista, entendemos que nosso papel é contribuir com os rumos da democracia digital visando a sua popularização, buscando alternativas para reduzir a exclusão digital, ampliar as possibilidades de acesso e interação entre cidadãos e organizações públicas, disponibilizar soluções intuitivas e fomentar a formulação de marcos regulatórios que garantam maior efetividade das políticas de participação social.

Neste sentido, desde o início do projeto nos dedicamos a realizar seminários, debates e grupos de trabalho, sendo que os artigos aqui reunidos têm origem neste processo, em especial no Seminário Democracia em Rede, realizado entre 16 e 20 de maio de 2016, em Curitiba. Buscamos com este livro apresentar um conjunto de olhares sobre a teoria e a prática do campo da Democracia Digital, sem a pretensão de esgotar o assunto, mas de contribuir com o fortalecimento da democracia brasileira.

O livro está dividido em duas partes. A primeira, “Teoria, perspectivas e desafios”, subdivide-se em dois blocos. Dentro do bloco chamado “Estado da Arte e Horizontes”, os artigos apresentados levantam um debate sobre os estudos da Democracia Digital e a formação desse campo do conhecimento. No primeiro capítulo, Sivaldo Pereira da Silva, Rachel Callai Bragatto e Rafael Cardoso Sampaio fazem uma síntese das concepções, debates e desafios da democracia digital, situando o tema

a partir de suas questões-chaves, oferecendo um bom contexto para os capítulos seguintes. No segundo capítulo, Wilson Gomes apresenta um robusto estudo sobre a produção científica nos últimos 20 anos, com foco na produção estrangeira, trazendo uma vasta coleção de referências bibliográficas e delimitando a temática. No terceiro capítulo, desta vez com um olhar voltado para a produção intelectual brasileira, Rafael Cardoso Sampaio, Rachel Callai Bragatto e Maria Alejandra Nicolás apresentam um panorama acerca dos estudos sobre Internet & Política no Brasil entre os anos de 2000 e 2014, classificando-os de acordo com objetos de estudo, abordagens teóricas e metodologias aplicadas.

O segundo bloco, nomeado “Desafios e Tendências”, traz no capítulo de Christiana Soares de Freitas um estudo sobre perfis e formas de uso da tecnologia em processos participativos – digitais e não digitais –, apontando um cenário desafiador diante de desigualdades e entraves que este horizonte estabelece. Em seguida, Henrique Parra e Alexandre Hannud Abdo, no quinto capítulo, nos provocam a refletir sobre o papel das tecnologias na sociedade atual, onde questionam se o seu uso será para fortalecer laços de colaboração e solidariedade ou alimentar a lógica da suspeita e se queremos a tecnologia para melhorar as condições democráticas ou para o controle de nossas vidas. No sexto capítulo, Manuella Maia Ribeiro e Alexandre Fernandes Barbosa apresentam uma revisão de literatura sobre a medição do uso das TIC para participação, trazem uma análise sobre os resultados dos indicadores apresentados nas pesquisas realizadas pelo Cetic.br e apontam desafios para a ampliação da e-participação no Brasil. Finalizando o segundo bloco do livro, Ricardo Fabrino Mendonça e Marcus Abílio apresentam uma análise da percepção dos gestores da Assembleia Legislativa de Minas Gerais sobre a apropriação das TICs pela casa legislativa e apontam desafios para sua consolidação. Os autores elencam um conjunto de obstáculos à apropriação das Tecnologias de Informação e Comunicação no processo de implementação de ações digitais voltadas a aproximar cidadãos e seus representantes.

A segunda parte do livro, chamada “Experiências e Práticas”, também divide-se em dois blocos. Primeiramente, no bloco “Consultas e Participação”, o artigo de Letícia Capone, Arthur Ituassu, Sérgio Lifschitz e Vivian Mannheimer traz uma análise da comunicação desenvolvida no Twitter durante a primeira Consulta Pública do Marco

Civil da Internet, buscando identificar os atores envolvidos, as mídias presentes e os assuntos abordados. Destacam a concentração de postagens em determinadas vozes (*superposters*), a grande incidência de usuários e mídias especializados no processo e também apontam aspectos positivos na dimensão informacional da consulta *on-line* estudada. No nono capítulo, Sivaldo Pereira da Silva traz uma análise quanti-quali do processo de eleição do Conselho Nacional de Política Cultural, por meio da qual é possível identificar potências e limites em um processo *on-line* de participação. O autor caracteriza os modos de apropriação de eleitores, candidatos e agentes governamentais, seus padrões e peculiaridades. Finalizando este terceiro bloco, Debora Rezende de Almeida traz a experiência do Conselho Nacional de Assistência Social no uso de redes sociais, desenvolvendo uma análise a partir da perspectiva de *accountability*. A autora identifica problemas para a concretização de determinados horizontes normativos.

O quarto e último bloco, “Abertura e Direito à Informação”, começa com um estudo de Lenise Klenk e Kelly Prudencio em que refletem sobre a finalidade e contribuições do uso do Facebook pelas administrações municipais das capitais brasileiras. Focando nas páginas das três prefeituras com o maior número de seguidores, o capítulo detém-se sobre as publicações de maior alcance a partir de preceitos ou práticas consideradas relevantes para o aperfeiçoamento da democracia, como governo eletrônico, participação, *accountability* e transparência. Em perspectiva similar, mas no âmbito federal, Ana Cláudia Farranha e Viviane Silva dos Santos dedicam-se a analisar o uso do Facebook e do Twitter pela Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR/Brasil). O objetivo das autoras é perceber o sentido da presença do Estado nessas redes sociais digitais: ela amplia a democracia? Favorece o direito à informação e o princípio da publicidade? Se sim, em que medida? No artigo seguinte, Ana Júlia Possamai traz a discussão sobre as potencialidades dos dados abertos, destacando a importância destes para transparência, *accountability*, controle social e participação. Também destaca a potência dos dados abertos para o aperfeiçoamento da gestão por meio do cruzamento de dados. Por último, Cristiano Ferri Faria, Malena Rehbein Rodrigues e André Rehbein Sathler trazem um debate sobre o papel e o direito dos cidadãos na era das redes digitais com foco na ideia de um parlamento aberto, que enfatiza a participação

popular e a transparência. Os autores fazem um apanhado da experiência do portal e-Democracia e depois apresentam os primeiros relatos sobre a criação e manutenção do Laboratório Hacker, que busca tornar-se um centro de criação de ideias e *softwares* para aumentar a abertura do parlamento.

Como toda produção deste laboratório, este livro também adota princípios da liberdade do conhecimento e preza pelo livre compartilhamento. Por isso, esta obra está licenciada por meio da licença Creative Commons, no modelo CC-BY-SA (Atribuição-Compartilhar Igual <https://br.creativecommons.org/licencas/>), que permite que qualquer pessoa remixe, adapte e crie a partir desta obra, desde que atribua o devido crédito e que licencie as novas criações sob termos idênticos.

Boa leitura,

João Paulo Mehl
Coordenador Executivo
Laboratório de Cultura Digital



PARTE I
Teoria, perspectivas e desafios

ESTADO DA ARTE E HORIZONTES

Concepções, debates e desafios da democracia digital*

Sivaldo Pereira da Silva
Rafael Cardoso Sampaio
Rachel Callai Bragatto

INTRODUÇÃO

Nas primeiras décadas do século XXI, os programas e experiências de democracia digital se tornaram frequentes em diversos países. Embora bastante difundidas, essas iniciativas aconteceram de modo heterogêneo, objetivando diferentes fins, desempenhando diferentes funções no sistema político. O que podemos chamar de “democracia digital” lida com a complexa relação entre tecnologias digitais de comunicação e as práticas democráticas. Também serve para definir um emergente campo de estudo que se consolidou nessas primeiras décadas (também sob a denominação de “e-democracia”, “democracia eletrônica” ou “ciberdemocracia”). Diretrizes governamentais, relatórios de organismos multilaterais, livros e um grande volume de artigos científicos têm sido publicados sobre o tema buscando estabelecer conexões conceituais e práticas, teóricas e empíricas, críticas ou normativas neste campo.

É possível afirmar que a noção de democracia digital foi historicamente fertilizada pelo imaginário das potencialidades técnicas dos recursos digitais para resolver problemas ou melhorar o desempenho das democracias modernas (COLEMAN; BLUMLER, 2009; GOMES, 2005). Embora esta seja a tônica preponderante, também sempre coexistiram visões mais distópicas, ainda que minoritárias. Para além desta percepção geral, o avanço dos estudos na área tem demonstrado que há visões específicas sobre diferentes questões daí procedentes: qual o lugar da representação, da participação e da deliberação pública neste horizonte? Do ponto de vista político, qual seria a função das ferramentas de

democracia digital? Analistas divergem sobre quais (e se) determinados elementos do sistema político deveriam ser normativamente priorizados no *design* da ferramenta digital.

Boa parte das questões que diversificam o campo nascem da riqueza narrativa que há tanto no imaginário democrático quanto no imaginário tecnológico. A narrativa democrática, por exemplo, nunca foi homogênea e nela sempre coexistiram diferentes visões sobre a função e as finalidades de instituições, mecanismos e agentes (HELD, 2006). Somando-se a isso, o próprio imaginário tecnológico também não é monolítico: sempre se fez povoado de divergências conceituais e teóricas, visualizado através de diversas lentes (realismo, determinismo, idealismo, ceticismo etc.). A crescente apropriação social do digital e seu importante papel na vida cotidiana trazem questões para se pensar a relação entre sociedade e técnica ou, mais especificamente ao que nos interessa neste livro, entre democracia e tecnologia.

Apesar da heterogeneidade teórica que compõe o debate sobre democracia digital, é possível apontar alguns padrões e organizar a narrativa, identificando as diferentes visões que se instalaram sobre o tema. Para além disso, independentemente do horizonte normativo adotado, há ainda desafios a serem superados e que convém serem identificados, para se contextualizar melhor os capítulos que compuseram este livro e as diferentes visões de seus autores.

Sem a pretensão de resolver essas divergências ou de sugerir um único caminho, o objetivo deste capítulo é dar um cenário para este debate. Clarear concepções, apontar divergências, compreender discussões de fundo sobre as razões e as funções da democracia digital hoje. Ao mesmo tempo, distinguir as principais perspectivas que este campo tem em seu caminho.

A proposta é fazer uma discussão introdutória e na medida do possível didática, convidando o leitor a compreender esses fenômenos previamente. Assim, o texto foi dividido em duas partes. Na primeira seção, buscamos expor a discussão mais basilar sobre democracia digital; o que habita sua órbita conceitual; como nela trafegam correntes teóricas. Na segunda seção, buscamos identificar os principais desafios que o campo enfrenta hoje diante da sua expansão, tentando também apontar alguns dos problemas que dele emergem.

DEMOCRACIA DIGITAL E SUA ÓRBITA CONCEITUAL

Falar em “órbita” é útil, pois oferece uma metáfora, ainda que imperfeita, de um sistema composto por um núcleo ao redor do qual circulam outros corpos, que também se influenciam pelas respectivas forças da gravidade que emitem. Pensar em democracia digital requer configurar este núcleo conceitual ao redor do qual outros temas e outras ênfases circulam, com suas forças e influências.

Para identificar este centro conceitual, é preciso lembrar que estamos falando sobre duas dimensões paralelas que se acoplaram: (a) a tradição da concepção de *democracia* e todo o seu debate histórico, normativo e prático enquanto sistema político; (b) as inovações interativas das tecnologias *digitais* e toda sua expansão para a vida cotidiana, aplicada para solucionar problemas comunicativos e informativos modernos.

Lusoli (2013) pondera que ao adicionar o “e” de eletrônico (*electronic* no original) à democracia, não temos, necessariamente, uma restrição semântica, e sim uma expansão. O eletrônico refere-se aos aspectos da vida moderna (e semanticamente tenta incluir os aspectos mais modernos das tecnologias, como conectividade, multimídia, interatividade, digitalização, organização em redes etc.). Já a democracia se refere a uma forma de governo baseada na soberania popular, que é, por sua vez, assentada em constituições e instituições que asseguram uma série de direitos, como igualdade, política e liberdade. Ao somar os dois, teríamos numa primeira visão a ideia de que democracia digital se refere ao uso de tecnologias digitais para concretizar avanços do ideário democrático.

Este nos parece ser um núcleo conceitual inicial razoável. Porém, carente de algumas análises sobre duas dimensões que estão nas bases desta definição. Primeiro, trata-se de uma conceituação de teor normativo, que vê a democracia digital como algo que pode melhorar o sistema político. Isso ocorre por estar umbilicalmente vinculada ao horizonte normativo da tradição democrática e suas deontologias. Nesta definição exclui-se, naturalmente, todo o uso de tecnologias digitais para ações autoritárias, para sabotar, obstruir ou impedir práticas democráticas. Portanto, assim como a Democracia é uma abordagem normativa dentro do campo mais amplo da Política, a *e-democracy* é também uma abordagem normativa dentro do campo

mais amplo da *e-politics*. Por exemplo, a criação de plataformas *on-line* por redes terroristas ou por grupos racistas não são iniciativas de democracia digital, e sim ações que se situam na e-política. Segundo, trata-se de uma conceituação de inspiração empírica, isto é, pressupõe que aquilo que se compreende por democracia digital passa pela experiência prática, principalmente por se tratar do *design*, aplicação e efeitos de ferramentas que visam solucionar problemas reais. Ou seja, ainda que constructos ou modelos teóricos possam ser erguidos para guiá-la ou explicá-la, é a dimensão do uso que vai defini-la no ideário democrático¹.

Esta percepção e suas duas faces nos dão apenas uma abordagem inicial de base que pode ser compreendida como um ponto comum a todas as análises que orbitam a ideia de democracia digital. Este cerne é admitido mesmo nas análises mais críticas, pois, para criticar a democracia digital e seus efeitos colaterais ou ineficiência, é necessário reconhecê-la nesses termos normativos e práticos.

Entretanto, partindo deste núcleo conceitual comum, outras abordagens se ergueram e demonstraram suas peculiaridades e forças, principalmente quando se busca definir a função das iniciativas de democracia digital. É aí que as diversas visões ou tendências que povoam o debate histórico sobre democracia irão tematizar e pautar o digital a partir de suas ênfases particulares.

A primeira clivagem importante que podemos observar nos estudos sobre democracia digital diz respeito às distinções entre as ênfases social e institucional (Cf. GOMES, 2007). Como objeto da primeira, estariam questões como o engajamento político, o fortalecimento da esfera pública, a apropriação política das ferramentas digitais; relação entre novas tecnologias e capital social. Já a “vertente institucional” teria três endereços:

- a) o estudo sobre a conformação digital das instituições da democracia em sentido estrito (cidades e governos digitais, parlamentos online) ou lato (partidos políticos online);
- b) as iniciativas institucionais no vetor que vai do Estado aos cidadãos (como a presta-

¹ Para mais sobre as similaridades e diferenças entre e-democracia e e-política e para detalhes sobre os subcampos que formam cada área, ver o capítulo 2, de Wilson Gomes.

ção de serviços públicos online e governo eletrônico); c) iniciativas institucionais no vetor cidadãos-Estado (oportunidades de participação ou de oferta de inputs por parte da cidadania na forma de votos, respostas a sondagens, decisões ou sugestões orçamentárias, registro e discussão de opiniões em fóruns eletrônicos, etc). (GOMES, 2007, p. 11).

Os estudos que se enquadram na vertente social têm em comum a preocupação com a formação e as aptidões políticas da cidadania no ciberespaço. Questionam como a internet e suas ferramentas podem propiciar locais adequados para a formulação de preferências, para o fortalecimento das ligações entre grupos de interesse, para a organização de demandas sociais e para o amadurecimento de posições políticas e ideológicas. Em suma, voltam-se para questões relativas à construção da cidadania, mas sem vinculação direta e explícita com as instituições do sistema democrático (partidos políticos e poderes executivo e legislativo, em especial). Já a vertente institucional direciona-se a discussões referentes ao impacto da internet no modo de relacionamento entre o sistema político e o cidadão. As ponderações presentes nestes estudos são de ordem mais estrutural, pois dizem respeito à própria organização do ambiente e da dinâmica democrática e, em consequência, da ligação entre as instituições do Estado democrático e a cidadania².

Indo além da distinção entre as ênfases institucional e social, despontam ainda outras questões mais complexas relativas aos modelos ou correntes da teoria democrática. David Held acredita que apresentar modelos de democracia ajuda a mapear posicionamentos, recomendações, suposições e argumentos-chaves, assim como as reflexões críticas sobre eles. Porém, ressalta que são construções teóricas com o objetivo de facilitar a compreensão de pontos-chaves de diferentes aspectos das teorias democráticas (HELD, 2006). Como afirma Marques (2008), estes pontos essenciais funcionam melhor como guias gerais para arquitetura de procedimentos e instituições mais adequados a um estado democrá-

² Para um estado da arte das duas vertentes na pesquisa brasileira, ver o capítulo 3 de Rafael Cardoso Sampaio, Rachel Callai Bragatto e Maria Alejandra Nicolás.

tico e “não necessariamente os modelos devem ser vistos como receitas a serem obedecidas passo a passo, literalmente, na execução cotidiana dos processos democráticos” (p. 131). Com o surgimento da internet, o debate sobre correntes e modelos também foi transposto para a discussão contemporânea sobre democracia digital.

Com base nisso, Dahlberg identifica três “campos” proeminentes nos estudos sobre democracia digital que podem nos servir como uma razoável entrada para se compreender as diferentes visões que habitam este debate: o liberal-individualista, o comunitário e o deliberativo (iremos acrescentar um quarto: o participacionista, conforme veremos mais adiante). Estes campos refletem, de modo sintético, ênfases normativas levantadas pelas principais correntes teóricas que historicamente marcaram as teorias da democracia:

Esses três campos de democracia eletrônica são distintos pelos seus respectivos entendimentos da legitimidade democrática. Para o liberal individualista, um modelo democrático ganha legitimidade quando permite a expressão de interesses individuais. Para o comunitarismo, um modelo democrático é legitimado pelo fomento ao espírito e valores comunitários. Já para a democracia deliberativa, um modelo democrático é legítimo se facilita o discurso racional na esfera pública. Todas essas três posições podem ser identificadas na retórica e prática a respeito da relação internet – democracia. (2001, p. 158, tradução dos autores).

Abarcando uma série de abordagens que partem da ideia de que o cidadão precisa ter autonomia para poder expressar suas preferências, o modelo liberal individualista entende que a existência de informações políticas é fundamental para dar condições adequadas de escolha ao sujeito. Portanto, ao oferecer o maior e mais completo banco de dados e disponibilizar informações atualizadas sobre diversos assuntos e de distintas fontes, o que maximizaria o fluxo de informações e a competição de interesses, a comunicação digital permitiria a execução dos princípios em questão. Além disso, a internet é uma ferramenta eficiente no que tange a uma adequada promoção de escolhas políticas, na qual o cidadão pode se constituir de maneira livre para tomar decisões. O meio seria ainda uma forma efetiva e barata de oferecer serviços ou fomentar

determinas ações políticas (como doações para campanhas, emissão de documentos oficiais, atendimento *on-line* etc.)³.

Diferentemente dos liberais, para quem a centralidade democrática está na autonomia do indivíduo, os comunitaristas enfatizam o coletivo, os laços comunais e o senso de pertencimento. Nessa corrente, a democracia só se sustenta se os valores forem compartilhados e as relações reforçadas, produzindo assim engajamento cívico e capital social. Para eles, a comunidade deve prevalecer frente ao indivíduo, porém favorecendo a expressão individual, a liberdade e a própria democracia. A identidade da comunidade e a subjetividade nas relações são fundamentais para esta perspectiva. Também numa linha comunitarista, diversos autores irão se ocupar da relação entre internet, capital social e democracia acreditando que o fortalecimento dos laços entre os indivíduos, através de interações digitais, repercute beneficemente no sistema político⁴.

Assim como os comunitaristas, os deliberacionistas acreditam que o modelo democrático não deve ser definido pela simples agregação de interesses particulares. Contudo, a conformação da comunidade por meio dos laços sociais é superada pela ideia de público, na qual a democracia é justificada somente na medida em que torna possível o uso público da razão, o embate discursivo. Já em relação aos liberais, os deliberacionistas, de modo geral, também reconhecem direitos e liberdades, mas não abrem mão de uma maior participação dos cidadãos no processo de formação da opinião e da decisão política. Nesse sentido, as capacidades interativas e o vasto arcabouço informacional propiciados pela internet permitiriam que os cidadãos se comunicassem diretamente, de forma mais plural e independente. As possibilidades de, por meio da rede, trocar serviços e informações, realizar fóruns públicos, mesas de discussão e conferências *on-line* vão ao encontro dos conceitos desta perspectiva⁵.

³ Para conhecer alguns trabalhos que tocam nestes princípios ou com perspectiva relacionada ver: Braga (2007); Raupp, Pinho (2014); Norris (2001, 2003); Netchaeva (2002); Porte, Demchak e Jong (2002).

⁴ Para conhecer alguns trabalhos que tocam nesta perspectiva, ver Davis (1997); Klein (1999); Uslaner (2000); Wellman et al (2001); Shah et al (2001); Malina (2002); Sander (2005); Jackson et al (2004); Kraut (2002); Ester e Vinken (2003).

⁵ Para conhecer alguns trabalhos que tocam nestes princípios ou com perspectiva relacionada, ver: Brants (2002); Mitra e Watts (2002); Graham e Witschge (2003); Bohman (2004); Dahlgreen (2005); Mendonça, Pereira (2011); Rothberg (2008); Sampaio, Barros e Morais (2012); Wiklund (2005).

Um quarto campo que devemos acrescentar - e que não foi devidamente seccionado pela tipologia de Dahlberg - é o participacionista. Os adeptos desta concepção julgam problemática a pouca influência que o cidadão possui sobre os processos de tomada de decisão, isto é, sua baixa efetividade política. Para eles, a soberania popular deveria ser fomentada, garantindo que a decisão política legítima ocorresse por meio do controle e participação do público. Caberia ao cidadão não apenas se informar e definir representantes, mas participar da produção das decisões referentes às questões públicas⁶. Na visão participacionista, a ênfase maior das ferramentas de democracia digital seria, no final das contas, promover a participação⁷.

Para Dahlberg (2011), fazer a reconstrução das posições, no caso específico da democracia digital, apresenta quatro vantagens: 1) realçar a diversidade de possibilidades sendo articuladas pela prática e pela retórica da democracia digital; 2) ao reconstruir as diferentes posições, a pesquisa da democracia digital ganha o foco crítico sobre fins democráticos em vez de meios instrumentais; 3) a divisão oferece um modelo de trabalho para futuras pesquisas que poderão avaliar a razoabilidade de cada posição; e 4) ao se estender o foco crítico, a divisão sugere uma avaliação normativa do valor democrático de cada posição, em que os avaliadores precisam identificar e justificar o ponto no qual seus julgamentos são realizados (p. 867).

Contudo, embora correntes e modelos possam ser tipologias úteis, há outras formas de se pensar a segmentação deste campo de estudos. Fung e colegas (2013), por exemplo, optaram por modelos que não se espelham diretamente em diferentes valores democráticos, mas, sim, em expectativas, objetivos e modos de ação dos diferentes grupos interessados em questões políticas através de meios digitais de comunicação e

⁶ Para conhecer trabalhos na perspectiva mais participacionista, ver: Buchstein (1997); Barber (2000); Gibson (2001); Araújo, Pentead, Santos (2015); Chadwick (2011); Gomes (2005; 2011); Sæbø, Rose, Flak (2008); Marques (2008); Medaglia (2011); Sampaio (2014).

⁷ O capítulo 9 de Sivaldo Pereira da Silva e o capítulo 10 de Debora Rezende de Almeida são reflexões que abordam os usos de redes sociais e ferramentas de comunicação digital voltados para incrementar a participação política *on-line*, ainda que ambos os autores não estejam necessariamente enquadrados no *hall* participacionista, pois trabalham com vertentes teóricas múltiplas. Os textos trazem sobretudo exemplos de preocupações participativas e também situam o debate participacionista neste contexto

informação. Numa linha de argumentação similar, ao avaliar inovações democráticas presenciais e *on-line*, Smith afirma que os modelos tendem a ser incompletos e a simplificar excessivamente a complexidade da prática democrática (SMITH, 2009, p. 10).

Por fim, é importante ressaltar que tanto as ênfases (institucional ou social) quanto os modelos/campos descritos (liberal-individualista, comunitarista, deliberacionista e participacionista) devem ser vistos mais como constructos didáticos do que caixas fixas. Não devem ser pensados como etiquetas sob os quais os autores precisam ser catalogados. Há autores que defenderão claramente o horizonte político da democracia digital com base em uma visão marcadamente identificável com alguma das abordagens listadas. Isso ocorre principalmente quando a discussão se eleva para a filosofia política ou quando há claramente uma defesa sobre a principal função da democracia digital no sistema político. Porém, também há autores que não adotarão uma filiação tão evidente e tráfegarão em mais de uma ênfase ou adotarão elementos dos diversos modelos citados em pesquisas e estudos. Por exemplo, um mesmo autor poderá produzir um estudo sobre *websites* governamentais, numa ênfase institucional, e num outro momento, um estudo sobre a apropriação política de ferramentas de democracia digital por grupos sociais. Não são faces excludentes, na verdade são complementares e significam ênfases de pesquisa que podem ser intercambiáveis sem serem necessariamente contraditórias. Em um outro exemplo, o fato de um analista produzir um estudo sobre transparência digital não significa que despreze a participação. Este pode pressupor a transparência como um elemento do sistema capaz de melhorar os processos participativos⁸.

DESAFIOS E PERSPECTIVAS

Se por um lado as experiências e a produção científica sobre democracia digital cresceram muito nos últimos anos, isso não significa que o campo se tornou uma área finalmente madura, estável e sem questões a

⁸ Para mais sobre modelos de democracia digital, ver Bragatto (2011); Dahlberg (2001, 2011); Gomes (2007); Sampaio (2014).

resolver. Por tratar de fenômenos relativamente novos, na forma de objetos culturais altamente dinâmicos, inovadores e impactantes na vida pública (compreendendo o artefato técnico como um objeto cultural), há uma série de desafios que caracterizam hoje este campo.

Nesta última seção, buscaremos pontuar alguns dos principais desafios para a democracia digital hoje, sintetizando quatro conjuntos de questões que nos parecem mais fundamentais: (a) social, (b) institucional, (c) técnico e (d) epistemológico.

Primeiro, no que se refere à questão social, podemos afirmar que há hoje um certo consenso de que a esfera civil é o objetivo primário de exercícios de e-democracia (SÆBØ, ROSE, FLAK, 2008; MEDAGLIA, 2011), ainda que o lugar e a importância deste cidadão tenha suas divergências, a depender da perspectiva teórica adotada. Porém, há um grande desafio que envolve as técnicas de seleção dos participantes, inseridos em sociedades cada vez mais complexas. Segundo Fishkin (2009), se não podemos contar com “o” público, podemos ao menos contar com uma amostra representativa desse público, que tenderá, idealmente, a decidir como o público original decidiria. Mas como garantir esta representatividade na prática? O que seria um público participante ideal em termos quantitativos e qualitativos? De certo modo, a inclusão social nos projetos de democracia digital pressupõe uma “não participação” para funcionar. Por exemplo, se todos os cidadãos de uma cidade com 1 milhão de habitantes resolverem participar de um *chat* ao vivo com o prefeito, isso travará o sistema e demonstrará a inviabilidade da iniciativa. Para funcionar, a premissa é que a maioria das pessoas não estará lá. Mas se uma grande parte não está lá, como garantir a representatividade nestes casos? Ademais, se uma iniciativa de democracia digital apresenta números “baixos” seguidamente, a tendência natural é que o projeto seja fechado. Portanto, há uma necessidade de uma quantidade “razoável” de participantes (que irá variar de iniciativa para iniciativa)⁹.

Ao mesmo tempo, um desafio comum a projetos de democracia digital, no âmbito da dinâmica social, é o excesso normativo com que se trata a questão do engajamento do público. Busca-se, geralmente, um

⁹ Para uma discussão mais aprofundada sobre a exclusão digital e o domínio das iniciativas de e-democracia por um grupo de usuários, ver o capítulo 4 de Christiana Soares de Freitas.

cidadão hiperativo, hiperinformado que dificilmente é encontrado na realidade. Em programas e experiências de *e-democracy* (principalmente aquelas de vertente comunitarista, deliberacionista e participacionista), essa busca ganha contornos mais fortes (ARAÚJO, PENTEADO, SANTOS, 2015; CHADWICK, 2011; DAHLBERG, 2011; GOMES, 2011; COLEMAN, BLUMLER, 2009). Além disso, outras dimensões que envolvem o social também se somam neste cenário: a indisposição cívica, o ceticismo quanto ao sistema político e a hiperfragmentação dos temas da agenda pública (ROTHBERG, 2008) são outras variáveis que tornam o engajamento tanto qualitativo quanto quantitativo de cidadãos e de grupos sociais um problema na agenda teórica e prática dos estudos e projetos de e-democracia.

Segundo, embora as iniciativas de democracia digital estejam largamente difundidas em diversos países e em diversos níveis da administração pública (local, regional ou nacional) também permeando os três Poderes (Executivo, Legislativo e também, em menor grau, o Judiciário), ainda não estão amplamente institucionalizadas na mesma proporção. Na maioria dos casos, são projetos que existem menos como uma política de Estado e mais como políticas de governo, ocorrendo assim avanços ou retrocessos a depender do tipo de governo e sua perspectiva ideológica. Não por acaso, projetos de e-democracia aparecem basicamente na forma de programas e excepcionalmente na forma de leis¹⁰. Este gargalo institucional tem suas origens na trajetória da democracia moderna e sua estruturação histórica. Nela não foram previstos grandes *inputs* do cidadão em suas instituições. Historicamente, prevaleceu um certo nível de autonomia do representante frente aos seus constituintes e as instituições foram moldadas com base nesta premissa (SHANE, 2004; MANIN, PRZEWORSKI & STOKES, 2006). As democracias liberais modernas foram estruturalmente projetadas na ideia de que o governo representativo só existe porque há uma separação clara entre esfera civil e esfera política: os primeiros legitimam o poder; os segundos, o operam. Assim, na formatação do Estado liberal, foram apostadas

¹⁰ O capítulo 6 de Manuella Maia Ribeiro e Alexandre Fernandes Barbosa apresenta um resumo da pesquisa conduzida pelo Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br) sobre Governo Eletrônico que mostra justamente um estado da arte da oferta de informação e participação por diferentes agências do governo brasileiro nos níveis municipal, estadual e federal.

todas as fichas na eficácia e segurança deste distanciamento. No contexto atual, as oportunidades políticas propiciadas por determinadas formas de usos da comunicação digital acabaram forçando um lugar à mesa para a participação civil fora dos períodos eleitorais, porém permanecendo como convidada, e não ainda como parte efetiva do *design* das instituições. Projetos de democracia digital operam neste limite institucional, e a própria crença do cidadão desses projetos também é influenciada pelo nível de institucionalização sobre o qual conseguem operar, demonstrando efetividade.

Um terceiro desafio importante é a questão técnica, especialmente vinculada ao *design*. Grönlund (2003) chega a dizer que o *design* é a política. Por sua vez, o quesito do *design* das ferramentas é frequentemente discutido na literatura do campo. Há hoje bastante esforço em se tentar avaliar quais as principais determinantes tecnológicas para o sucesso ou não das iniciativas democráticas digitais (CHADWICK, 2011; MEDAGLIA, 2011). Porém, seria inócuo avaliar apenas o *design* técnico das ferramentas digitais sem levar em conta que diferentes usos podem ser feitos da tecnologia, a depender de uma série de escolhas a serem tomadas pelos atores políticos e outras instituições. Essa perspectiva, chamada “formas de uso” (SALTER, 2004), parte da concepção que as tecnologias são desenvolvidas para atender determinados usos, certas finalidades. A cada uso corresponderia uma necessidade e a cada necessidade, um interesse particular. No entanto, muitas vezes as tecnologias são elaboradas de modo que possam ser usadas para outros fins que não os previstos. “Logo, sugerir que a internet possua um impacto positivo ou pernicioso no discurso e na comunicação ignora o fato de que a internet não faz nada sem que os indivíduos façam algo com ela” (SALTER, 2004, p. 192, tradução nossa).

Todavia, Salter não está defendendo a tecnologia como instrumento neutro, já que reconhece, primeiramente, que a estrutura constitutiva da tecnologia limita sua utilização e, segundo, que há um processo complexo e dinâmico por trás dos desenvolvimentos das tecnologias, que envolve diferentes atores, interesses e contextos¹¹. Se, originalmente,

¹¹ Para mais sobre a percepção dos atores políticos das ferramentas digitais e das complexidades de decisões envolvendo tais iniciativas de e-democracia, ver o capítulo 7 de Ricardo Fabrino Mendonça e Marcus Abílio Pereira e o capítulo 14 de Cristiano Ferri Faria, Malena Rehbein Rodrigues e André Rehbein Sathler.

esta preocupação com as questões técnicas se findava nas escolhas realizadas por políticos, gestores públicos e mantenedores das plataformas de democracia digital no geral, atualmente, com o uso cada vez mais frequente de aplicativos e plataformas de mídias sociais pelas pessoas, ela se torna mais complexa. Por um lado, os responsáveis por iniciativas de democracia digital precisam considerar a possibilidade de utilizar estas plataformas, afinal é onde os cidadãos já estão, causando uma menor ruptura na experiência dos usuários (i.e. não é preciso se cadastrar em uma nova plataforma apenas para participar de uma consulta pública). Por outro lado, estas plataformas são, geralmente, privadas e organizadas através de regras e algoritmos que não são de conhecimento público e que atendem interesses exclusivamente mercadológicos¹².

Muito se critica, por exemplo, como estas plataformas de “redes sociais” tendem, na verdade, a incentivar as bolhas ideológicas, nas quais o próprio sistema tende a mostrar apenas o conteúdo mais de acordo com os interesses e pensamentos do usuário, minimizando assim o conflito e facilitando a manutenção dos usuários, que tem seus dados pessoais utilizadas como mercadoria (HINDMAN, 2008; SILVEIRA, 2015). Por isso, o desafio das experiências e estudos sobre democracia digital hoje é conseguir compreender a relação entre as diversas variáveis que se influenciam quando se tenta alinhar o *design* técnico da ferramenta e a sua apropriação social¹³.

Por fim, um último conjunto de desafios para a democracia digital lida com questões epistemológicas, principalmente aquelas vinculadas aos processos de coleta e processamento de dados. A popularização dos sistemas digitais, os novos modos de interação social digitalmente mediados, o aumento substancial da capacidade de processamento de informação são elementos que ganharam importância nos últimos anos e têm impactado no horizonte da Democracia Digital enquanto campo de pesquisa. Diante dos processos comunicacionais cada vez mais ubíquos,

¹² O capítulo 11 de Lenise Klenk e Kelly Prudencio e o capítulo 12 de Ana Cláudia Farranha e Viviane Silva dos Santos são exemplos de utilização das redes sociais comerciais com fins de democracia digital, ressaltando-se os limites democráticos de tais usos.

¹³ Para mais sobre esta discussão da arquitetura e abertura das plataformas, ver o capítulo 5 de Henrique Z. M. Parra e Alexandre Hannud Abdo.

a vida pública passou a ser amplamente suscetível à *dataficação*¹⁴, potencializada por processos de Big Data (SCHONBERER; CUKIER, 2013). E isso abriu uma nova fronteira para as pesquisas na área, trazendo algumas transformações importantes: (a) unificou o suporte, tornando as atividades de comunicação social ubiquamente monitoráveis; (b) fortaleceu a capacidade descritiva, preditiva e prescritiva dos estudos sobre democracia digital. Assim, ações aparentemente simples e cada vez mais difundidas entre os indivíduos (como utilizar o telefone celular; acessar redes sociais; pesquisar em buscadores na *web*; usar bancos de dados; fazer compras *on-line* etc.) passam a ser um valioso ativo de informação para os estudos na área. Isso faz com que as pesquisas tentem captar não apenas conversações, linguagens ou informações entre partes que se comunicam, mas tornem os “rastros” digitais produzidos pelos indivíduos *on-line* substratos investigativos poderosos para a compreensão das suas interações políticas¹⁵.

E que desafios isso representa para a Democracia digital enquanto área de pesquisa? Primeiramente, o pesquisador tende a se tornar réu do meio técnico (através do qual boa parte das interações comunicativas ocorrem). Os meios passaram a ser os principais detentores de informação sobre a vida social, como intermediários técnicos das interações comunicativas. A captação de informações de modo independente continua sendo possível, porém, onerosa e incompleta devido ao crescimento do volume de dados e às restrições impostas pelas próprias plataformas, que têm interesses comerciais no acesso restrito a seus dados. A compra de dados de terceiros (por exemplo, agências

¹⁴ Dataficação é um neologismo proposto por alguns autores, como Mayer-Schonberger e Cukier (2013), que se explica como o fenômeno no qual toda ação da vida é potencialmente registrável em um dado que pode ser cruzado com outros dados em uma mesma base técnica. Falar em dado aqui se refere a “dados digitais”. Importante esclarecer que dataficação não é o mesmo que “digitalização”, embora hoje estejam intimamente vinculadas. Em outras palavras, a digitalização é o fenômeno que transforma qualquer tipo de informação em bits. Já a dataficação é a transformação do registro das relações sociais, econômicas, políticas e culturais (um tipo específico de informação) em dados. No século XXI, as relações sociais estão amplamente digitalizadas e, conseqüentemente, dataficáveis.

¹⁵ Um exemplo destas coletas e análises de mensagens de redes sociais pode ser visto no capítulo 8 de Letícia Capone, Arthur Ituassu, Sérgio Lifschitz e Vivian Mannheimer, acerca da mobilização do Twitter na consulta pública do Marco Civil da Internet.

que fazem monitoramento de redes sociais) passa a ser uma alternativa, o que de algum modo também mantém o pesquisador sob a dependência de uma empresa comercial especializada nesta captação de dados *on-line*. Para minimizar a dependência de terceiros, novos instrumentos e métodos de coleta e de processamento de dados precisam ser desenvolvidos. Isso requer a criação de maiores interfaces entre diferentes expertises como Ciência Política, Ciências da Computação, Comunicação, Estatística, Metodologia etc. voltadas para a criação de ferramentas abertas para o uso acadêmico. *Softwares* e *netbots* com fins metodológicos são, cada vez mais, uma necessidade para a pesquisa que envolve democracia digital. Somando-se a isso, a habilidade de dominar determinadas linguagens de programação (como Python, PHP, C, Java, Ruby, principalmente aquelas de base livre, isto é, não proprietárias) também passa a ser um desafio e uma necessidade para o pesquisador nesta área, minimizando assim a dependência técnica que seu objeto tende a gerar.

Simultaneamente, ganham força movimentos de dados abertos pregando a importância de governos liberarem informações estruturadas de natureza pública de modo que a própria esfera civil possa aumentar o monitoramento sobre seus representantes e instituições políticas. Ou seja, que grupos intermediários ou cidadãos possam criar cruzamentos e visualizações a partir de determinadas bases de dados para aumentar a transparência do Estado através de movimentos de *crowdsourcing* e/ou *hacktivismo*¹⁶.

Como consequência direta deste cenário também se erguem questões sobre ética na pesquisa. A coleta de informações em alguns casos tende a violar direitos individuais, como, por exemplo, a privacidade, trazendo à tona debates conceituais como o direito de ser esquecido ou o direito de não ser identificado (WOO, 2006; BYGRAVE, 2015; SILVA, 2015). Apesar de possuírem “espaços públicos” nas mídias sociais, um considerável número de usuários não está ciente que suas mensagens podem ser recolhidas e “lidas” por pesquisadores. Neste caso, o desafio é preservar o direito à privacidade e utilizar dados digitais capazes de

¹⁶ Para mais sobre dados abertos governamentais e o estado da arte no Brasil, ver o capítulo 13 de Ana Júlia Possamai.

serem úteis para o avanço de pesquisas e estudos em prol do avanço científico, político e social da área.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo teve como principal objetivo dar um panorama conceitual e contextual sobre democracia digital, visando preparar o leitor para os temas e trabalhos que compõem esta obra. Num primeiro momento, identificamos um cerne conceitual sobre o qual o tema está baseado e em seguida buscamos demonstrar a heterogeneidade teórica que orbita este núcleo. Algumas ênfases e visões foram elencadas. Sem a pretensão de dar respostas definitivas ou dissipar divergências, o objetivo foi configurar este cenário, delineando concepções e discussões de fundo sobre as razões e as funções da democracia digital hoje.

Ressaltamos que as bases da ideia de democracia digital envolvem tanto o imaginário democrático e sua longa história quanto o imaginário tecnológico. Ao falarmos em democracia digital nos referimos ao uso de tecnologias digitais para concretizar avanços do ideário democrático. Indo além desta definição basilar, os projetos e debates na área assumem diferentes abordagens. Apontamos que os estudos geralmente são divididos entre aqueles com ênfase no social e aqueles com ênfase no institucional. Também ressaltamos que esta divisão é mais uma questão de foco do que uma contradição, uma vez que são duas faces de um mesmo problema e em grande medida interdependentes. Em seguida, foram delineadas as principais correntes teóricas (liberalismo, comunitarismo, deliberacionismo, participacionismo) que influenciam o debate e que disputam entre si as razões e funções que deveriam ser atribuídas às ferramentas e iniciativas de democracia digital. Também apontamos que, independentemente do base normativa ou corrente teórica adotada, o campo tem hoje em seu horizonte um conjunto de desafios a serem superados que envolvem questões de cunho social, institucional, técnico e epistemológico.

Assim, após tentarmos delinear o que é democracia digital, quais as diferentes ênfases e visões nela coexistentes e quais seus principais desafios hoje, por fim cabe-nos lembrar que neste campo florescem diversas questões teóricas e práticas - cada vez mais complexas - que

constituem um conjunto de problemas que vai além daquilo que se pode especificar aqui. Os capítulos seguintes tratam de muitas dessas questões e podem ser vistos como uma convidativa e substantiva amostra deste campo no Brasil.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, Rafael de Paula Aguiar; PENTEADO, Cláudio Luis Camargo; SANTOS, Marcelo Burgos Pimentel dos. Democracia digital e experiências de e-participação: webativismo e políticas públicas. **História, Ciências, Saúde-Manguinhos** (*On-line*), v. 22, p. 1597-1619, 2015.
- BARBER, B. R. Which Technology for Which Democracy? Which Democracy for Which Technology? **International Journal of Communications Law and Policy**, n. 6, p. 1-8, 2000.
- BUCHSTEIN, Hubertus. Bytes that Bite: the Internet and deliberative democracy. **Constellations**, v. 4, n. 2, p. 248-263, 1997.
- BOHMAN, James. Expanding dialogue: The Internet, the public sphere and prospects for transnational democracy. **The Sociological Review**, v. 52, n. 1, p. 131-155, 2004.
- BRANTS, K. Politics is E-verywhere. **Communicatons**, v. 27, p. 171-188, 2002.
- BRAGA, Sérgio Soares. Podem as novas tecnologias de informação e comunicação auxiliar na consolidação das democracias? Um estudo sobre a informatização dos órgãos legislativos na América do Sul. **Opinião Pública** (UNICAMP. Impresso), v. 13, p. 1-50, 2007.
- BRAGATTO, Rachel Callai. Democracia e internet: apontamentos para a sistematização dos estudos da área. **Compólitica**, v. 1, n. 2, p. 131-164, 2011.
- BYGRAVE, Lee A. Law and Technology A Right to Be Forgotten? **Communications Of The ACM**, v. 58, n. 1, p. 35-37, 2015.
- CHADWICK, Andrew. Explaining the Failure of an Online Citizen Engagement Initiative: The Role of Internal Institutional Variables. **Journal of Information Technology & Politics**, v. 8, p. 21-40, 2011.
- COLEMAN, Stephen; BRUMLER, Jay G. **The internet and democratic citizenship: theory, practice and policy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

- DAHLBERG, L. Re-constructing digital democracy: An outline of four 'positions'. **New Media & Society**, V. 13, N. 6, p. 855–872, 2011.
- _____. Democracy via cyberspace: Mapping the rhetorics and practices of three prominent camps. **New Media & Society**, v. 3, n. 2, p. 157-177, 2001.
- DAHLGREN, Peter. The Internet, Public Spheres and Political Communication: Dispersion and Deliberation. **Political Communication**, v. 22, p. 147-162, 2005.
- DAVIS, Glyn. Alexis de Tocqueville and the Internet. **The Harvard International Journal of Press/Politics**, v. 2, n. 2, p. 120-126, 1997.
- ESTER, Peter; VINKEN, Henk. Debating Civil Society On the Fear for Civic Decline and Hope for the Internet Alternative. **International Sociology**, v. 18, n. 4, p. 659-680, 2003.
- FISHKIN, James. **When the people speak: Deliberative democracy and public consultation**. Oxford: Oxford University Press, 2009.
- FUNG, Archon; RUSSON GILMAN, Hollie; SHKABATUR, Jennifer. Six Models for the Internet+ Politics. **International Studies Review**, v. 15, n. 1, p. 30-47, 2013.
- GOMES, Wilson. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. **Revista Fronteiras: estudos midiáticos**, v. 7, n. 3, p. 214-222, set./dez. 2005.
- _____. Democracia Digital: que democracia? **Anais do II Congresso da Compolitica**, Belo Horizonte, 2007.
- _____. Participação Política Online: Questões e hipóteses de trabalho. In: MAIA, R. C. M.; GOMES, W.; MARQUES, F. P. J. A. **Internet e Participação política no Brasil**. Porto Alegre: Sulina, 2011. p. 19-45.
- GRAHAM, Todd; WITSCHGE, Tamara. In search of online deliberation: Towards a new method for examining the quality of online discussions. **Communications-Sankt Augustin Then Berlin**, v. 28, n. 2, p. 173-204, 2003.
- GRÖNLUND, Åke. Emerging Electronic Infrastructures: Exploring Democratic Components. **Social Science Computer Review**, v. 21, n. 1, p. 55-72, 2003.
- GIBSON, R. Elections Online: Assessing Internet voting in light of the Arizona democratic primary. **Political Science Quarterly**, v. 116, n. 4, p. 561-583, 2001.

- HELD, D. **Models of Democracy**. 3. ed. Cambridge: Polity Press, 2006.
- HINDMAN, Matthew. **The myth of digital democracy**. Nova Jersey: Princeton University Press, 2008.
- LUSOLI, Wainer. **Voice and equality: the state of Electronic Democracy in Britain**. Nova York: Hampton Press, 2013.
- JACKSON, Linda A.; EYE, Alexander von; BARBATSIS, Gretchen; BIOCCA, Frank, FITZGERALD, Hiram E.; ZHAO, Yong. The impact of internet use on the other side of the digital divide. **Communications of the Association for Computing Machinery - ACM**, v. 47, n. 7, p. 43-47, 2004.
- KLEIN, H. K. Tocqueville in cyberspace: Using the Internet for citizen associations. **The Information Society**, v. 15, p. 213-220, 1999.
- KRAUT, R.; KIESLER, S.; Boneva, B.; CUMMINGS, J. N.; HELGESON, V.; CRAWFORD, A. M. Internet paradox revisited. **Journal of Social Issues**, v. 58, n. 1, p. 49-74, 2002.
- MALINA, A. Community networking and perceptions of civic value. **Communications**, v. 27, p. 211-234, 2002.
- MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. Eleições e representação. **Lua Nova**, v. 67, p. 105-138, 2006.
- MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. **Participação política e internet: meios e oportunidades digitais de participação civil na democracia contemporânea, com um estudo do caso do estado brasileiro**. 2008. 498 f. Tese (Doutorado em Comunicação Social) – Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2008.
- MEDAGLIA, Rony. eParticipation Research: A Longitudinal Overview. Anais do **Proceedings ePart 2011**. Delft, Holanda, p. 99-108, 2011.
- MENDONÇA, R.; PEREIRA, M. A. Democracia digital e deliberação online: um estudo de caso sobre o VotenaWeb. **Congresso Latino Americano de Opinião Pública – Wapor**, 4, Belo Horizonte, BH, 2011.
- MITRA, A.; WATTS, E. Theorizing cyberspace: the idea of voice applied to the Internet discourse. **New Media & Society**, v. 4, n. 2, p. 259-283, 2002.
- NETCHAEVA, I. E-Government and E-Democracy: a comparison of opportunities in the North and South. **The International Journal for Communication Studies**, v. 64, n. 5, p. 467-477, 2002.

- NORRIS, Pipa. **A Digital Divide: Civic Engagement, Information: Poverty and the Internet in Democratic Societies**. Nova York: Cambridge University Press, 2001.
- _____. Preaching to the Converted? Pluralism, Participation and Party Websites. **Party Politics**, v. 9, n. 1 p. 21-45, 2003.
- PORTE, T. M. Ia; DEMCHAK, C. C.; JONG M. de. Democracy and bureaucracy in the age of the web: Empirical findings and theoretical speculations. **Administration & Society**, v. 34, n. 4, p. 411-446, 2002.
- RAUPP, Fabiano Maury; PINHO, J. A. G. Prestação de contas nos portais eletrônicos de assembleias legislativas: um estudo após a lei de acesso à informação. **Gestão & Planejamento** (Salvador), v. 15, p. 144-161, 2014.
- ROTHBERG, Danilo. Por uma agenda de pesquisa em democracia eletrônica. **Opinião Pública**, v. 14, p. 149-172, 2008.
- SÆBØ, Ø.; ROSE, J.; FLAK, L. S. The shape of eParticipation: Characterizing an emerging research area. **Government Information Quarterly**, v. 25, n. 3, p. 400-428, 2008.
- SALTER, Lee. Structure and Forms of Use. **Information, Communication & Society**, v. 7, n. 2, p. 185-206, 2011.
- SAMPAIO, Rafael Cardoso. **Orçamentos Participativos Digitais: um mapeamento mundial das experiências já realizadas e suas contribuições para e-participação e e-democracia**. 2014. 363 f. Tese (Doutorado em Comunicação Social) – Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2014.
- _____; BARROS, Samuel Anderson Rocha; MORAIS, Ricardo. Como avaliar a deliberação online?: um mapeamento de critérios relevantes. **Opinião Pública**, v. 18, p. 470-489, 2012.
- SANDER, T. H. E-associations? Using technology to connect citizens: The case of meetup.com. **American Political Science Association**, Washington, 2005.
- SCHONBERER, Viktor Mayer; CUKIER, Kenneth. **Big Data: Como extrair volume, variedade, velocidade e valor da avalanche de informação cotidiana**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2013.
- SHAH, Dhavan V.; KWAK, Nojin; HOLBERT, R. Lance. “Connecting” and “Disconnecting” With Civic Life: Patterns of Internet Use and the Pro-

- duction of Social Capital. **Political Communication**, v. 18, p. 141-162, 2001.
- SHANE, Peter M. The electronic federalist: the Internet and the eclectic institutionalization of democratic legitimacy. In: SHANE, Peter M. (Org.). **Democracy online: the prospects for political renewal through the Internet**. Nova York e Londres: Routledge, 2004. p. 65-82.
- SILVA, Sivaldo Pereira da. Direito à privacidade e a regulação da comunicação digital no Brasil, EUA e União Europeia. **Contemporânea**, v. 13, p. 598-616, 2015.
- SILVEIRA, Sérgio Amadeu. Interações públicas, censura privada: o caso do Facebook. **História, Ciências, Saúde-Manguinhos**, v. 22, p. 1637-1651, 2015.
- SMITH, Graham. **Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- USLANER, Eric. Social Capital and the Net. **Association for Computing Machinery**, v. 43, n. 12, 2000.
- WELLMAN et al. Does the Internet Increase, Decrease, or Supplement Social Capital?: Social Networks, Participation, and Community Commitment. **American Behavioral Scientist**, v. 45, 2001.
- WIKLUND, Hans. A Habermasian analysis of the deliberative democratic potential of ICT-enabled services in Swedish municipalities. **New Media & Society**, v. 7, n. 2, p. 247-270, 2005.
- WOO, Jisuk. The right not to be identified: privacy and anonymity in the interactive media environment. **New Media & Society**, v. 8, n. 6, p. 949-967, 2006.

20 anos de política, Estado e democracia digitais*

Uma “cartografia” do campo

Wilson Gomes

INTRODUÇÃO

As possibilidades oferecidas pelos meios e ambientes digitais de comunicação representam uma onda de renovação das instituições e processos que sustentam a democracia liberal. Se esta foi uma premissa compartilhada por muitos bem antes que os meios digitais se tivessem multiplicado globalmente e em vertiginosa velocidade, imaginem agora, depois da sua adoção extensiva e da sua incorporação completa ao modo de vida contemporâneo. Neste momento, parece não haver desafiante explícito e consistente da ideia de que os onipresentes recursos das comunicações digitais podem ser empregados para formar governos e Legislativos mais eficazes e eficientes, com capacidade de entrega mais justa e universal de serviços públicos, mais transparentes, mais *accountable*, mais abertos ao interesse e ao olhar público, mais pluralistas, com uma oferta mais inclusiva de proteções para minorias e grupos vulneráveis e, enfim, com maior participação dos cidadãos nos assuntos da comunidade política. Nem parece haver desafiante à altura para a ideia, complementar, de que meios e ambientes de comunicação *on-line* são capazes de dotar os cidadãos de novos recursos para participar na decisão política e na vida da comunidade, para a responsabilização do Estado e dos seus agentes por decisões e condutas, para o controle, ao menos cognitivo, das contas e do gasto público, para o monitoramento das autoridades e políticos, para a apresentação e a sustentação de demandas provenientes da sociedade, para a denúncia de violações de direitos, para o acesso a dados e a informações do Estado e de suas instituições, para a discussão, tematização e formulação de problemas sociais. De um modo ou de outro, a democracia digital parece ser uma daquelas ideias cujo tempo chegou.

* DOI: 10.24328/2017/61012.88/02

Ideias (quer dizer: representações, conceitos, princípios e significados) podem produzir muito impacto na realidade, mesmo que, inicialmente, não possuam concretude e materialidade. Não é o caso da democracia digital, que efetivamente começa como uma ideia cuja rota para a realidade revelava-se muito precária e incerta, mas que muito rapidamente materializou-se em projetos, práticas e pesquisas. Projetos ou iniciativas para suplementar ou modificar a democracia representativa por meio de tecnologias digitais estão documentados desde bem antes de o uso de comunicações digitais se tornarem parte integrante de praticamente todos os ambientes sociais. Com a expansão e popularização do uso de tecnologias digitais de comunicação nos anos 1990 e, sobretudo, nos anos 2000, ao conjunto de usos de tecnologias para os fins fundamentais de comunicação, interação, compartilhamento de conteúdo etc. as pessoas foram espontaneamente acrescentando práticas ou experiências com crescente incidência sobre a política, o Estado e a democracia, como campanhas, protestos, engajamento, mobilização, discussão e deliberação pública. Por fim, desde a mais remota origem do conceito, nos anos 1970, sempre houve pesquisadores e escritores dedicados a reconhecer, elaborar e explorar a ideia de democracia digital. Antes mesmo de haver iniciativas e projetos bem-concebidos e bem antes de haver práticas *on-line* com impacto sobre a democracia em número relevante o suficiente para serem consideradas, já havia bibliografia sobre democracia digital ou expressões semelhantes.

A este ponto, quando parece haver notável consenso sobre a existência e a importância da democracia digital, consideramos que se reúnem as condições para uma prospecção deste novo campo de estudos e de práticas. A história dos projetos e iniciativas de democracia digital está consistentemente documentada na literatura especializada, assim como em programas, estudos e recomendações provenientes de organizações multilaterais e organismos internacionais (COLEMAN, 2003; OECD, 2003). Há, inclusive, uma respeitável e bem-documentada coletânea de “*best practices*” em vários subcampos da democracia digital (ALLAH et al., 2014; KOUSSOURIS; CHARALABIDIS; ASKOUNIS, 2011; ROWE; BELL, 2005; WHITSON; DAVIS, 2001). O mesmo pode ser dito da história da experiência social – de grupos de interesse e, sobretudo, do público em geral – com o uso extensivo de tecnologias para renovar a política, a democracia e as instituições do Estado, que atingiu o máximo

de impacto nos últimos dez anos e continua expandido sem sinais de ter ainda atingido o seu pico. Por fim, temos a linha do tempo da literatura especializada sobre o campo, que além de nos contar a própria história da ideia de democracia digital, reflete igualmente a atenção acadêmica sobre projetos e práticas por meio dos quais a tecnologia e seus usos impactaram a democracia contemporânea.

Na impossibilidade de conduzir uma prospecção que atravessasse todas as dimensões envolvidas na formação e consolidação do campo da democracia digital, este capítulo se limitará à tentativa de entendê-lo a partir de uma das formas em que ele ganha materialidade: a atenção acadêmica. Adotarei como premissa de trabalho o pressuposto de que a atenção acadêmica pode ser um indicador importante do nível e da intensidade, das mudanças de meios e de temas no universo da pesquisa, das práticas e dos projetos ou iniciativas do nosso campo de estudo. A concentração temática da pesquisa é sempre um sinal claro do foco da atenção e das preocupações de toda a sociedade em um tema ou assunto. Pois, além de não criar do nada suas próprias preocupações nem conduzir aleatoriamente a dinâmica da sua própria atenção, a pesquisa supõe que os fenômenos de que se ocupa existam na realidade e tenham consistência suficiente para merecer mensurações, formulação e teste de hipóteses, aplicação de metodologia. Quer dizer que assumo que os autores que se debruçaram sobre o nosso campo orientaram e distribuíram a sua atenção, materializada em sua produção científica, sobre temas, assuntos, problemas, projetos, meios, objetos e aplicações de democracia digital e que a recuperação ou reconstrução dessa “economia da atenção” deveria ser capaz de nos dizer, pelo menos, de onde viemos, que percurso nos trouxe até aqui, quais são os veios e os fluxos mais consistentes e, finalmente, em que ponto precisamente nos encontramos. A sermos mais ambiciosos, talvez possamos mesmo pretender que a recuperação da cronologia da área, mediante a recuperação da sua bibliografia especializada, possa pelo menos apontar as tendências mais visíveis da área neste momento, muito embora saibamos, por experiência própria na lida com tecnologias digitais, que nesta área seja uma temeridade imaginar que se possa inferir onde estaremos daqui a dez anos a partir da compreensão do passado.

Uma proposta desta natureza tem contra si, em geral, a dificuldade de coleta de uma bibliografia com volume suficiente para poder, efetivamente, refletir a história da pesquisa em democracia digital. Revisões de

literatura nos diversos subcampos da democracia digital já são prática bastante conhecida. Efetivamente, conhecemos várias dessas revisões em áreas e temas, como e-participação (KOUSSOURIS; CHARALABIDIS; ASKOUNIS, 2011; MEDAGLIA, 2012; LUTZ; HOFFMANN; MECKEL, 2014; TRYON, 2008), deliberação *on-line* (JONSSON; ÅSTRÖM, 2014), transparência (BANNISTER; CONNOLLY, 2011), e-gov (GUPTA; SINGH; BHASKAR, 2016; TITAH; BARKI, 2008; YILDIZ, 2007; ZHANG; XU; XIAO, 2014), dentre outros. Mas uma tentativa de inferir percursos, tendências e linhas de pesquisa a partir do montante global da bibliografia de democracia digital não se reconhece desde a metade dos anos 1990 (DUTTON, 1992), quando, curiosamente, a área estava apenas iniciando e apenas 40 títulos, alguns de tratamento incidental do problema, constituía uma bibliografia exaustiva.

Há 15 anos comecei a oferecer disciplinas com o tema geral da democracia digital e a coletar a bibliografia especializada. Este capítulo, apoiado em longo trabalho de coleta, é baseado em um *corpus* de 4.525¹ títulos de livros, artigos, *papers* e relatórios, cujos metadados foram recolhidos e tratados na plataforma Mendeley. Os meios de coleta dos metadados bibliográficos do nosso campo, ao longo dos anos, incluem o Portal de Periódicos da Capes, o Google Acadêmico, o mecanismo de busca do Mendeley e os sites de periódicos e coleções não incluídas no Portal da Capes. Os 4.525 títulos são, em sua grande maioria, artigos em língua inglesa, o que corresponde ao perfil predominante da publicação no campo, mas, na medida do possível, foi também incluída toda bibliografia encontrada em português, espanhol, italiano, francês e alemão. Todos os metadados bibliográficos foram verificados e vinculados à publicação (por DOI ou, eventualmente, URL estáveis), todos resumos e palavras-chave foram lidos.

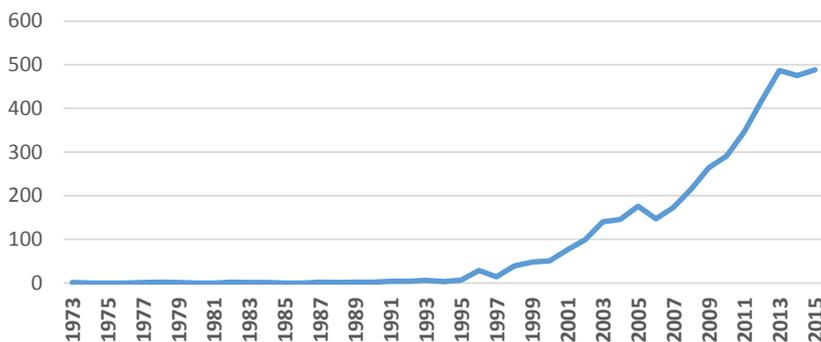
A PERIODIZAÇÃO DA ATENÇÃO ACADÊMICA

Estabelecido o universo, desponta, antes de tudo, a questão de demarcação da origem do campo: a partir de quando se pode, efetivamente, falar de uma área de estudos em tecnologias *on-line* e democracia?

¹ Excluída a publicação de 2016, o volume exato de títulos é de 4.162.

Uma questão que pode ser muito complicada em outras áreas é desvelada de maneira muito clara pela bibliografia neste caso: 1996 pode ser considerado o ano inaugural para os estudos de Política, Democracia e Estado Digitais. Antes de 1996 os estudos são esparsos e a produção é descontínua, depois de 1996 os fluxos são contínuos e permanentemente em ascendência, como se depreende explicitamente do Gráfico 1.

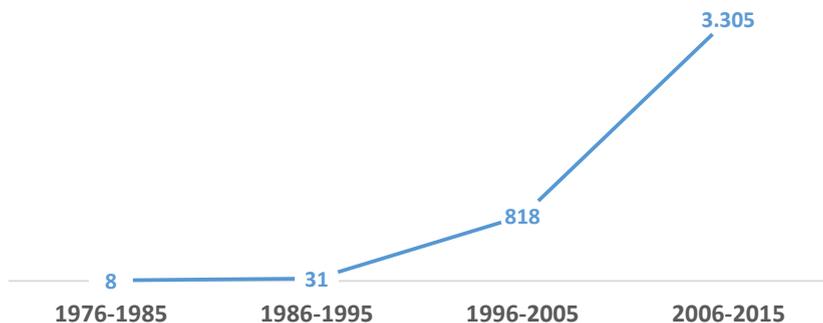
Gráfico 1. Distribuição cronológica da publicação (1973 -2015)



Fonte: O autor.

Isto é ainda mais evidente se agruparmos o volume da publicação por décadas, como no Gráfico 2.

Gráfico 2. Distribuição da publicação por década (1976-2015)



Fonte: O autor.

Por outro lado, o Gráfico 2 deixa também clara a periodização do interesse acadêmico no campo. Até 1995, que podemos denominar *período de preparação*, a publicação, rara e esparsa, indicava um interesse

científico latente, mas ainda não materializado em títulos aceitos pelos principais periódicos das áreas de Ciência Política, Comunicação, Sociologia e Administração. E a atenção pública no tema ganhava forma, no máximo, em artigos de jornais e no discurso social. No período de 1996-2008, o *período de formação* do campo, a publicação sofreu um incremento considerável, indicando que, sim, agora havia uma atenção acadêmica estável e consistente nos temas que nos interessam. Mais acentuado ainda foi o aumento da publicação nos anos de 2009-2015, o *período de consolidação* da área. De todo modo, saímos de 29 títulos por ano em 1996 para um padrão de 488 títulos por ano em 2016.

Para além da periodização, parece-me claro que, dado este padrão de publicação anual, esteja justificada a pretensão de que se trata, aqui, de um campo de pesquisa claramente delimitado e com direito a reivindicar autonomia e consolidação. Uma área que chega ao patamar de quase 500 títulos por ano, como resultado de um fluxo de produção crescente e constante por quase duas décadas, com contribuições provenientes de várias áreas do conhecimento, institucionalizada em vários centros e grupos de pesquisas mundo afora, certamente pode reivindicar cidadania científica, no mínimo como uma especialidade.

Do ponto de vista estrito da história do objeto deste campo, toda periodização da atenção acadêmica à interface entre democracia e tecnologias digitais é estritamente vinculada ao que acontece no que tange ao desenvolvimento tecnológico e a mudanças nos usos e práticas das tecnologias pelas pessoas. Assim, até há bem pouco tempo, a designação mais comum para quando se empregava tecnologias de comunicação em favor da democracia incluía simplesmente o prefixo “e-” ao qual se acrescentava o substantivo “democracia”. A democracia digital é ainda hoje em grande parte designada e-democracia, estando o prefixo “e-” para o inglês “*electronic*”. Tratava-se, portanto, de uma “democracia eletrônica”. Exatamente o mesmo se deu com o subcampo do governo, ainda designado largamente como *e-government* ou *e-gov – electronic Government* –, referindo-se, naturalmente, aos temas relacionados ao uso de tecnologias “eletrônicas” para as atividades típicas da administração pública, dentre as quais a própria governança e a prestação, *on-line*, de serviços públicos transacionais aos cidadãos.

O adjetivo “eletrônico” refere-se à contraposição típica dos imaginários tecnológicos dos anos 1960-1990, segundo a qual a evolução técni-

ca da humanidade se estruturou em camadas de desenvolvimento que partia do “mecânico”, avançava para o “elétrico”, até se consolidar no “eletrônico”, entendido basicamente como a eletricidade à qual se acrescentava um certo nível de inteligência “maquínica”. Fazer máquinas de processar informação funcionarem a favor da governação da coisa pública e da prestação de serviços públicos é, desde a origem, o moto dominante. Por isso mesmo, a ideia de que se tratava de uma democracia ou de um governo via máquinas eletrônicas de processamento de dados (computadores) funcionou como designador suficiente por mais de 30 anos, ao menos. Não esqueçamos que, por bastante tempo, a expressão “comunicações digitais” rivalizou, em inglês, com uma expressão que a precedeu: “*computer-mediated communication*”.

Mas antes mesmo que computadores, ainda mais computadores conectados à “rede mundial de computadores” (nome com que se designava a internet), estivessem no centro do foco, as comunicações eletrônicas chamadas em causa envolviam as “comunicações eletrônicas” – rádio, satélites, televisão, aparelhos de fax e até mesmo telegrama fazia parte da referência concreta a este universo (DE SOLA POOL, 1983). Assim, a convergência entre computação e telecomunicações capturou a atenção pública e dos atores interessados em democracia e tecnologia quando, ainda nos anos 1970, nos Estados Unidos se começou a falar de “teledemocracia” (DUTTON, 1992), expressão que precedeu a designação “democracia eletrônica”. A teledemocracia “ou telocracia” (ARTERTON, 1987, 1988; BECKER, 1993, 1998; BECKER; SLATON, 2000; DAVIES; JEGU, 1995; DUTTON, 1992) não tinha a ver com computadores ou internet, mas com televisão a cabo e a sua então estupefaciente capacidade de interatividade. Nos anos 1980 ainda se mantinham bem elevadas expectativas de que as possibilidades trazidas pela TV a cabo pudessem alterar o nível de interação entre representantes e representados, o que terminaria por “melhorar a quantidade e qualidade da participação dos cidadãos na política” (ARTERTON, 1987).

Mas a história para valer começa apenas quando expandiram, de forma quase concomitante e certamente cooperativa, a computação pessoal (o uso extensivo de computadores de mesa) e a internet. E o grande empuxo neste sentido se deve, depois da invenção do PC, à consolidação das interfaces gráficas para a computação pessoal (Windows) e para o

acesso à rede (o padrão WWW)², que são fenômenos do início da década de 1990. As condições estavam dadas para a chamada “democratização da internet” ou a adesão massiva e comercial da rede naqueles anos. Não surpreende, então, que na metade dos anos 1990 o interesse acadêmico nas possibilidades democráticas das tecnologias *on-line* já esteja consideravelmente amadurecido e, mais ainda, que exista já um número consistente de projetos e práticas *on-line*³ a justificar as expectativas sobre a tecnologia nas áreas de política, democracia e governo.

A passagem para o “digital” foi natural e de par com o desenvolvimento tecnológico. Entre o “eletrônico” e o “digital” temos, em primeiro lugar, a confluência, de um lado, do processamento eletrônico de dados e, de outro, de um conjunto de soluções tecnológicas que resultaram na internet (e que permitiram máquinas de processamento conectadas em redes sem limite de extensão e com alcance praticamente ilimitado). Em segundo lugar, tivemos as ondas sucessivas de uso de processadores: em computadores sem internet (até o fim dos anos 1980), em computadores domésticos com internet (*desktops* com internet: anos 1990), em computadores em máquinas portáteis destinadas principalmente para o uso *on-line* (processamento + dispositivos móveis + aplicativos: a partir de metade dos anos 2000), sem computadores, mas nas coisas e artefatos (internet das coisas: hoje). Basicamente, no último quarto de século, do ponto de vista dos dispositivos, foi-se da era dos computadores aos microcomputadores, destes aos microcomputadores portáteis e, enfim, para o padrão atual de *tablets*, *smartphones* e... coisas. Do ponto de vista dos recursos para a conexão e processamento, fomos das sintaxes de programação à internet de navegação (o padrão Web) e daí para o padrão de internet de aplicativos e dispositivos móveis.

O novo *turn point* que se verifica por volta de 2008 se explica, da mesma forma, por eventos tecnológicos e eventos sociais. Se a corrida para ficar *on-line*, dos anos 1990, explica o ponto de inflexão da metade da década, o que, do ponto de vista das tecnologias e dos seus usos sociais, explica a nova inflexão são: a) as possibilidades dadas pela nova

² É sempre bom lembrar que ainda estamos nas comemorações dos 25 anos da Web (BRUGGER, 2013, 2016).

³ Como o movimento zapatista (CLEAVER, 1998; RUSSEL, 2005), que excitou enormemente a imaginação social no tema “internet e sociedade”.

realidade do acesso à internet que permite, pela primeira vez, que as pessoas possam ficar *on-line* permanentemente; b) a disseminação das tecnologias móveis de processamento e conexão; c) a disseminação da “internet social”, baseada em *websites* e aplicativos para compartilhamento e publicação de conteúdos por pessoas em redes extensas e mais ou menos permanentes de contatos e amigos. Parece que sempre esteve aqui, mas a chamada *Web 2.0*, colaborativa e social, está conosco há apenas 10 anos (ZIMMER; HOFFMANN, 2016). Por outro lado, eventos como a Primavera Árabe e o uso de *websites* e aplicativos de redes sociais digitais para protestos e mobilizações, ou as campanhas eleitorais *on-line* de Howard Dean (HINDMAN, 2005) e Barack Obama (GOMES et al., 2009), por exemplo, impactaram profundamente a atenção acadêmica nestes anos.

A NATUREZA DO CAMPO

A primeira e mais urgente questão que emerge da análise do volumoso e consistente corpo de literatura científica (mas também de desenvolvimentos e inovações tecnológicas, e de experiências e práticas documentadas e analisadas pela bibliografia) consiste na identificação, afinal de contas, de qual a natureza específica daquilo que aqui venho designando, alternativamente, de democracia digital e “nosso campo”. A questão parece ociosa e sem consequências, mas não é. O fato mesmo de as preocupações com a democracia digital terem “saído na frente” produziu a impressão de que as relações entre tecnologia e democracia bastavam para expressar de maneira bastante adequada a área de estudos, e que a dimensão normativa que rege a relação entre tecnologias digitais e sociedade, indivíduos, governos e outras instituições e práticas políticas, dimensão esta cujos princípios provêm do conglomerado de valores normalmente atribuídos à democracia, predominaria sobre outros aspectos da vida social.

Há duas razões para a persistência desta impressão. A primeira delas se refere, obviamente, ao curto intervalo de tempo: duas ou três décadas representam muito pouco para o amadurecimento de um campo científico. Mas a velocidade da adoção, popularização e transformação das tecnologias digitais na virada do século é sem precedentes. A biblio-

grafia saltou de 39 títulos até 1995 para 4.123 títulos 20 anos depois, temas e tecnologias entraram e saíram da agenda vertiginosamente, de forma que nessas duas décadas foi muito difícil entender serenamente o que estava acontecendo, o que estávamos pesquisando, o que estávamos fazendo nesse novo território.

A segunda razão tem a ver, em minha opinião, com a necessidade de justificação social da importância dos fenômenos localizados na intercessão entre tecnologias digitais da comunicação e a Política, em sentido amplo. Um horizonte normativo indiscutível era necessário para que se depositasse tanto esforço e expectativa nesta interface, de forma que mesmo quando se tratava de tema típico do jogo político (campanhas eleitorais, por ex.) ou de aplicações óbvias à administração pública (a digitalização de serviços públicos) era necessário reiterar os ganhos democráticos de tudo aquilo. O uso de recursos *web* numa campanha não podia ser caracterizada como mera estratégia política, mas como uma forma de se resolver o déficit de interação entre eleitores e candidatos, considerado um desafio à democracia. Nem bastava haver vantagens, em termos de efetividade e diminuição de custos, numa aplicação de e-gov; era preciso reforçar que governos mais democráticos e mais participativos haveriam de nascer dali. Neste quadro, por exemplo, governos devem usar tecnologias para garantir requisitos normativos da democracia, como participação e transparência, por exemplo, mas não para simplesmente serem mais eficazes, para uma entrega mais eficiente e econômica de serviços públicos. A lógica democrática, materializada em seus princípios, por exemplo, nos diria que cidades devem usar tecnologias para uma governança ou um planejamento urbano mais participativo ou mais deliberativo, mas não simplesmente para injetar inteligência computacional, interação e eficiência na vida urbana. De forma que, a um certo ponto, parecia que tudo o que se fazia era democracia digital, de modo que os campos do governo (ou do Estado) e da política não eram mais que âmbitos em que se aplicavam a e-democracia.

Isto explica em grande parte por que, ao contrário do que acontece em outras esferas, o tema da democracia digital é de fato precedente, temporária e normativamente, aos temas do governo digital e da política *on-line*; e que a dimensão normativa da Política, em sentido amplo, derivada do conjunto de princípios e requisitos da democracia, tenha sido precedente à dimensão fenomenológica das práticas e usos

da política, em sentido estrito, e do governo. Neste caso, poder-se-ia sobrecarregar a tecnologia de demandas e expectativas democráticas de tal monta que correríamos o risco de deitar a perder um conjunto precioso de aplicações dos meios e ambientes digitais para o Estado, a política e os indivíduos. Afinal, nem só de democracia vive a comunidade política, as suas instituições, a sociedade e os homens em geral. Mesmo sociedades conduzidas por governos autocráticos se beneficiam de coisas como participação *on-line*, transparência eletrônica, governo digital e cidades inteligentes, por exemplo (HOLLIDAY; YEP, 2005; LOLLAR, 2006; MEDAGLIA; YANG, 2016; STOCKMANN; LUO, 2015). É importante reconhecer, por conseguinte, que a dimensão normativa de matriz democrática, embora preciosa, não esgota todos os benefícios sociais proveniente de aplicações de tecnologias digitais no mundo contemporâneo.

Desta forma, desentranhar os temas de política e de governo digitais da matriz normativa da e-democracia custou tempo e demandou um amadurecimento do campo que se alcançou muito recentemente. O que a bibliografia nos ensina, contudo, é que embora o horizonte dos requisitos democráticos tenha orientado o discurso de autojustificação social das aplicações das tecnologias *on-line* de comunicação nas duas décadas de formação da área, bem rapidamente ficou claro que outras questões ofereciam justificativas convincentes. Valores como eficiência, melhoria da vida das pessoas, flexibilidade, inovação e rapidez logo entraram na equação como boas justificativas para projetos e experimentos baseados em tecnologias digitais, independentemente da sua incidência direta e imediata em princípios da democracia. Assim, pouco a pouco se vai retirando dos ombros das tecnologias digitais o fardo da obrigação, estabelecida nos anos 1980, de resolver todos os déficits da democracia liberal.

Esta perspectiva, segundo a qual a tecnologia pode produzir um considerável impacto positivo na vida das pessoas independente de ter como fim precípua resolver problemas da democracia, não produziu, de modo algum, uma atrofia da atenção e do interesse por aplicações democráticas dos meios digitais de comunicação. Como se verá adiante, a linha específica de democracia digital manteve-se razoavelmente estável, depois de ter atingido o seu pico na metade dos anos 2000. O que aconteceu foi o desenvolvimento acelerado de outras linhas, mais fenomenológicas e menos normativas, como também se verá.

Grosso modo, o que a bibliografia nos revela é que não há propriamente uma disciplina nova, a e-democracia, mas um campo dividido em três grandes classes, no centro do qual se situa, estrategicamente, a democracia digital:

- Política *On-line*
- Democracia Digital
- Estado Digital

A distinção entre esses campos, não por acaso, corresponde a padrões comuns de classificação nas áreas que se ocupam de Política, em sentido amplo, e não demanda, a meu ver, grande fadiga na sua defesa. A história da abordagem dos fenômenos digitais deste ponto de vista começa com uma perspectiva normativa forte e dependente da teoria democrática. Na verdade, teóricos da sociedade ou teóricos da democracia foram os primeiros a pressentir que os “*new media*” continham um enorme potencial democrático, seja no sentido de resolver os chamados “déficits” (de participação, mas também de pluralismo, transparência, igualdade de oportunidades e deliberação) da democracia liberal, seja no sentido de radicalizar a experiência democrática em sentido comunitarista, cosmopolita ou de democracia direta. A abordagem do digital em termos de teoria democrática passou por todas as fases do sentimento, indo do entusiasmo à depressão, até chegar a perspectivas realistas e mais modestas, mas há mais de 20 anos deixa a sua marca nos estudos sobre tecnologias digitais.

Outro grupo de autores é proveniente de várias disciplinas da área de política, em sentido estrito, e abordam o digital a partir do olhar de disciplinas como Partidos e instituições da política, Movimentos Sociais, Ação política, Eleições e Comunicação política (campanhas, noticiário, opinião pública). Como os teóricos da democracia, os vários tipos de “politólogos”, primeiro timidamente e depois com grande entusiasmo, simplesmente buscam “aplicações” e exemplificações do universo das comunicações digitais para as abordagens típicas das suas disciplinas. Por fim, temos os pesquisadores das áreas de Governo, Administração Pública, Computação, Políticas Públicas, Processos Legislativos etc. que encontram nos meios e ambientes digitais uma infinidade de possibilidades e aplicações das questões típicas das suas disciplinas de origem.

O campo de Política, Estado e Democracia Digital não é mais, portanto, que uma área de confluência (melhor dizendo, de convivência) de

três âmbitos de estudos (de política, de teoria democrática e de Governo e Legislativo) que busca no universo das comunicações digitais aplicações, projetos, experiências e, ousaria dizer, novas perspectivas para objetos tratados tradicionalmente nas suas disciplinas de origem.

Neste quadro, algo que demanda alguma atenção dos que não estão familiarizados com a bibliografia da área é que só muito recentemente foi de fato possível a distribuição de projetos, experimentos e literatura pelos três campos. E, ainda assim, mantendo-se enormes zonas de intercessão. Praticamente precisamos de vinte anos de amadurecimento para entender as especificidades de cada subcampo.

Se historicamente não foi simples distinguir os três subcampos da área Política, Democracia e Estado Digitais, um olhar aproximado da bibliografia permite entender que questões do horizonte normativo da democracia são o ponto em comum entre as três linhas de pesquisa e de ação. No conjunto, do ponto de vista normativo, foram formadas duas linhas cujo foco está em produzir instituições e fenômenos mais eficientes e/ou orientados para melhorar a vida das pessoas e uma linha que, acima de tudo, pretende que as tecnologias *on-line* e os seus usos enfrentem os desafios da democracia contemporânea e respondam aos requisitos e princípios postos pela ideia de democracia, a que os Estados e instituições não têm conseguido resolver a contento ou com intensidade suficiente.

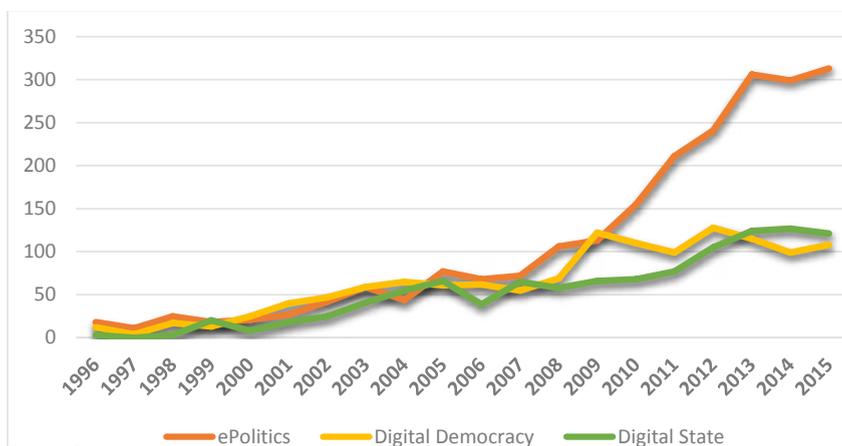
De um ponto de vista fenomenológico, ou sociológico, temos três linhas que examinam como se comportam experiências e projetos baseados em meios digitais e seus impactos e consequência sobre a vida das pessoas, grupos e instituições da comunidade política. Uma delas interessada em examinar o alcance e sentido de práticas, experiências, modos de vida e iniciativas digitais para a democracia, duas delas interessadas no impacto do uso de tecnologias para governos, Legislativos, práticas e instituições da política. Os valores e princípios da democracia, contudo, continuam a fornecer a base de justificação moral e social para todo o conjunto de linhas de pesquisa sobre os impactos sociais e políticos dos meios e ambientes digitais – e de tal forma que as interfaces são constantes e, aparentemente, inevitáveis.

Por outro lado, é fato que a democracia não é mais que uma ideia enquanto não é posta em atividade no funcionamento dos Poderes da República, nas instituições do Estado e na política: há Estado e há política em regimes não democráticos, mas não há democracia sem um nem

outra. Assim, a linha de democracia digital, a menos que fosse apenas um campo de estudos em teoria da e-democracia, não pode dispensar a compreensão e o acompanhamento atento das práticas, usos, experiências, iniciativas e projetos digitais na política e no Estado.

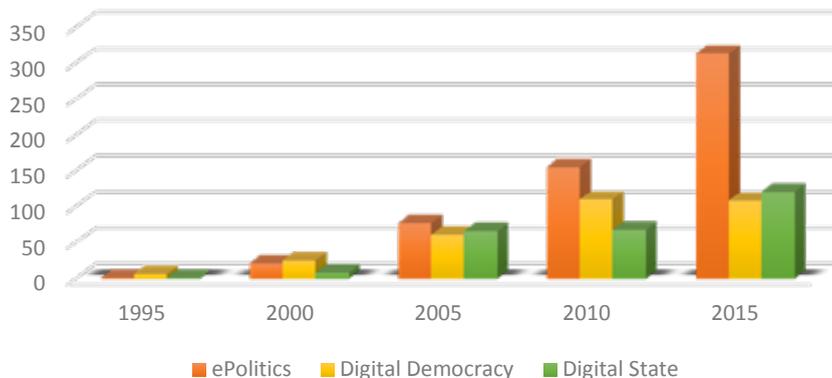
A distinção entre os três subcampos, além disso, nos dá alguma agilidade interpretativa para entender os relevos internos da área e a sua distribuição temporal. O Gráfico 1, por exemplo, nos deixa intrigados com uma mudança no ritmo do incremento da produção em torno de 2009. Há um determinado ritmo de aumento constante entre 1996 e 2008 e outro desenho geométrico, com um ritmo graficamente ainda mais vertical, a partir de 2009. O Gráfico 3, com a decomposição do campo, nos esclarece o que efetivamente aconteceu. Na verdade, os subcampos da democracia e do Estado digitais mantêm um ritmo relativamente homogêneo de crescimento, com alguma estabilidade da e-democracia no fim do período, de forma que deve ser inteiramente creditado à linha de política *on-line* a curva acentuada para cima da atenção acadêmica a partir de 2009, o que pode ser ainda representado no Gráfico 4. Como veremos adiante, será preciso decompor a área da política nos seus vários temas para que se possa verificar que o curioso aumento do intervalo entre política *on-line* e Estado e democracia digitais, que inicia em 2009 e se estabiliza cinco anos depois, é resultado principalmente de um tema, o da Internet & Sociedade, que inclui protestos *on-line*, ativismo digital, movimentos sociais, mobilização e ação política *on-line*.

Gráfico 3. Distribuição cronológica da publicação do campo



Fonte: O autor.

Gráfico 4. Distribuição cronológica da publicação dos últimos 21 anos



Fonte: O autor.

COMO CHEGAMOS A ISSO? OS ANOS DE PREPARAÇÃO

Nos anos de preparação da área, a bibliografia e as linhas de pesquisa foram ganhando forma, tentando acompanhar, de um lado, as aceleradas revoluções tecnológicas no universo das comunicações digitais e os diversos tipos de usos sociais que delas se fazia e, de outro lado, as iniciativas e projetos baseados em tecnologias digitais de comunicação. Foram anos de “revoluções por minuto”, de reviravoltas inesperadas e de uma surpreendente relação bidirecional entre capacidade de inovação tecnológica, de empresas e laboratórios, e a enorme fantasia social na descoberta de usos e aplicações inusitadas e no estabelecimento de preferências coletivas não previstas. Os projetos e experiências de emprego do que daí resultava para melhorar a política, para tornar mais eficiente o funcionamento do Estado e de instituições e para qualificar a democracia foram uma decorrência inevitável do fenômeno de sempre, segundo o qual dada uma mudança substancial na sociabilidade todas as práticas de interação social e política tendem a se reacomodar ao novo e predominante ambiente social. Os pesquisadores que apostaram no acompanhamento de tais mudanças assistiram, no limite do seu fôlego, à usina social que se processava no cruzamento dos três âmbitos envolvidos: o universo das tecnologias digitais, os usos sociais de tais tecnologias, os projetos e iniciativas baseados nos dois domínios precedentes.

Não houve nesta esfera um desenvolvimento constante, controlado por uma teleologia compreensível e parcimoniosa, como um olhar posterior aos eventos transcorridos poderia imaginar. O que houve foi, ao contrário, um desenvolvimento em diferentes níveis de velocidade, extremamente acelerado em alguns anos, mais lento em outros. Sem mencionar que tudo tem sido frequentemente descontínuo, pois certas apostas tecnológicas deram em nada, projetos foram redesenhados pelos usos, outros foram reconfigurados de tal forma que quase não guardam lembrança dos seus propósitos iniciais. Isto tudo conspira para uma desorganização da pesquisa que, acompanhando uma experiência tão vertiginosa e tendo que produzir conhecimento sobre fatos sociais e tecnológicos que ainda estão se processando, frequentemente erra apostas, subestima ou superestima fenômenos e achados, e, sobretudo, se desarruma em um território onde tudo parece de alguma forma provisório.

Revisando hoje a bibliografia sobre esses temas, nos damos conta de que as primeiras indagações feitas pelos pesquisadores dizia exclusivamente respeito ao significado e ao alcance das tecnologias de comunicação para a democracia – isso já na esparsa literatura científica sobre o assunto produzida nos anos 1970 (DE SOLA POOL, 1973; FLOOD, 1978; LAUDON, 1977; SMITH, 1978) e nos anos 1980 (ARTERTON, 1987, 1988; DE SOLA POOL, 1983; DOWNING, 1989). Raros são os estudos com perguntas sobre o significado da tecnologia especificamente para a política (DANZIGER, 1984), sem preocupação direta com o horizonte normativo da democracia. Não é desprovido de interesse o fato de que o primeiro impulso dos pesquisadores acadêmicos diante da tecnologia nascente seja fazer perguntas sobre as vantagens sociais do que lhes estava diante dos olhos. E, no que nos diz respeito, perguntar-se antes pelas vantagens relacionadas à democracia do que por valores como eficiência do Estado e de instituições ou sobre sua eficácia estratégica para a política.

Só que esta não era apenas uma pergunta de pesquisadores, mas, antes de tudo, parte do discurso de justificação das novas tecnologias, de busca de legitimação social. Legitima-se uma prática social antes a partir de um horizonte normativo do que de uma perspectiva pragmática. E a democracia como valor, àquele ponto, quase universal, é capaz de conferir legitimidade a qualquer inovação tecnológica e social. Obviamente, ninguém imagina que o desenvolvimento tecnológico das comunicações mediadas por computadores se tenha dado para beneficiar a democra-

cia, mas, se for possível apontar “potencialidades democráticas” para os novos meios de comunicação, o caminho para o apreço e a legitimação social se torna muito mais aceitável.

Assim, entramos na década de 1990, aquela em que efetivamente nasce a nossa disciplina, sobrecarregando o novo fenômeno com demandas e expectativas relacionadas à democracia. Ao discurso de legitimação social (OGDEN, 1994) se somavam autênticas expectativas de autoridades (BROWN, 1993) e pesquisadores (ABRAMSON; ORREN; ARTERTON, 1990; DUTTON, 1992; EDWARDS, 1995; GROSSMAN, 1995; KLEINWÄCHTER, 1995; SCLOVE, 1995; VARLEY, 1991) de que alguma coisa de inovador e renovador em termos democráticos haveria de sair daí. Por outro lado, como não poderia haver clareza nem sobre o provir do desenvolvimento tecnológico nem sobre a adesão social aos seus produtos e processos, nem tampouco sobre o modo como poderiam afetar positivamente a democracia, era tempo de imaginar mais do que de examinar (RHEINGOLD, 1993), e de lidar com as consequências risonhas ou sombrias desta fantasia sociológica. De toda sorte, a e-democracia, a resposta à demanda sobre as aplicações das tecnologias na vida democrática, a se tomar pelo que sucedia naqueles anos, recobria todo o campo.

Neste início de década de 1990, contudo, demandas sobre o alcance democrático da inovação tecnológica começaram a compartilhar a atenção com questões relacionadas às aplicações propriamente políticas das novas tecnologias (STREET, 1992). Obviamente, quando se falava de “novas tecnologias” nestes anos entendiam-se coisas consideravelmente diferentes do padrão atual de comunicações digitais (DANZIGER, 1984; VEDEL; DUTTON, 1990). De todo modo, já são objeto de consideração alguns dos fenômenos que seriam objetos das linhas de pesquisa mais importantes na área de *e-politics*, como campanhas políticas (FELLOW, 1992; MYERS, 1993), movimentos sociais (MYERS, 1994) e deliberação política (DUBROVSKY; KIESLER; SETHNA, 1991; VALACICH; SCHWENK, 1995; WEISBAND, 1992).

Na área de instituições políticas e tecnologias *on-line*, qualquer coisa antes da metade da década de 1990 é uma ave rara. Assim, deve ser encarado um artigo de um funcionário de uma comissão da Câmara dos Deputados norte-americana sobre os deputados como a “maior concentração de formuladores de políticas usando sistemas *on-line*”, ainda no final dos anos 1970 (GREGORY, 1979). São ainda raros os artigos

do final dos anos 1980 (NORRIS, 1989) ou início dos 1990 (BECKER, 1993; DAVIES; JEGU, 1995; MCCLURE et al., 1993; WITTIG, 1991) sobre governo e governança eletrônicos e entrega de serviços públicos *on-line*.

Em suma, a bibliografia indica hoje claramente que houve um período de preparação da área, que se estende dos anos 1970 à metade da década de 1990, onde a publicação é esparsa, em boa parte provenientes de ambientes não científicos, dominada pela interpretação do valor intrínseco e dos impactos futuros de tecnologias da comunicação para a vida e instituições da democracia. São ainda raros os estudos voltados para exames de experiências e projetos, e muito incipientes a aplicação das novas tecnologias, principalmente daquelas baseadas na internet, para renovar a política.

OS SUBCAMPOS E AS SUAS LINHAS DE PESQUISA

Nos últimos vinte anos, a pesquisa avançou e se diversificou muito. Não faz muito tempo, não era muito difícil de acompanhar os quase 40 artigos por ano, sobre os vários temas desta grande área. O estado da arte do conjunto podia ser razoavelmente controlado pelos pesquisadores da área. Quando o ritmo de produção se estabiliza acima de 450 títulos por ano, já não é fácil sequer acompanhar o estado da arte nas especialidades que necessariamente foram formadas. As páginas a seguir pretendem fazer uma “cartografia”, em uma escala muito ampliada embora se pretenda cuidadosa e fiel, dos subcampos e linhas de pesquisa que foram se desenvolvendo na área de Política, Estado e Democracia Digitais (PEDD). Pretendem, além disso, indicar temas e tendências e distribuí-los cronologicamente.

Temas de interface: e-participação e discussão *on-line*

Como disse acima, foi preciso muito tempo para que propriamente se pudesse delimitar, no interior da área PEDD, os temas e abordagens baseados no horizonte normativo da teoria democrática, daqueles outros que embora pudessem eventualmente, recorrer a um horizonte normativo (como a eficiência ou melhoria da vida das pessoas), examinavam

outras dimensões do impacto das tecnologias digitais na vida pública. Relacionados à necessidade desta delimitação, outros “desentranhamentos”, conceitualmente complicados, hoje se impõem aos pesquisadores.

Até alguns anos atrás, por exemplo, o tema da participação digital não distinguia entre uma abordagem normativa e outra fenomenológica da participação política e do engajamento cívico baseados em meios e ambientes digitais. O resultado desta indistinção era uma confusão conceitual entre a) experiências de participação projetadas com propósitos claramente baseados em requisitos da ideia de democracia, ou b) a avaliação sobre perdas e ganhos democráticos de práticas de participação *on-line*, com c) a sociologia da participação *on-line* dos cidadãos com referência exclusiva ou preferencial à atividade política em si mesma. Ocorre que, por mais que a política em sociedades democráticas leve em consideração os constrangimentos e limites provenientes do regime democrático, o seu horizonte normativo é, naturalmente, dado pelo próprio jogo político, que aliás se joga igualmente na democracia ou fora dela. A democracia, por outro lado, tem o próprio horizonte de valores, com princípios e requisitos normativos, que devem ser atendidos, satisfeitos ou promovidos pelas várias formas de participação. Assim, a participação civil considerada politicamente, remotamente se refere à democracia, mas o seu horizonte imediato são dimensões específicas da política: êxito das ações, mobilização e convencimento, envolvimento em campanhas, militância, expressão etc. Mobilização, engajamento e ação política são um valor para a política, a prescindir do que exista de democrático nisto. Quando considerada democraticamente, esta mesma participação deve ser avaliada em termos da sua contribuição para a correção ou reforço do teor democrático da sociedade, mas este nem sempre é o caso. A necessidade de distinção entre participação política *on-line* e participação democrática digital é, portanto, antes de tudo uma necessidade imposta pela natureza dos fenômenos a que se referem.

De modo semelhante, a participação é um tema importante nas questões relacionadas ao governo digital. Seja na forma clássica da chamada e-participação (*e-participation*) que no novo tema do *crowdsourcing* digital em políticas públicas (CLARK et al., 2016; LEHDONVIRTA; BRIGHT, 2015; PRPIĆ; TAEIHAGH; MELTON, 2015; ROYO; YETANO, 2015) e legislações (CHRISTENSEN; KARJALAINEN; NURMINEN, 2015), por exemplo, a ideia de boa governança ou de governos eficientes pode for-

necer horizonte normativo suficiente para justificar a necessidade de *participação pública como colaboração* para governos e parlamentos digitais, *sem que se precise recorrer à ideia de participação como aumento do poder civil (empowerment), compartilhamento de poder, reafirmação da soberania popular ou como forma de democracia direta, que são as abordagens típicas da participação pela democracia digital*. Esta abordagem da e-participação menos sobrecarregada pelas demandas da teoria democrática, por exemplo, é muito comum na contribuição massiva e crescente da área de Computação para o subcampo do governo eletrônico. Mas também em estudos da área de Administração. Em suma, tanto na política *on-line* como nos subcampos de governo eletrônico e de parlamento digital, a participação é considerada tema relevante e objeto precípua de atenção acadêmica, política e social, a prescindir da sua importância em termos de teoria democrática.

A participação política *on-line* é tema mais recente do que a e-participação tanto na abordagem do subcampo da democracia digital quanto na abordagem do Estado digital, mas é crescente. Em seu sentido mais amplo, participação política *on-line* incluiria temas como mobilização *on-line*, ativismo digital, protestos baseados em tecnologias digitais, engajamento *on-line*, discussão e conversação política digital, ação coletiva *on-line* e um amplo espectro de fenômenos geralmente catalogadas no tema da participação política. Os pesquisadores, contudo, têm preferido um sentido mais estrito, em que a participação política *on-line* é uma expressão guarda-chuva para questões gerais sobre o que há em comum entre todas as formas de ação política praticadas pelos cidadãos em ambientes digitais ou por meio de tecnologias de comunicação digital. Questões tais como: a) se e de que modo a internet (a Web, as redes sociais digitais etc.) inclui novos participantes na política; b) quem e por que se participa *on-line*; c) tipos de participação *on-line*; d) qual a diferença entre participação *on-line* e *off-line*; e) características da participação *on-line*; f) participação cidadã e interação com os agentes do campo político; g) como mensurar a participação *on-line*.

O segundo tema que atravessa mais de um subcampo e que também demandou uma maior maturação foi o da discussão pública. Trata-se de um dos temas clássicos da democracia digital, cujos primeiros trabalhos, seja na linha de *esfera pública on-line* (SASSI, 1996; SCHNEIDER, 1996) ou na de *deliberação pública* (DUTTON, 1996; WHITE, 1997), vêm dos

primeiros anos da área. A pergunta a respeito da internet como esfera da discussão pública tem sido muito importante para as abordagens das tecnologias a partir da (ou fortemente inspirada pela) teoria democrática, assim como a questão acerca das qualidades dos novos meios e ambientes digitais para a deliberação pública. Mas o tema da discussão pública política *on-line* também vem de longe, primeiro na forma da comparação entre discussões face a face e discussões “mediadas por computador” (DUBROVSKY; KIESLER; SETHNA, 1991; SCHNEIDER et al., 2002; WEISBAND, 1992), típicas da fase de formação da área, depois, enfim, com o advento da *Web 2.0*, com questões relacionadas à conversação e à discussão políticas *on-line* (NISBET; SCHEUFELE, 2004; STROMER-GALLEY, 2006), à procura conflitos (ou a busca de evitá-los) e divergências em ambientes digitais (GERBER et al., 2012), à polarização em redes sociais (GARCIA et al., 2012; HANNA et al., 2013), à exposição seletiva, homogeneidade e heterogeneidade (GARRETT, 2009; WOJCIESZAK, 2010) das novas formas e novos ambientes da interação política. É, portanto, mais um tema com dupla abordagem muito distintas entre si, apesar das notáveis interações.

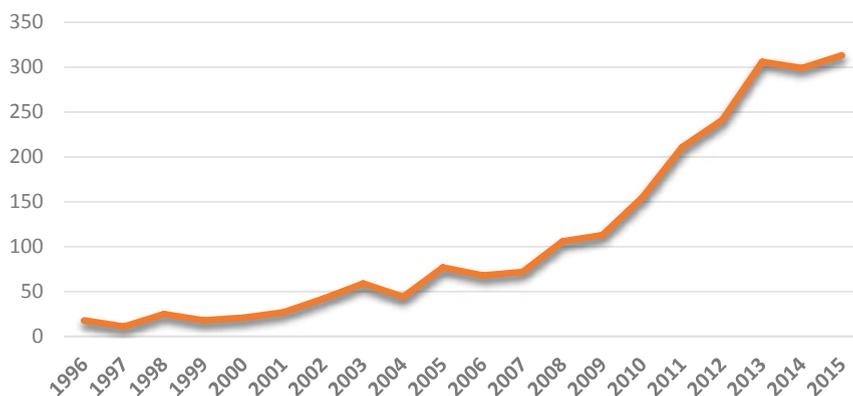
Política *on-line*

Questões relativas à política, em sentido estrito, e à tecnologia têm sido já objeto de consideração desde pelo menos os anos 1980. Nesta década já se apresentava eventualmente à atenção dos pesquisadores indagações sobre se a computação, em franca expansão, continha alguma sorte de efeito social, em geral, e de função e efeito políticos, em particular (DANZIGER, 1984). Na primeira metade da década seguinte a atenção ainda é esparsa, mas o centro vai deixando de ser a computação para se encaminhar para a ideia de comunicação por meio de tecnologia e os seus efeitos sobre a política, como na noção de “comunicação mediada por computadores” (CMC). Além disso, vai se formando a ideia de que a comunicação mediada por computadores pode formar um conjunto com outros modos de comunicação mediados por novas tecnologias, como a TV a cabo ou aparelhos de fax, por exemplo. Emerge, então, para atar todas as novas parafernálias usadas para a comunicação, a ideia de “new media”, novos meios de comunicação.

Há ainda, então, considerável oscilação na identificação de que tecnologias afinal se trata quando se fala na interface entre os novos dispositivos de comunicação e a política. Assim, se pode falar de “novos meios e política” (VEDEL; DUTTON, 1990), de “política e tecnologia” (STREET, 1992), de “novas tecnologias e política” (MYERS, 1993) e se estar falando de dispositivos completamente diferentes. O citado livro de John Street (1992), por exemplo, não dá a menor importância ao que, então, se chamava comunicação mediada por computadores, embora trate de política e tecnologia bem no momento em que a computação doméstica expandia em grande velocidade. Por outro lado, há quem esteja preocupado em como a computação de dados pode contribuir para as coordenações de campanhas políticas (FELLOW, 1992).

Em que pese o valor simbólico da campanha eleitoral de Clinton, de 1992, com o uso intenso de “novas tecnologias” (HACKER et al., 1996; MYERS, 1993), é apenas a partir da segunda metade da década de 1990 que o tema da política *on-line* se constitui, de fato, como um objeto consistente de consideração da sociedade, dos políticos e dos pesquisadores. Desde então, a produção cresce em taxas contínuas e em ritmo acelerado, passando de 18 títulos por ano em 2016 a 313 em 2015.

Gráfico 5. Distribuição cronológica da publicação sobre política *on-line*.



Fonte: O autor.

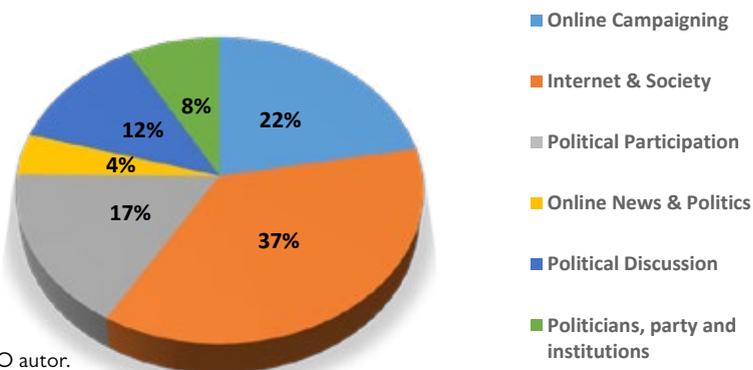
Estes vinte anos não representam apenas um aumento exponencial da atenção científica (refletindo a atenção pública) sobre a subárea, consolidado no fato de que hoje se publica 15 vezes mais sobre o assunto

do que em 1996, mas implicou várias inflexões temáticas, várias mudanças de foco e de tecnologia no que tange às tecnologias envolvidas. Naturalmente, o subcampo reflete, nos últimos 20 anos, as três formas sucessivas dos meios digitais e práticas digitais. A fase *Web*, ou *Web 1.0*, estava preocupada com características de *websites*, formas de presença *on-line* e uso das ferramentas interativas clássicas, como fóruns, *chats* e páginas para algum uso político. Depois adveio a fase *Web 2.0*, colaborativa, já se encaminhando para dispositivos móveis e compartilhamento. Por fim, a *fase m-* (de *mobile*), centrada em dispositivos móveis, redes sociais digitais e aplicativos. Esta dinâmica interna da tecnologia e dos seus usos têm grande influência sobre a política que se realiza por meios digitais e/ou em ambientes digitais, de forma que a cada nova inflexão um novo horizonte de ênfases, questões e experiências é suscitada.

No que se refere aos temas predominantes, a política digital pode ser adequadamente subdividida em 6 assuntos principais:

- Eleições e campanhas políticas *on-line*
- Internet e sociedade
- Participação política *on-line*
- Políticos, partidos e instituições *on-line*
- Informação *on-line* e política
- Discussão política

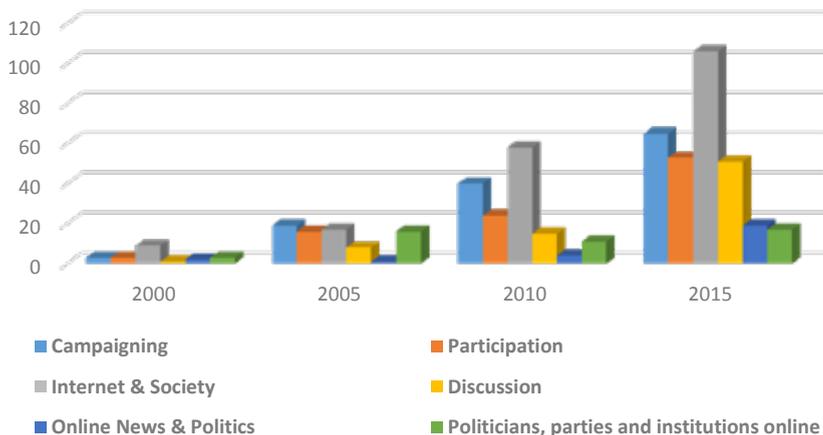
A proporção de atenção acadêmica de cada tema nos últimos 20 anos é representada no Gráfico 6, onde é evidente que os temas mais antigos da área, “eleições & campanhas” e “participação política”, continuam importantes, mas o tema “internet & sociedade” já os supera largamente, principalmente em uma perspectiva histórica, como representado no Gráfico 7. Na mesma linha, evidencia-se como o novo tema, “discussão (polarização, divergência, exposição seletiva) online”, tem crescido em grande velocidade.

Gráfico 6. Política *On-line*: Temas (1996-2015)

Fonte: O autor.

Além disso, o Gráfico 7 consegue oferecer uma explicação para o problema de o subcampo de política *on-line* ter aumentado o intervalo que o separa das outras duas subáreas nos últimos sete anos. Na verdade, a mudança pode ser praticamente creditada integralmente ao tema “internet & sociedade” e foi influenciada decisivamente pelo estudo do uso massivo de mídias sociais e dispositivos móveis em ações e movimentos de protestos, da chamada Primavera Árabe até as grandes mobilizações dos Estados Unidos, Espanha, Turquia, Inglaterra, França e Brasil, do final dos anos 1990 até 2013.

Gráfico 7. Política Online: distribuição cronológica dos temas

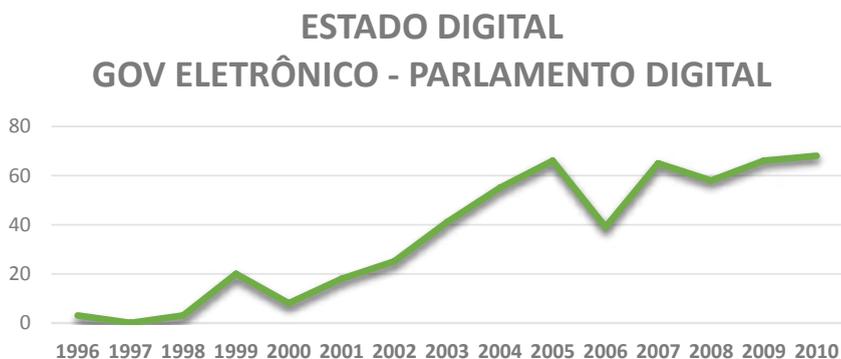


Fonte: O autor.

Estado Digital

O tema mais antigo nesta subárea é, sem dúvida, o governo digital da década de 2000, embora a ideia de governo eletrônico, que vem dos anos 1990, não se distinga das últimas produções no campo apenas por causa da vertiginosa velocidade das mudanças tecnológicas nos últimos 25 anos. Por um lado, expandiu-se horizontalmente o alcance dos objetos, mediante o crescimento da atenção aos temas do parlamento *on-line*, por exemplo, e questões relacionadas à entrega digital de serviços públicos, do governo aberto e dados abertos, da regulamentação *on-line*. Esta expansão já nos autoriza a dizer que mais que “governo” digital, quem se digitaliza hoje, em todas as suas dimensões, é o próprio Estado. Neste sentido, o futuro aponta com mais clareza para uma República Digital do que para Governo Digital⁴.

Gráfico 8. Distribuição cronológica da publicação sobre Estado digital.



Fonte: O autor.

Além disso, há uma extensão, digamos assim, vertical, que não pode ser negligenciada. O padrão básico composto de governança eletrônica e de prestação de serviços públicos *on-line* não apenas se expandiu como ganhou outros vetores: não se trata mais apenas do vetor que vai de um órgão a outro do governo (na governança) ou do governo

⁴ Embora, neste momento, Governo Digital supere Parlamento *On-line* em 88 a 12% de publicações.

ao cidadão (prestação de serviço público *top-down*), mas também do vetor que vai do cidadão e das organizações ao próprio Estado (*bottom-up*). Neste caso, o subcampo se esforça para acompanhar o passo tanto das novas possibilidades tecnológicas e das novas condições sociais do seu emprego (em que as pessoas produzem e compartilham conteúdo incessantemente, podem ser acompanhadas a partir dos seus rastros digitais para se aferir o que desejam e o que as afetam, têm instrumentos digitais para monitorar as instituições seus agentes, vivem em estado de hiperconexão etc.) quanto das novas demandas da democracia (mais participação, transparência, colaboração, pluralismo, interação, prestação de contas, presença digital das instituições do Estado). *Pari passu*, crescem as pressões de organismos transnacionais ou internacionais (OECD, 2005, 2016a, 2016b; STUDIES, 2003) sobre governos e parlamentos nacionais e locais para responder, na forma de projetos e iniciativas, às demandas da democracia e da sociedade, mas também dos mercados e dos seus órgãos de regulação e acreditação. A atenção acadêmica, por sua vez, acompanha toda essa nova onda de renovação, que vai da ideia de governo 2.0 (CHO; HWANG, 2010; FERRO; MOLINARI, 2010; HENMAN, 2013; MORISON, 2010) a ideias derivadas, como *we-government* (LINDERS, 2012), *social government* (FEROZ KHAN et al., 2014), *m-government*⁵ (ALIJERBAN; SAGHAFI, 2010; GOUSCOS; DROSSOS; MARIAS, 2005; LEE; TAN; TRIMI, 2006; MISURACA, 2009; SHENG; TRIMI, 2008; TRIMI; SHENG, 2008; VOGEL et al., 2010).

Demais disso, a concentração em serviços públicos teve que ceder espaço a outras agendas, como a consulta aos cidadãos (*e-petitions*, *e-consultations*); a cooperação com cidadãos para desenvolver projetos, iniciativas e políticas (*crowdsourcing*); o uso de soluções tecnológicas embutidas e integradas no planejamento urbano para melhorar a vida das pessoas que habitam as cidades (*smart cities*); o envolvimento dos cidadãos no planejamento e confecção dos orçamentos públicos (OPP digitais⁶); a oferta de dados públicos, brutos ou filtrados (*open data*) para que cidadãos, organizações sociais e corporações privadas produzam soluções tecnológicas *data-driven*. Como se depreende do conjunto dos temas, na metade dos

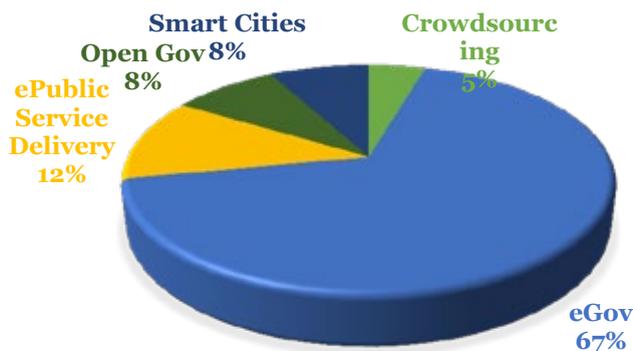
⁵ “Social” referente a “social media”, m- referente a “mobile”.

⁶ Vide Barros; Sampaio (2016); Peixoto (2009); Rose; Rios; Lippa (2010); Sampaio; Maia; Marques (2010).

anos 2010 as interfaces entre governo digital e democracia digital têm um número de aplicações que vai muito além do que o tradicional par “governança eletrônica”-“serviços públicos *on-line*” nos permitiria imaginar. E é também muito claro que há enorme confluência, que deve crescer ainda mais no futuro, entre governo digital e democracia digital.

Os principais temas de governo digital, além das questões mais gerais de governo eletrônico (características, tipologia, fases, projetos, experimentos, barreiras, adoção etc.), são a “entrega *on-line* de serviços públicos” (VAN DEURSEN, 2007; VISSER; TWINOMURINZI, 2008; WEST, 2004), as “cidades inteligentes” (ALBINO; BERARDI; DANGELICO, 2015; GIL-GARCIA; PARDO; ALDAMA-NALDA, 2013), o “governo aberto” (e dados abertos) (CHARALABIDIS; KOUSSOURIS, 2012; GUNAWONG, 2015; WIRTZ; BIRKMEYER, 2015) e “*crowdsourcing*” na produção de políticas e de regulamentação. Os dois últimos temas são muito recentes e só aparecem na última década, mas crescem muito rapidamente e possivelmente representem uma tendência importante futura na área de governo digital.

Gráfico 9. Governo Digital: Temas (1996-2015)



Fonte: O autor.

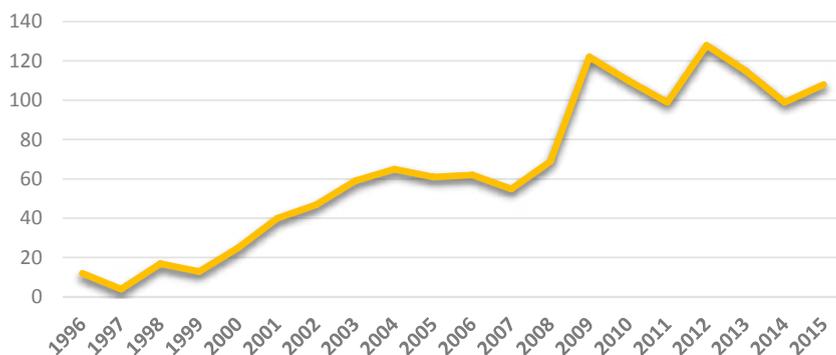
Democracia Digital

Por fim, temos o subcampo da democracia digital, que, de acordo com a restrição proposta, refere-se exclusivamente aos trabalhos que adotam ou discutem abordagens normativas do universo das comunicações digitais baseadas em alguma noção de democracia. Obviamente,

como se procurou argumentar, ao longo deste capítulo, um horizonte normativo proveniente da ideia de democracia é a justificativa favorita tanto para projetos, práticas e experiências na área como para a atenção acadêmica que os acompanha e que se materializa em publicações. Isto não nos impede de reconhecer, bibliografia à mão, que há um domínio temático específico e mais restrito que transfere questões e perspectivas das teorias da democracia para os meios e ambientes digitais.

A história do subcampo segue o padrão que vimos nos outros dois domínios temáticos já apresentados, com uma exceção: aparentemente, a democracia digital em sentido estrito talvez tenha já atingido o seu pico e até esteja declinando lentamente o volume da sua produção anual. Paradoxalmente, a ideia nunca mereceu tanta atenção da sociedade, do campo científico e das instituições políticas nacionais e globais. O que acontece é que as subáreas de aplicações dos princípios e requisitos da democracia digital estão, enfim, crescendo de forma mais acentuada.

Gráfico 10. Distribuição cronológica da publicação sobre Democracia Digital



Fonte: O autor.

Neste quadro, a democracia digital, em sentido mais restrito, vai se apurando como disciplina mais teórica do que aplicada, portanto também mais exigente conceitualmente e mais destinada à fundamentação conceitual e à discussão em termos de princípios do que à descrição de fenômenos e experiências. Não quero sustentar simplesmente que a democracia digital teria o monopólio da teoria, enquanto política *on-line* e governo digital seriam as suas aplicações. Na verdade, defendo desde o

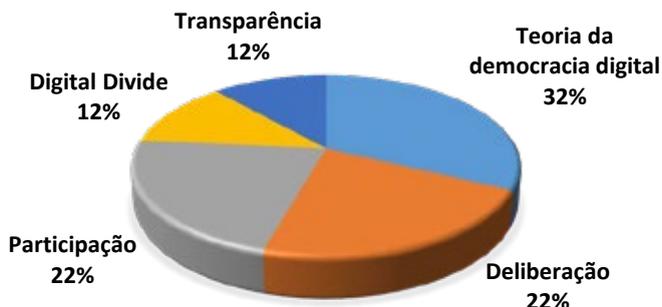
início que há outros horizontes normativos adotados no campo para além daqueles provenientes da ideia de democracia, como a eficiência e a melhoria na vida das pessoas, sem mencionar o fato de que muitos trabalhos têm claramente muito mais preocupações com análises e descrições dos fatos do que com perspectivas normativas, como é razoável esperar. Além disso, não há tema no inteiro campo que não precise de mais base conceitual do que aquela oferecida pela teoria democrática. O que afirmo é algo diferente e consiste na hipótese de que *o domínio da democracia digital oferece justamente a fundamentação democrática para que se justifique o emprego de energias, recursos e atenção às várias aplicações no campo.*

Os principais subtemas da democracia digital são bem reconhecidos. Três deles são relacionados a princípios da democracia liberal que ganham desenhos e implementações digitais: e-participação, e-deliberação e e-transparência. São todos os três, obviamente, temas de interface que, partindo do horizonte da democracia digital, atravessam os três subcampos. De um ponto de vista histórico, e-participação e e-deliberação são temas clássicos, enquanto a transparência digital é um tema da segunda fase do vintênio, consideravelmente incentivado pelas iniciativas de governo aberto e pelas leis de acesso e de transparência pública.

O quarto tema do subcampo é quase tão clássico quanto a ideia de democracia digital e aparece justamente na onda da primeira reação cética às utopias sobre e-democracia dos anos 1980. Trata-se do tema da “digital divide”, a brecha digital, as desigualdades sociais no acesso e na integração de uma parte da sociedade ao universo das comunicações digitais (COMPAINE, 2001; DEWAN; RIGGINS, 2005; GUNKEL, 2003). O tema existe na área de democracia digital como um espinho na carne para firmar que as desigualdades estão sempre ao horizonte para comprometer qualquer perspectiva de democratização, inclusive no âmbito do digital.

O último tema é, cronologicamente, o primeiro. Reúne o conjunto das intuições, formulações, questões, problemas e perspectivas envolvidas nos projetos, iniciativas e práticas em meios e ambientes digitais com propósito ou alcance democrático. Tudo aquilo que, no universo das comunicações digitais, comporta premissas ou consequências com alcance democrático é objeto da democracia digital. O último tema, denominado aqui como “teoria da democracia digital”, consiste justamente no repositório da discussão e da fundamentação conceitual da e-democracia.

Gráfico 11. Democracia Digital: Temas (1996-2015)



Fonte: O autor.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho consistiu na tentativa de se tentar formular um mapa da área científica da democracia digital a partir da análise de uma coleção de 4.525 títulos publicados. O corpus pretende representar algo muito próximo da totalidade real da publicação de circulação internacional da área. A primeira conclusão a que os dados nos levaram diz respeito à possibilidade de periodização da pesquisa, demarcando-se claramente que se trata de um campo que se constitui nos últimos 20 anos, com produção em volume relevante e ritmo crescente. Além disso, ficou muito claro que se deve distinguir um *período de preparação* do campo, entre os anos 1970 e 1995, a que se segue um *período de formação*, de 1996-2008, e um *período de consolidação*, entre 2009 e hoje. A terceira conclusão é que, na verdade, na área se podem distinguir coerentemente três subcampos: Política, Estado e Democracia Digitais, que tanto podem permanecer próximos, como linhas de pesquisa, quanto podem, no futuro, transformar-se em três disciplinas independentes. O quarto resultado foi a identificação dos temas de cada um dos subcampos, o mapeamento da cronologia específica do domínio temático e de cada um dos seus temas. Espera-se que a cartografia produzida possa ajudar os pesquisadores do campo na sua própria localização, além de estimular a pesquisa dos principais temas e a busca de conexões entre os diferentes domínios, sem mencionar a exploração de temas novos.

REFERÊNCIAS

- ABRAMSON, J. B.; ORREN, G. R.; ARTERTON, F. C. **Electronic Commonwealth: The Impact of New Media Technologies on Democratic Politics**. [s.l.]: Basic Books, Inc., 1990.
- ALBINO, V.; BERARDI, U.; DANGELICO, R. M. Smart Cities: Definitions, Dimensions, Performance and Initiatives. **Journal of Urban Technology**, v. 22, n. 1, p. 3-21, 2 jan. 2015.
- ALIJERBAN, M.; SAGHAFI, F. M-government maturity model with technological approach. *New Trends in Information Science and Service Science (NISS)*, 2010 4th International Conference on. **Anais...**, 2010.
- ALLAH, A. F. et al. E-government portals best practices: a comprehensive survey. **Electronic Government, an International Journal**, v. 11, n. 1/2, p. 101, 2014.
- ARTERTON, F. C. **Teledemocracy: Can Technology Protect Democracy**. 1. ed. Newbury Park, CA: Sage, 1987.
- _____. Political Participation and “Teledemocracy”. **PS: Political Science and Politics**, v. 21, n. 3, p. 620, jan. 1988.
- BANNISTER, F.; CONNOLLY, R. The Trouble with Transparency: A Critical Review of Openness in e-Government. **Policy & Internet**, v. 3, n. 1, p. 158-187, 1 jan. 2011.
- BARROS, S. A. R.; SAMPAIO, R. C. Do Citizens Trust Electronic Participatory Budgeting? Public Expression in Online Forums as an Evaluation Method in Belo Horizonte. **Policy & Internet**, v. 8, n. 3, p. 292-312, set. 2016.
- BECKER, T. Teledemocracy: Gathering momentum in state and local governance. **Spectrum: Journal of State Government**, v. 66, n. 2, p. 14, 1993.
- BECKER, T. Transforming Representative Democracy: Four Real-Life Experiments in Teledemocracy. In: **Transformational Politics: Theory, Study, and**. Albany: State University Press, 1998. p. 185–200.
- BECKER, T. L.; SLATON, C. D. **The future of teledemocracy**. Londres: Greenwood Publishing Group, 2000.
- BROWN, R. H. **The national information infrastructure: Agenda for action**. [Executive Office of the President], Information Infrastructure Task Force. Washington D.C: [s.n.].
- CHARALABIDIS, Y.; KOUSSOURIS, S. **Empowering Open and Collaborative Governance**. Berlim, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg, 2012.

- CHO, H. J.; HWANG, S. Government 2.0 in Korea: Focusing on e-participation services. In: **Politics, Democracy and E-Government: Participation and Service Delivery**. [s.l.]: IGI Global, 2010. p. 94-114.
- CHRISTENSEN, H. S.; KARJALAINEN, M.; NURMINEN, L. Does Crowdsourcing Legislation Increase Political Legitimacy? The Case of Avoin Ministeriö in Finland. **Policy & Internet**, v. 7, n. 1, p. 25-45, mar. 2015.
- CLARK, B. Y. et al. A Framework for Using Crowdsourcing in Government. **International Journal of Public Administration in the Digital Age**, v. 3, n. 4, p. 57-75, out. 2016.
- COLEMAN, S. The Future of the Internet and Democracy Beyond Metaphors, Towards Policy. In: OECD (Ed.). **Promises and Problems of E-Democracy**. Paris: OECD Publications Service, 2003. p. 143-162.
- COMPAINE, B. M. **Re-Examining the Digital Divide Communications policy in transition: The Internet and beyond**. [s.l.: s.n.].
- DANZIGER, J. N. Computing and the Political World. **Social Science Computer Review**, v. 2, n. 4, p. 183-200, 1 out. 1984.
- DAVIES, G. W. P.; JEGU, P. OVIDE and Teledemocracy. **Journal of Information Science**, v. 21, n. 5, p. 383, 1995.
- DE SOLA POOL, I. **Talking back: Citizen feedback and cable technology**. [s.l.]: The MIT Press, 1973.
- _____. **Technologies of Freedom: On free speech in an electronic age**. Cambridge, MA: The Belknap Press, 1983.
- DEWAN, S.; RIGGINS, F. J. The Digital Divide: Current and Future Research Directions. **Journal of the Association for Information Systems**, v. 6, n. 12, p. 298-337, 2005.
- DOWNING, J. D. H. Computers for Political Change: PeaceNet and Public Data Access. **Journal of Communication**, v. 39, n. 3, p. 154-162, set. 1989.
- DUBROVSKY, V.; KIESLER, S.; SETHNA, B. The Equalization Phenomenon: Status Effects in Computer-Mediated and Face-to-Face Decision-Making Groups. **Human-Computer Interaction**, v. 6, n. 2, p. 119-146, 1991.
- DUTTON, W. H. Political Science Research on Teledemocracy. **Social Science Computer Review**, v. 10, n. 4, p. 505-522, 1 dez. 1992.
- _____. Network rules of order: regulating speech in public electronic fora. **Media, Culture & Society**, v. 18, n. 2, p. 269-290, 1 abr. 1996.
- EDWARDS, A. R. Informatization and Views of Democracy. In: VAN DE DONK, W. B. H. J.; SNELLEN, I.; TOPS, P. W. (Eds.). **Orwell in**

- Athen:** A Perspective on Informatization and Democracy. Amsterdam: IOS Press, 1995. p. 33-49.
- FELLOW, A. R. Computers and Politics: Innovation and the Role of Uncertainty in Political Campaign Organizations. **Social Science Computer Review**, v. 10, n. 1, p. 29-41, 1 abr. 1992.
- FEROZ KHAN, G. et al. From e-government to social government: Twitter use by Korea's central government. **Online Information Review**, v. 38, n. 1, p. 95-113, 8 jan. 2014.
- FERRO, E.; MOLINARI, F. Making Sense of Gov 2.0 Strategies : "No Citizens, No Party". **Journal of Democracy**, v. 2, p. 56-68, 2010.
- FLOOD, M. M. Let's redesign democracy. **Behavioral Science**, v. 23, n. 5, p. 429-440, 1978.
- GARCIA, D. et al. Political polarization and popularity in online participatory media. Proceedings of the first edition workshop on Politics, elections and data - PLEAD '12. **Anais...** Nova York, USA: ACM Press, 2012. Disponível em: <<http://dl.acm.org/citation.cfm?doid=2389661.2389665>>.
- GARRETT, R. K. Echo chambers online?: Politically motivated selective exposure among Internet news users. **Journal of Computer-Mediated Communication**, v. 14, n. 2, p. 265-285, jan. 2009.
- GERBER, A. S. et al. Disagreement and the Avoidance of Political Discussion: Aggregate Relationships and Differences across Personality Traits. **American Journal of Political Science**, v. 56, n. 4, p. 849-874, 2012.
- GIL-GARCIA, J. R.; PARDO, T. A.; ALDAMA-NALDA, A. **Smart cities and smart governments:** Using information technologies to address urban challenges. ACM International Conference Proceeding Series. **Anais...** 2013. Disponível em: <<http://www.scopus.com/inward/record.url?eid=2=-2s0.84880564883-&partnerID40=&m5d-55635fa5a857721a8be124544c1544e1>>.
- GOMES, W. et al. "Politics 2.0": a campanha online de Barack Obama em 2008. **Revista de Sociologia e Política**, v. 17, n. 34, p. 29-43, out. 2009.
- GOUSCOS, D.; DROSSOS, D.; MARIAS, G. F. M-GOV: A Proposed Architecture For Mobile Government Transactions. **1st European Mobile Government Conference (Euro mGov 2005)**, p. 221-233, 2005.
- GREGORY, N. The U.S. Congress — online users as policymakers. **Online Review**, v. 3, n. 4, p. 355-360, abr. 1979.
- GROSSMAN, K. L. **The Electronic Republic:** Reshaping Democracy in the Information Age. Nova York: Viking, 1995.

- GUNAWONG, P. Open Government and Social Media: A Focus on Transparency. **Social Science Computer Review**, v. 33, n. 5, p. 587-598, 1 out. 2015.
- GUNKEL, D. J. Second Thoughts: Toward a Critique of the Digital Divide. **New Media & Society**, v. 5, n. 4, p. 499-522, 1 dez. 2003.
- GUPTA, K. P.; SINGH, S.; BHASKAR, P. Citizen adoption of e-government: a literature review and conceptual framework. **Electronic Government, an International Journal**, v. 12, n. 2, p. 160, 2016.
- HACKER, K. L. et al. Uses of computer-mediated political communication in the 1992 presidential campaign: A content analysis of the Bush, Clinton and Perot computer lists. **Communication Research Reports**, v. 13, n. 2, p. 138-146, set. 1996.
- HANNA, A. et al. **Partisan alignments and political polarization online**. Proceedings of the 2nd workshop on Politics, elections and data - PLEAD '13. **Anais...** New York, USA: ACM Press, 2013. Disponível em: <<http://dl.acm.org/citation.cfm?doid=2508436.2508438>>.
- HENMAN, P. GOVERNMENTALITIES OF GOV 2.0. **Information, Communication & Society**, v. 16, n. 9, p. 1397-1418, nov. 2013.
- HINDMAN, M. The Real Lessons of Howard Dean: Reflections on the First Digital Campaign. **Perspectives on Politics**, v. 3, n. 1, 9 mar. 2005.
- HOLLIDAY, I.; YEP, R. E-government in China. **Public Administration and Development**, v. 25, n. 3, p. 239-249, ago. 2005.
- JONSSON, M. E.; ÅSTRÖM, J. The Challenges for Online Deliberation Research: A Literature Review. **International Journal of E-Politics**, v. 5, n. 1, p. 1-15, jan. 2014.
- KLEINWÄCHTER, W. Is There a Need for the Right to Communicate in Cyberspace? **Javnost - The Public**, v. 2, n. 1, p. 107-113, 7 jan. 1995.
- KOUSSOURIS, S.; CHARALABIDIS, Y.; ASKOUNIS, D. A review of the European Union eParticipation action pilot projects. **Transforming Government: People, Process and Policy**, v. 5, n. 1, p. 8-19, 2011.
- LAUDON, K. C. **Communications technology and democratic participation**. [s.l.]: Praeger, 1977.
- LEE, S. M.; TAN, X.; TRIMI, S. M-government, from rhetoric to reality: Learning from leading countries. **Electronic Government**, v. 3, n. 2, p. 113-126, 2006.
- LEHDONVIRTA, V.; BRIGHT, J. Crowdsourcing for Public Policy and Government. **Policy & Internet**, v. 7, n. 3, p. 263-267, set. 2015.

- LINDERS, D. From e-government to we-government: Defining a typology for citizen coproduction in the age of social media. **Government Information Quarterly**, v. 29, n. 4, p. 446-454, out. 2012.
- LOLLAR, X. L. Assessing China's E-Government: information, service, transparency and citizen outreach of government websites. **Journal of Contemporary China**, v. 15, n. 46, p. 31-41, fev. 2006.
- LUTZ, C.; HOFFMANN, C. P.; MECKEL, M. Beyond just politics: A systematic literature review of online participation. **First Monday**, v. 19, n. 7, 28 jun. 2014.
- MCCLURE, C. R. et al. Electronic delivery of federal-government services - policy issues and recommendations. **Proceedings of the ASIS annual meeting**, v. 30, p. 39-49, 1993.
- MEDAGLIA, R. eParticipation research: Moving characterization forward (2006–2011). **Government Information Quarterly**, v. 29, n. 3, p. 346-360, jul. 2012.
- _____; YANG, Y. Online public deliberation in China: evolution of interaction patterns and network homophily in the Tianya discussion forum. **Information, Communication & Society**, p. 1-21, 6 jul. 2016.
- MISURACA, G. C. e-Government 2015: exploring m-government scenarios, between ICT-driven experiments and citizen-centric implications. **Technology Analysis & Strategic Management**, v. 21, n. 3, p. 407-424, abr. 2009.
- MORISON, J. Gov 2.0: Towards a User Generated State? **The Modern Law Review**, v. 73, n. 4, p. 551-577, 8 jul. 2010.
- MYERS, D. D. New Technology and the 1992 Clinton Presidential Campaign. **American Behavioral Scientist**, v. 37, n. 2, p. 181-184, 1 nov. 1993.
- MYERS, D. J. Communication Technology and Social Movements: Contributions of Computer Networks to Activism. **Social Science Computer Review**, v. 12, n. 2, p. 250-260, 1 jul. 1994.
- NISBET, M. C.; SCHEUFELE, D. A. Political Talk as a Catalyst for Online Citizenship. **Journalism & Mass Communication Quarterly**, v. 81, n. 4, p. 877-896, 2004.
- NORRIS, D. F. High Tech in City Hall: Uses and Effects of Microcomputers in United States Local Governments. **Social Science Computer Review**, v. 7, n. 2, p. 137-146, 1 jul. 1989.
- OECD. **Promise and Problems of E-Democracy**. Paris: OECD Publications Service, 2003.

- _____. **e-Government for Better Government: OECD e-Government Studies.** [s.l.] OECD Publishing, 16 nov. 2005. Disponível em: <http://www.oecd-ilibrary.org/governance/e-government-for-better-government_9789264018341-en>.
- _____. **Open Government Data Review of Mexico: Data Reuse for Public Sector Impact and Innovation: OECD Digital Government Studies.** [s.l.]: OECD Publishing, 22 jun. 2016a. Disponível em: <http://www.oecd-ilibrary.org/governance/open-government-data-review-of-mexico_9789264259270-en>.
- _____. **Open Government: The Global Context and the Way Forward.** [s.l.]: OECD Publishing, 8 dez. 2016b. Disponível em: <http://www.oecd-ilibrary.org/governance/open-government_9789264268104-en>.
- OGDEN, M. R. Politics in a parallel universe: Is there a future for cyberdemocracy. **Futures**, v. 26, n. 7, p. 713-729, set. 1994.
- PEIXOTO, T. Beyond theory: e-participatory budgeting and its promises for eParticipation. **European Journal of ePractice**, p. 1-9, mar. 2009.
- PRPIĆ, J.; TAEIHAGH, A.; MELTON, J. The Fundamentals of Policy Crowdsourcing. **Policy & Internet**, v. 7, n. 3, p. 340-361, set. 2015.
- RHEINGOLD, H. **The Virtual Community: Homesteading on the Electronic Frontier.** 1. ed. Nova York: Addison-Wesley, 1993.
- ROSE, J.; RIOS, J.; LIPPA, B. Technology support for participatory budgeting. **International Journal of Electronic Governance**, v. 3, p. 3-24, 2010.
- ROWE, D.; BELL, O. Experiences in E-Government Best Practice and Solution Sharing. **Journal of E-Government**, v. 1, n. 3, p. 93-103, 15 abr. 2005.
- ROYO, S.; YETANO, A. "Crowdsourcing" as a tool for e-participation: two experiences regarding CO2 emissions at municipal level. **Electronic Commerce Research**, v. 15, n. 3, p. 323-348, 2015.
- SAMPAIO, R. C.; MAIA, R. C. M.; MARQUES, F. P. J. A. Um estudo de caso do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte. **Opinião Pública**, v. 16, n. 2, p. 446-477, 2010.
- SASSI, S. The Network and the Fragmentation of the Public Sphere. **Javnost - The Public**, v. 3, n. 1, p. 25-41, 7 jan. 1996.
- SCHNEIDER, S. J. et al. Characteristics of the Discussion in Online and Face-to-Face Focus Groups. **Social Science Computer Review**, v. 20, n. 1, p. 31-42, 1 fev. 2002.
- SCHNEIDER, S. M. Creating a Democratic Public Sphere Through Political Discussion: A Case Study of Abortion Conversation on the Internet.

- Social Science Computer Review**, v. 14, n. 4, p. 373-393, 1 dez. 1996.
- SCLOVE, E. R. **Democracy and Technology**. Nova York: Guilford Press, 1995.
- SHENG, H.; TRIMI, S. M-government: technologies, applications and challenges. **Electronic Government: An International Journal**, v. 5, n. 1, p. 1-18, 2008.
- SMITH, A. **The politics of information**. Londres: Mcmillan, 1978.
- STOCKMANN, D.; LUO, T. Authoritarianism2.0: Social Media and Political Discussion in China. **SSRN Electronic Journal**, 2015.
- STREET, J. **Politics & Technology**. Nova York: The Guilford Press, 1992.
- STROMER-GALLEY, J. Diversity of Political Conversation on the Internet: Users' Perspectives. **Journal of Computer-Mediated Communication**, v. 8, n. 3, 23 jun. 2006.
- STUDIES, G. The e-Government Imperative. **OECD e-government studies**, p. 203, 2003.
- TITAH, R.; BARKI, H. E-Government Adoption and Acceptance: a Literature Review and Research Framework. **E-Government Research: Policy and Management**, 2008.
- TRIMI, S.; SHENG, H. Emerging trends in M-government. **Communications of the ACM**, v. 51, n. 5, p. 53-58, 1 maio 2008.
- TRYON, C. Pop Politics: Online Parody Videos, Intertextuality, and Political Participation. **Popular Communication**, v. 6, n. 4, p. 209-213, 2008.
- VALACICH, J. S.; SCHWENK, C. Devil's Advocacy and Dialectical Inquiry Effects on Face-to-Face and Computer-Mediated Group Decision Making. **Organizational Behavior and Human Decision Processes**, v. 63, n. 2, p. 158-173, 1995.
- VAN DEURSEN, A. Where to Go in the Near Future: Diverging Perspectives on Online Public Service Delivery. In: WIMMER, M. A.; SCHOLL, J.; GRONLUND A. (Eds.). **Electronic Government: Proceedings of the 6th [IFIP WG 8.5] International Conference, EGOV 2007: Lecture Notes in Computer Science**, 2007. Disponível em: <<http://www.springerlink.com/content/bx3600816117511v/?p=ac4060cfea1d479bbe5f362e481b9e46&pi=12>>.
- VARLEY, P. Electronic democracy. **Technology Review**, v. 94, n. 8, p. 43-51, 1991.
- VEDEL, T.; DUTTON, W. H. New media politics: shaping cable television policy in France. **Media, Culture & Society**, v. 12, n. 4, p. 491-524, 1 out. 1990.

- VISSER, W.; TWINOMURINZI, H. E-Government & Public Service Delivery: Enabling ICT to put “People First”– A Case Study from South Africa. **Journal of Systemics, Cybernetics and Informatics**, v. 6, p. 36-41, 2008.
- VOGEL, D. et al. m-Government in China: Observations and Reflections. 16th Americas Conference on Information Systems (AMCIS 2010). **Anais...**, 2010. Disponível em: <<http://aisel.aisnet.org/amcis2010/197>>.
- WEISBAND, S. P. Group discussion and first advocacy effects in computer-mediated and face-to-face decision making groups. **Organizational Behavior and Human Decision Processes**, v. 53, n. 3, p. 352-380, 1992.
- WEST, D. M. E-Government and the Transformation of Service Delivery and Citizen Attitudes. **Public Administration Review**, v. 64, n. 1, p. 15-27, 2004.
- WHITE, C. S. Citizen Participation and the Internet: Prospects for Civic Deliberation in the Information Age. **The Social Studies**, v. 88, n. 1, p. 23-28, jan. 1997.
- WHITSON, T. L.; DAVIS, L. Best practices in electronic government: Comprehensive electronic information dissemination for science and technology. **Government Information Quarterly**, v. 18, n. 2, p. 79-91, 2001.
- WIRTZ, B. W.; BIRKMEYER, S. Open Government: Origin, Development, and Conceptual Perspectives. **International Journal of Public Administration**, v. 38, n. 5, p. 381-396, 16 abr. 2015.
- WITTIG, M. Electronic City Hall. **The Whole Earth Review**, n. 71, p. 24, 1991.
- WOJCIESZAK, M. E. “Don”t talk to me’: effects of ideologically homogeneous online groups and politically dissimilar offline ties on extremism. **New Media & Society**, v. 12, n. 4, p. 637-655, 28 jan. 2010.
- YILDIZ, M. E-government research: Reviewing the literature, limitations, and ways forward. **Government Information Quarterly**, v. 24, n. 3, p. 646-665, jul. 2007.
- ZHANG, H.; XU, X.; XIAO, J. Diffusion of e-government: A literature review and directions for future directions. **Government Information Quarterly**, v. 31, n. 4, p. 631-636, out. 2014.
- ZIMMER, M.; HOFFMANN, A. L. Preface: A decade of Web 2.0 - Reflections, critical perspectives, and beyond. **First Monday**, v. 21, n. 6, 10 jun. 2016.

A construção do campo de internet & política*

Análise dos artigos brasileiros apresentados entre 2000 e 2014¹

Rafael Cardoso Sampaio

Rachel Callai Bragatto

Maria Alejandra Nicolás

INTRODUÇÃO

O estudo da relação entre comunicação e política, em especial as pesquisas sobre o impacto dos *media* na conformação dos fenômenos políticos, é algo relativamente novo. Embora tais aspectos estejam profundamente interconectados, é no século XX, com a consolidação dos meios de comunicação de massa, que as análises irão despertar o interesse dos estudiosos.

Temáticas caras aos estudos de Ciência Política e Sociologia, como engajamento cívico, formação da vontade política, criação ou reforço da coesão social entre grupos de interesse, participação política, capital social, cultura política, relação entre a classe dos representantes e dos representados, campanhas políticas, entre outras já foram abordadas sobre a ótica do impacto dos *media* sobre tais atividades. De forma similar, questões inerentes aos estudos de Comunicação, como trocas comunicativas e interação entre pessoas e máquinas, formação e trajetória de modelos de jornalismo, cobertura midiática, imagem, marketing, publicidade, propaganda etc. frequentemente são avaliadas sob a gui-

* DOI: 10.24328/2017/61012.88/03

¹ O presente capítulo é a atualização de uma pesquisa iniciada em 2011, sendo a última versão publicada em 2016 na *Revista Brasileira de Ciência Política*. Agradecemos aos pareceristas anônimos da RBCP, assim como aos colegas que avaliaram versões anteriores deste estudo, como Sérgio Braga, Emerson Cervi, Isabele Mitozo, Rodrigo Carreiro, Maria Paula Almada, além de colegas do GT Comunicação e Política da Compós.

sa de suas imbricações com o campo político (ALBUQUERQUE, 2012; ALDÉ; CHAGAS; SANTOS, 2013; GOMES, 2004; LIMA, 2009; MAIA, 2006; MARQUES; MIOLA, 2010; MIGUEL; BIROLI, 2010, 2011; RUBIM e AZEVEDO, 1998).

Desta maneira, gradativamente foi se formando o campo da Comunicação & Política (C&P), apresentando um caráter transdisciplinar entre, essencialmente, Comunicação Social, Ciência Política e Sociologia. Nesse sentido, Gomes (2004) divide a literatura sobre o tema em três estágios. No primeiro, de modo ainda disperso, são examinados os fenômenos políticos em que há presença da comunicação (o voto, por exemplo) ou questões relativas aos meios de comunicação de massa que incidem sobre a política, como a propaganda. Já no estágio seguinte, por conta da crescente autonomia da indústria da comunicação e da indústria cultural, deixa-se de refletir apenas sobre os efeitos da comunicação na política para examinar a relação entre os dois aspectos. O terceiro, que para ele estaria se encerrando, diz respeito à fase em que “a comunicação de massa e a indústria cultural são apresentadas no centro da cena das instituições sociais. [...] é o momento das primeiras formulações gerais sobre a política conquistada e dominada pelos meios de comunicação” (Ibid., p. 21).

Segundo Miguel e Biroli (2010), as relações entre mídia e política poderiam ser resumidas em quatro pontos principais, a saber: 1) a mídia tornou-se o principal instrumento de contato entre a elite política e os cidadãos comuns; 2) o discurso político transformou-se, adaptando-se às formas preferidas pelos meios de comunicação de massa; 3) a mídia é a principal responsável pela produção da agenda pública; 4) candidatos a posições de destaque político têm de adotar uma preocupação central com a gestão da visibilidade (ver também GOMES, 2004; LIMA, 2009).

No Brasil, a constituição desse campo de pesquisa iniciou-se recentemente. Conforme Rubim e Azevedo (1998, p. 3), a eleição de 1989, realizada depois de 29 anos sem eleições diretas para presidente, aparece como acontecimento detonador de um *boom* imediato e posterior de reflexões sobre o enlace mídia e política. Pode-se afirmar que este acontecimento eleitoral, ao fazer emergir em toda sua potência estas novas conexões entre mídia e política, começa verdadeiramente a conformar um campo de estudos sobre comunicação e política no país, perpassado por olhares sintonizados com esta nova circunstância de sociabilidade

acentuadamente midiaticizada, cenário que se mantém no *impeachment* de Collor e nas eleições presidenciais de 1994 (LIMA, 2009; MIGUEL; BIROLI, 2011).

Da mesma forma que tais acontecimentos políticos marcaram os estudos da área, o surgimento e a popularização da internet também mobilizaram cientistas e foram acompanhados por diversas expectativas quanto a possíveis transformações políticas que o meio poderia catalisar. Passa-se a refletir sobre as práticas políticas possibilitadas pela mídia e se a então nova infraestrutura tecnológica poderia aprimorar efetivamente as condições da cidadania nas sociedades contemporâneas (COLEMAN; BLUMLER, 2009; GOMES, 2011). Tal debate ganha corpo especialmente na imbricação de dois aspectos. Primeiro, a capacidade técnica de a internet propiciar um novo modelo de comunicação, possibilitando, em especial, a “quebra do polo emissor”, isto é, a priori qualquer cidadão que disponha de um computador, de acesso à internet e que saiba, minimamente, operar tal instrumento, pode tornar-se um emissor de mensagens e ter uma postura mais ativa no processo comunicacional, viabilizando assim certa interatividade que não estava presente nos *media* tradicionais (AMARAL; MONTARDO, 2011; LEMOS, 2002; SILVEIRA, 2010).

Segundo, os dilemas da política contemporânea, em especial o diagnóstico de um problema estrutural das democracias contemporâneas – a excessiva separação entre a esfera civil e a esfera política. Isto é, ao menos em termos normativos, a esfera civil é compreendida como a detentora da soberania legítima, sendo que a opinião do povo deveria prevalecer na condução dos negócios públicos. Entretanto, o que se observa é que, ao fim e ao cabo, os cidadãos acabam apenas estabelecendo e autorizando, via de regra por meio do voto durante os períodos eleitorais, os responsáveis pela produção da decisão política. Em consequência, a esfera política, nomeada enquanto representante, é quem produz de fato a decisão política e passa da condição de mandatária à de mandante. Isto acarretaria uma certa crise de legitimidade das democracias, dada a crescente apatia e o cinismo político da população, baixos índices de participação política, engajamento cívico e capital social (GOMES, 2004, 2011; COLEMAN; BLUMLER, 2009; HABERMAS, 1997; PUTNAM, 2000).

As implicações destas duas questões sobre os diversos atores políticos, institucionalizados ou não, e o modo como incorporam o novo

meio de comunicação à sua práxis geraram reflexões no campo científico. No entanto, diferentemente da literatura de Comunicação & Política, frequentemente preocupada com os efeitos negativos dos *media* sobre as atividades políticas e os cidadãos (GOMES, 2004; MAIA, 2006; MARQUES; MIOLA, 2010; MIGUEL, 2010), a literatura sobre Internet & Política (I&P) se inicia, no geral, de maneira mais otimista e normativa quanto a possíveis potenciais e efeitos benéficos dos meios digitais para regimes democráticos. Em grande medida, criou-se uma dicotomia entre, de um lado, os “*media* tradicionais”, baseados numa lógica de difusão massiva (um emissor, muitos receptores), com grande concentração dos meios por pouco agentes econômicos e de uma falta pluralidade de agendas e atores políticos (especialmente da esfera civil) e, de outro, as “novas mídias”, que funcionariam menos baseadas na comunicação um-muitos e mais numa lógica pós-massiva, de comunicação muitos-muitos. Os “novos” meios permitiriam, potencialmente, que qualquer cidadão se tornasse um produtor de informação e conteúdo. Como se tratariam de meios de comunicação, potencialmente, com acesso universal, descentralizados, sem filtros ou controle direto dos atores políticos tradicionais, poderiam, em tese, diminuir a mediação realizada por partidos políticos e pelo jornalismo, ampliando a pluralidade e a diversidade das fontes de informações².

Apesar de tal retórica da democracia digital (ou e-democracia) ainda ser forte e capaz de guiar planos governamentais (COLEMAN; BLUMLER, 2009), com o amadurecimento das análises, a questão inicial “o que a internet pode fazer pela democracia” passa a ser substituída por perguntas sobre como os diferentes meios, canais e ferramentas digitais que compõem a internet podem ser utilizados por indivíduos, organizações e instituições para fins políticos ou para incrementar valores democráticos. A isso se acrescentam inúmeras variáveis, como fatores socioeconômicos e culturais, ideologia partidária, nível de acesso à internet, literacia digital, regulações dos meios digitais e da governança da internet etc. Da mesma maneira, a vontade de representantes, elites políticas e instituições políticas de implementar ou aceitar tais inovações e a

² Para uma síntese dos principais argumentos positivos e negativos sobre os impactos da internet sobre atividades políticas, ver Bragatto (2008); Coleman, Blumler (2009); Gomes (2011); Marques (2010).

motivação dos cidadãos e grupos cívicos para criar ou apropriar-se de tais oportunidades tornam-se problemas de estudo. Finalmente, em vez de uma dicotomia, de uma simples oposição, começam-se a analisar as complexas relações existentes entre meios digitais e aqueles de radiodifusão e também com o campo do jornalismo (BEZERRA; JORGE, 2011; BRAGA; NICOLÁS; BECHER, 2013; BRAGATTO, 2008; CANABARRO; CEPIK, 2010; CERVI; MASSUCHIN, 2011; CHADWICK; HOWARD, 2009; GOMES, 2007, 2011; MARQUES, 2010; MENDONÇA; PEREIRA, 2012; MIGUEL; BIROLI, 2011; PENTEADO; SANTOS; ARAÚJO, 2014; SILVEIRA, 2010).

Segundo Bimber, há consenso entre os pesquisadores sobre a relevância da inserção da internet na dinâmica social, sendo reconhecidas as mudanças que ela introduz no sistema político.

A internet já alcançou significado político, pois um número crescente de cidadãos a utilizam para aprender sobre as políticas e ações governamentais, discutir assuntos entre si, contatar representantes eleitos, e obter materiais relativos ao voto e outras informações que podem facilitar uma participação mais ativa na política. Todos os observadores da cena corrente concordam que a rede está expandindo dramaticamente o acesso à informação política relevante e oferecendo novas possibilidades para aprendizado e ação. (1998, p. 133-134, tradução nossa).

Nesse sentido, o objetivo deste trabalho é apresentar resultados de nossa pesquisa sobre a apropriação da temática “Internet & Política” como objeto de estudo pelas ciências sociais brasileiras, especialmente Sociologia, Ciência Política e Comunicação. Para tanto, realizamos uma extensa coleta e análise de artigos apresentados nos principais eventos destas áreas. Buscando compreender possíveis mudanças ocorridas longitudinalmente, o escopo da avaliação abrange de 2000 a 2014, procurando assim dar conta de um período temporal significativo e que cobre desde as primeiras análises até as mais recentes, atualizando pesquisa anterior do período de 2000 a 2011 (NICOLÁS; BRAGATTO; SAMPAIO, 2013). Além disso, foram levantadas a autoria dos estudos, abordagens, objetos tecnológicos e variáveis metodológicas, entre outros, como pode ser visto na próxima seção. Ao fim, são levantados questionamentos e

ponderações acerca da trajetória desta área de pesquisa, sua relação com a Comunicação & Política e sobre seu estágio enquanto campo de pesquisa.

METODOLOGIA

A metodologia estruturou-se no sentido de construir variáveis que possibilitassem uma análise comparativa dos artigos sobre internet e política mapeados nos eventos escolhidos. Semelhantes levantamentos já foram realizados anteriormente, porém com abrangências territorial e temática distintas. Em âmbito internacional, destacamos o trabalho de Chadwick e Howard (2009), que identificam um crescimento considerável na temática de I&P nos estudos publicados em inglês de 1995 a 2006. Segundo tal pesquisa, desde 2000, os estudos sobre I&P superam os estudos sobre radiodifusão (TV, rádio etc.) e continuam com uma tendência claramente ascendente.

No Brasil, foram encontradas algumas pesquisas centradas em mapeamento e sistematização dos estudos mais voltados à Comunicação e, em especial, à Cibercultura (AMARAL e MONTARDO, 2011) e ao Cibernetivismo (SCHAUN et al., 2013; SILVEIRA, 2010), mas no geral estes estudos se restringem a pesquisas e estudos da área de Comunicação. No que tange alguns dos principais artigos sobre a área de Ciência Política, é notável que I&P geralmente não é considerada umas das categorias em análise (e.g. NICOLAU; OLIVEIRA, 2014), porém o estudo de Leite (2015) acerca da área efetivamente inclui a categoria “Comportamento e Comunicação Política”, que inclui os trabalhos sobre I&P. Na área de C&P, é possível destacar o mapeamento de Aldé, Chagas e Santos (2013), que evidencia o crescimento de trabalhos de conclusão de curso de pós-graduação em I&P ao longo dos anos, mas que ainda demonstra ser uma das áreas com menos pesquisas em C&P.

No intuito de realizar a presente análise de conteúdo, o tratamento das informações contidas no texto deu-se por meio da construção de categorias analíticas passíveis de serem mapeadas pela presença e ausência das mesmas (BARDIN, 1977). Para tanto, foi necessário determinar claramente o que abarcava o conceito de internet e política. Optou-se pela concepção alargada de política de Maia, “não só restrita ao mundo

dos governos e à função de definição de votos pelos cidadãos, mas aquela que encampa também os processos de associação cívica, negociação e luta entre os sujeitos nas interações do dia a dia” (MAIA, 2006, p.15).

Foi a partir dessa compreensão mais ampla que se deu a coleta. Inicialmente, foi necessário diferenciar a atividade política de atos de sociabilidade de modo a não agrupar pesquisas muito díspares entre si. Os artigos apenas entrariam para o *corpus* se seu objeto e/ou objetivos estivessem diretamente relacionados a atores políticos ou a atividades políticas.

No que se refere ao *corpus*, foram levantados os principais eventos³ de Ciências Sociais (destaque para Sociologia e Ciência Política) e Comunicação Social realizados em território brasileiro⁴. O período de abrangência dos artigos compreende de 2000 até 2014. Desse modo, foram analisados 526 artigos apresentados em 11 eventos. Para o teste e posterior refinamento dos critérios foram realizados três estudos pilotos, durante os quais os pesquisadores relataram e resolveram dúvidas e ajustaram a planilha de análise. A forma final da planilha pode ser vista abaixo:

1. Eventos: foram considerados os seminários, congressos, encontros e simpósios realizados no país. Adotaram-se alguns critérios nessa seleção: a existência de um grupo de trabalho, área ou sessão que incluísse estudos sobre a relação entre internet e política; periodicidade; abrangência nacional; possibilidade de participação de pós-graduandos. Cada artigo foi classificado quanto ao (1) nome do

³ Alguns trabalhos optaram por analisar trabalhos de conclusão de pós-graduação, como dissertações e teses (e.g. ALDÉ; CHAGAS; SANTOS, 2013), enquanto outros trabalhos (LEITE, 2015; OLIVEIRA; NICOLAU, 2014) optaram por trabalhar com os periódicos científicos. Entretanto, como I&P é uma área interdisciplinar, acreditamos que seria complexo e talvez excessivamente subjetivo definir um escopo suficiente de revistas que fosse representativo das três áreas analisadas. Ademais, ao nos focarmos em eventos, temos maior oportunidade de avaliar a produção discente. Os trabalhos de Amaral e Montardo (2011) e de Schaun et al. (2013) também optaram por avaliar artigos de eventos, porém, em ambos os casos, analisaram exclusivamente congressos da área de Comunicação.

⁴ Isto significa que os estudos da temática internet e política de outros campos, como Ciência da Informação, Direito, Administração Pública entre outros, não foram mapeados. Tal escolha foi consciente, já que o objetivo era compreender a área de I&P dentro do campo de C&P.

congresso; (2) instituição sede do congresso e seu estado; (3) ano do congresso; (4) nome do GT.

2. **Características gerais do artigo:** foram coletadas informações relativas ao nome do artigo e às três primeiras palavras-chave.
3. **Autores e instituições:** foram incluídas variáveis tais como (1) nome; (2) instituição do autor; (3) estado da instituição; (4) titulação; (5) área de especialização⁵, sendo considerada a área da última titulação; (6) se é professor/a; (7) caso seja, de que instituição; (8) número de autores (9), e, caso haja mais de um, se é uma parceria interinstitucional. Cabe observar que foi considerada na análise a situação do autor/a quando da publicação do artigo, e não a atual. Portanto, foram usadas as informações fornecidas por ele/a mesmo/a na sua identificação no artigo.
4. **Tipo de vertente:** corresponde às clivagens observadas nos artigos, se social ou institucional⁶. Como objeto da primeira, estariam as implicações do meio no engajamento cívico, esfera pública, deliberação política e sua relação com o capital social. Em comum, a preocupação com a formação e as aptidões políticas da cidadania no ciberespaço. Já a “vertente institucional” teria três endereços:

a conformação digital das instituições da democracia em sentido estrito (cidades e governos digitais, parlamentos *on-line*) ou lato (partidos políticos *on-line*); b) as iniciativas institucionais no vetor que vai do Estado aos cidadãos (como a prestação de serviços públicos *on-line* e governo eletrônico); c) iniciativas institucionais no vetor cidadãos-Estado (oportunidades de participação ou de oferta

⁵ Apesar da exclusão de eventos específicos de outras áreas, era nosso intento verificar se pesquisadores de outras áreas estavam presentes nos artigos analisados. Assim, as áreas verificadas foram: (I) comunicação; (II) ciência política; (III) sociologia; (IV) ciências sociais; (V) ciência da informação; (VI) administração; (VII) direito; (VIII) ciência da computação; (IX) outros.

⁶ Baseado nas tradições de Ciência Política, Leite (2015) opta por fazer três distinções: estudos estatais, politológicos e societais. No caso de I&P, boa parte dos estudos estatais se encontra na subárea de “governança da internet”, geralmente, mais cara aos campos de Gestão Pública, Direito e Ciência da Computação. Diante disso, optamos pela divisão mais simples entre estudos que enfatizavam aspectos institucionais (*top-down*) ou sociais (*bottom-up*). Para um apanhado da discussão sobre governança da internet, ver Canabarro, Cepik (2010) e Bezerra, Jorge (2011).

de inputs por parte da cidadania na forma de votos, respostas a sondagens, decisões ou sugestões orçamentárias, registro e discussão de opiniões em fóruns eletrônicos etc.). (GOMES, 2007, p. 11).

5. **Abordagem teórica:** nesse ponto, o objetivo era verificar a principal abordagem teórica do texto, todavia há uma gama considerável de linhas teóricas existentes nos estudos de internet e política. Dessa forma, optou-se por criar categorias mais amplas, que pudessem resumir as principais abordagens teóricas da área: (1) transparência; (2) informação⁷; (3) participação; (4) deliberação; (5) engajamento; (6) inclusão digital; (7) capital social e cultura política; (8) identidade e cidadania; (9) estratégia política e eleitoral; (10) *accountability*; (11) representação; (12) economia política e políticas de comunicação; (13) outros.
6. **Plataforma tecnológica:** ou seja, o meio ou ferramenta digital analisada pelo artigo em avaliação. Foram consideradas as seguintes categorias: (1) fórum e *chats*; (2) *blogs*; (3) *websites*; (4) redes sociais (Orkut, Facebook, Twitter etc.); (5) wikis (Wikileaks, Wikipédia etc.); (6) *software* livre; (7) repositórios de conteúdo (YouTube, Flickr); (8) internet; (9) mídia; (10) outros⁸. As categorias “internet” (quando desejam fazer uma reflexão mais genérica sobre a internet) e “mídia” (geralmente na discussão de políticas de comunicação, na qual a internet é uma mídia em conjunto ou em comparação às mídias massivas) foram criadas após os primeiros pilotos da análise, pois alguns artigos não tratavam de objetos tecnológicos específicos.
7. **Objeto político:** optou-se por uma condensação em categorias capazes de sistematizar os principais focos de atenção dos estudos de internet e política: (1) políticas de comunicação; (2) campanhas eleitorais; (3) partidos políticos; (4) governo (executivo, legislativo e judiciário); (5) movimentos sociais e organizações cívicas; (6) esfera civil não organizada (indivíduos e movimentos políticos espontâneos); (7) outros.

⁷ Estudos sobre jornalismo político se dividiram entre as categorias “informação” ou “estratégica política e eleitoral”, a depender do foco do artigo.

⁸ Dados abertos, algo não usual na pesquisa original (NICOLÁS; BRAGATTO; SAMPAIO, 2013) foram incluídos nesta categoria.

- 8. Variáveis metodológicas:** foram incluídas nesse item as variáveis que dizem respeito às questões de metodologia dos artigos. É composta por:
- **tipo de abordagem:** (a) *teórica*; (b) *empírica*.
 - **tipo de método:** (a) *qualitativo*; (b) *quantitativo*; (c) *bibliográfico*. A classificação é resultado do tipo de técnica utilizada nas pesquisas.
 - **tipo de técnica empírica:** buscou-se identificar as principais técnicas de análise utilizadas pelos pesquisadores brasileiros, quais sejam: (1) *survey*; (2) *etnografia*; (3) *entrevista*; (4) *análise do discurso*; (5) *análise de conteúdo*; (6) *mapeamento de redes*; (7) não aplicou alguma das técnicas anteriores.
- 9. Utilização de técnica estatística:** primeiramente, foi aplicada uma variável *dummy* sobre a utilização ou não de estatística e depois foi verificado o tipo de estatística utilizada. São eles: (1) *frequência simples*; (2) *estatística descritiva*; (3) *estatística inferencial*.

Importante notar que cada artigo só poderia ser classificado em uma única categoria. Em todos os casos, verificou-se a ênfase, o ponto mais importante, o objetivo ou o espaço dado aos temas e às discussões para se realizar as diferentes classificações, conforme definido para Análise de Conteúdo (BARDIN, 1977). Optamos por uma dupla checagem em vez de testes de confiabilidade; logo, todas as classificações foram avaliadas por dois codificadores diferentes, e as dúvidas foram resolvidas através de discussão entre eles.

ANÁLISE DOS RESULTADOS

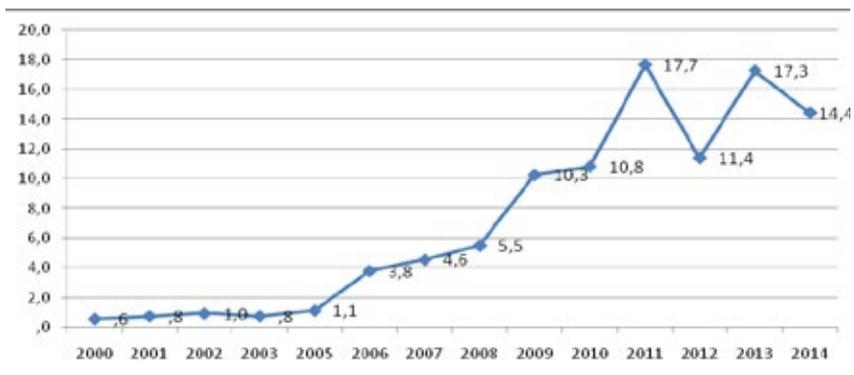
Ao todo foram analisados 526 artigos apresentados em onze eventos em território brasileiro. Do Congresso da Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação (Intercom), foram analisados 114 artigos (21,7%) dos anos de 2001 até 2014. No que tange ao Encontro da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política (Compólitica), foram encontrados 77 artigos (14,6%) dos anos de 2006, 2007, 2009, 2011 e 2013 (cobrindo, assim, todos os encontros da associação). Em relação ao Encontro da Associação Nacional de Pós-

Graduação em Ciências Sociais (Anpocs), foram avaliados 67 artigos (12,7%) dos anos de 2010 a 2014. Do Encontro da Associação Brasileira de Pesquisadores em Cibercultura (Abciber), a análise compreendeu 64 artigos (12,2%) dos anos de 2008 até 2014. Do Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-graduação em Comunicação (Com-pós) foram levantados 62 artigos (correspondentes a 11,8% do *corpus*) de 2000 até 2014, excluindo os anos de 2003 e 2004 por não haver trabalhos na temática. Do Seminário Nacional de Sociologia & Política (UFPR), foram 39 artigos (7,4%) relativos aos anos de 2009, 2010, 2011 e 2014 (cobrindo todos os anos do evento). Já do Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), foram analisados 31 artigos (5,9%) dos anos de 2008, 2010 e 2014. Do Congresso Brasileiro de Sociologia foram 26 artigos (4,9%), envolvendo os anos de 2005, 2009, 2011 e 2013. No que se refere ao Congresso Latino-americano de Opinião Pública (Wapor), foram 19 (3,6%) do ano de 2011 (quando o evento ocorreu no Brasil). Do Seminário Nacional de Ciência Política (UFRGS), foram avaliados 14 artigos (2,7 %) de 2008 até 2011. E, por fim, do Fórum Brasileiro de Pós-Graduação em Ciência Política (UFSCar), foram 13 artigos (2,5%) dos anos de 2011 (UFSCar) e 2013 (UFPR) (os artigos estavam disponíveis apenas nestes anos)⁹.

O Gráfico 1 apresenta a relação de evolução no número de artigos apresentados nos eventos por ano.

⁹ Alguns anais *on-line* não estavam disponíveis. O Congresso Intercom disponibiliza todos os anais de 2000 até 2014, mas os anais de 2004 estavam organizados de uma forma em que é impossível localizar os artigos. Logo, tal ano não está no *corpus*. Da Anpocs apenas foram coletados artigos desde o ano de 2010, pois coincide com a criação de GT específico na área. Da Abciber foram encontrados artigos na temática a partir do ano de 2008 (exceto em 2012, quando não encontramos trabalhos). Do seminário de Sociologia e Política (UFPR), os artigos do ano de 2012 e 2013 não se encontram disponíveis no *website* do evento. O Encontro da ABCP disponibiliza *on-line* apenas os eventos desde o ano 2008 a 2014. No caso do Congresso Brasileiro de Sociologia, os anais estavam disponíveis desde o ano 2000, mas só foram encontrados trabalhos nos anos de 2005, 2009, 2011 e 2013. Foram encontrados os anais *on-line* da Wapor apenas do ano de 2011, que foi incluído por ter sido realizado no Brasil. Por fim, não estavam disponíveis os anais do ano de 2013 do seminário Nacional de Ciência Política (UFRGS).

Gráfico 1. Artigos por ano



Fonte: Autores.

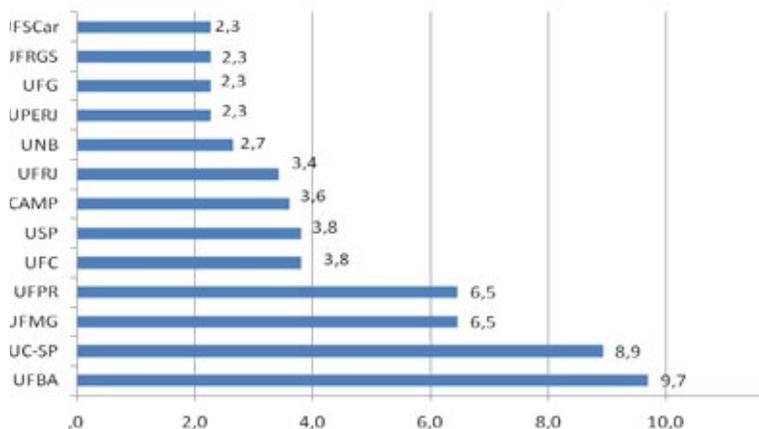
Constata-se que até o ano de 2005 (equivalente a 1/3 do período analisado) a porcentagem de artigos apresentados não superava 2% do total. Verifica-se uma inflexão no ano de 2006 (3,8%) com uma tendência de acréscimo de artigos apresentados no decorrer dos anos, especialmente a partir de 2009 (9,7%). E, por fim, observa-se um impacto notável dos três últimos anos, que juntos somam 43,1% do total, o que torna evidente um considerável crescimento do interesse na área nos últimos anos.

Instituições e autores

No que diz respeito aos autores, foram analisadas variáveis relativas às instituições das quais fazem parte, região e estado, escolaridade e área do curso da última formação, assim como se escreveram em coautoria e em parceria institucional. A seguir, a relação das 13 instituições mais representadas em nosso banco de dados. Pelo Gráfico 2, percebe-se que as quatro instituições que lideram a produção de artigos são a Universidade Federal da Bahia (UFBA), a Pontifícia Universidade Católica do Estado de São Paulo (PUC-SP), a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e a Universidade Federal do Paraná (UFPR). Acredita-se que a liderança das quatro universidades deva-se ao fato de possuírem grupos de pesquisa e mestrados e/ou doutorados

com linhas de pesquisa na área de “internet e política” e/ou “comunicação e política”¹⁰.

Gráfico 2. Instituições líderes



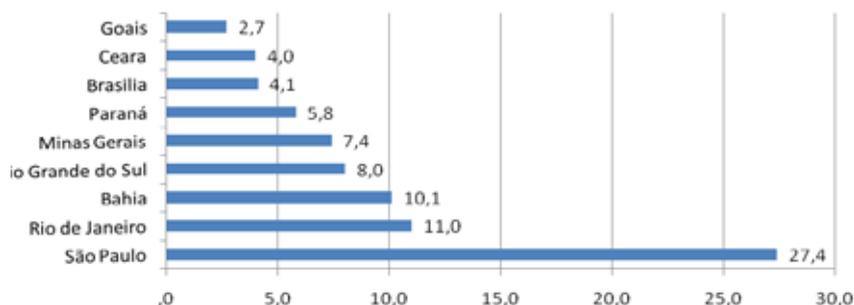
Fonte: Autores.

Além da análise por instituição, foi também avaliado o perfil da produção por estados da federação. O Gráfico 3 disponibiliza os nove estados líderes. Com efeito, a região Sudeste (São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais) predomina com uma concentração considerável (45,8%). Na sequência, a região Nordeste (especialmente por conta de Bahia e Ceará) aparece muito próxima da região Sul (14,1% e 13,8%, respectivamente)¹¹.

¹⁰ A relação de instituições e siglas: Universidade Federal da Bahia (UFBA); Pontifícia Universidade Católica do Estado de São Paulo (PUC-SP); Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); Universidade Federal do Paraná (UFPR); Universidade Federal do Ceará (UFC); Universidade de São Paulo (USP); Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP); Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); Universidade de Brasília (UNB); Instituto de Pesquisa do Estado de Rio de Janeiro (IUPRJ), hoje Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ); Universidade Federal de Goiás (UFG); Universidade Federal de Rio Grande do Sul (UFRGS) e a Universidade Federal de São Carlos (UFSCar).

¹¹ Na comparação com a pesquisa de 2011 (NICOLÁS; BRAGATTO; SAMPAIO, 2013), ficou nítida a similaridade entre os dados, o que indica que a relação entre pesquisa de I&P e estados da federação vem se mantendo sem alterações significativas.

Gráfico 3. Produção por estados da Federação



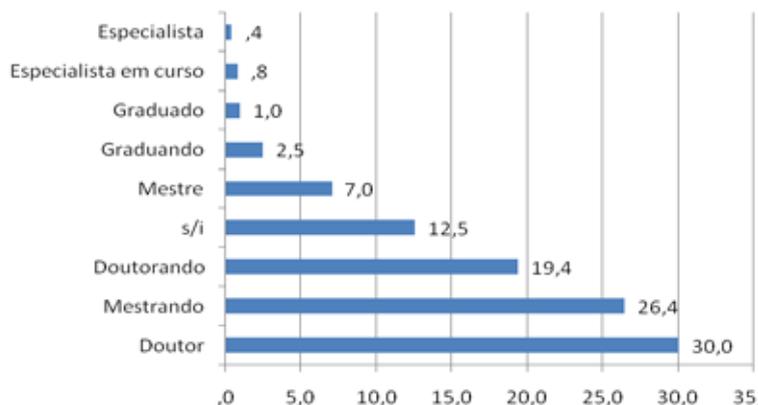
Fonte: Autores.

Com relação à autoria dos artigos, uma quantidade considerável foi escrita por apenas um autor (58,4%), representando mais da metade do total de artigos pesquisados. Os demais artigos foram escritos por dois, três ou mais autores (27,9%, 11% e 2,7% respectivamente). Ademais, contabilizamos que dos artigos escritos por um autor, os primeiros oitenta autores escreveram, em média, três artigos no período analisado, o que representa em torno de 15% dos artigos escritos. Por outro lado, percebeu-se um baixo interesse dos pesquisadores por realizar estudos através de parcerias institucionais (10,3%).

O Gráfico 4 apresenta o nível de escolaridade dos primeiros autores. Percebe-se uma concentração de autores com alto nível de escolaridade, a saber, doutores (30%) e doutorandos (19,4%) representam juntos quase metade da população analisada. A produção discente na forma de mestrados (26,4%) também é considerável. Os dados revelam que os pesquisadores doutores, possivelmente professores atuantes em alguma instituição, junto aos estudantes de pós-graduação *stricto sensu*, constituem o grupo que está alavancando a produção na área de estudo, correspondendo à maioria do banco (75,8%)¹².

¹² O gráfico longitudinal demonstrou que não houve variação significativa da escolaridade e por isso não foi incluído. Assim como os dados correspondentes à pesquisa de 2011 (NICOLÁS; BRAGATTO; SAMPAIO, 2013).

Gráfico 4. Escolaridade

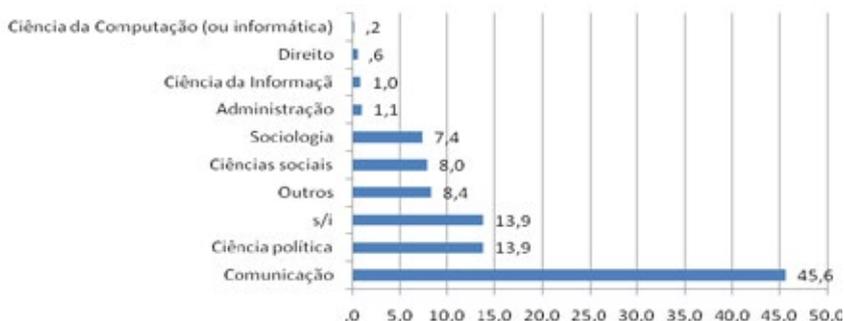


Fonte: Autores.

O Gráfico 5 apresenta a área da última formação dos autores. Percebe-se uma concentração de autores das áreas de Comunicação (45,6%)¹³ e Ciência Política (13,9%), além de uma quantidade considerável de autores que não informaram este dado (13,9%). Se somadas a estas as áreas de Ciências Sociais (8,0%) e de Sociologia (7,4%), nota-se uma concentração de mais de 80% do banco. Esses dados indicam que parte significativa dos pesquisadores participa de eventos pertencentes às suas áreas de formação acadêmica e que os eventos analisados tendem a ser pouco interdisciplinares.

¹³ Apesar de termos optado por um número similar de eventos dos diferentes campos, foi notável um grande volume de artigos do Congresso da Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação (Intercom), maior encontro desta área. Futuras pesquisas podem optar por não incluí-lo em semelhante análise.

Gráfico 5. Área de formação



Fonte: Autores.

Vertentes, abordagens e objetos

No tocante ao tipo de vertente dos artigos, constata-se que mais da metade deles se localiza na vertente social (58,9%). Na Tabela 1, é possível perceber a relação entre tipo de vertente e evento. A maior parte dos encontros relacionados às áreas de política e sociologia (Anpocs, ABCP, Compolítica, Fórum Brasileiro de Ciência Política, Seminário Nacional de Ciência Política e Wapor) privilegiaram artigos da vertente institucional. No entanto, isso não se converte em regra, pois outros eventos pertencentes às mesmas áreas (Seminário Nacional de Ciência Política, e o Congresso Brasileiro de Sociologia) apresentaram mais artigos da vertente social. Porém, prevalece nos eventos relacionados à área de Comunicação (Abciber, Compós e Intercom) uma presença significativa de artigos da vertente social.

A Tabela 1 também demonstra a relação entre vertentes e instituições acadêmicas líderes. Destacam-se a UFBA e a UFPR com maioria dos artigos pertencentes à vertente institucional. Por outro lado, as outras instituições apresentaram pesquisas significativamente mais voltadas para a vertente social.

Tabela 1. Eventos, instituições acadêmicas e tipos de vertente

Evento	Social		Institucional		Total
	N	%	N	%	N
Abciber	43	67,2	21	32,8	64
Anpocs	31	46,3	36	53,7	67
ABCP	14	45,2	17	54,8	31
Compolítica	39	50,6	38	49,4	77
Compós	40	64,5	22	35,5	62
Intercom	77	67,5	37	32,5	114
Fórum Brasileiro de Ciência Política	4	30,8	9	69,2	13
Do Congresso Brasileiro de Sociologia	21	80,8	5	19,2	26
Seminário Nacional de Ciência Política	8	57,1	6	42,8	14
Seminário Sociologia e Política	24	61,5	15	38,5	39
Wapor	9	47,4	10	52,6	19
Total	310	58,9	216	41,1	526
Instituição					
UFBA	22	42	30	58	52
PUC-SP	28	59,6	19	40,4	47
UFPR	14	41,2	20	58,8	34
UFMG	22	64,7	12	35,3	34
UFC	14	70	6	30	20
USP	15	75	5	25	20
UNICAMP	11	57,9	8	42,1	19
UFRJ	17	94,4	1	5,6	18
UNB	9	56,2	7	43,8	16
IUPERJ / IESP	8	66,7	4	33,3	12
UFG	9	64	5	36	14
UFRGS	7	58,3	5	41,7	12
UFSCar	6	50	6	50	12
Total	182	58,7	128	41,30	310

Fonte: Autores

O Gráfico 6 oferece informações a respeito das abordagens teóricas mapeadas. As categorias mais recorrentes foram “engajamento” (18,3%) e “participação” (20,7%). A terceira categoria foi “deliberação” (9,7%). Em conjunto, as três categorias representam quase metade do total das pesquisas (44,9%). Tais resultados podem se justificar pela recente história brasileira de luta contra a ditadura e pela redemocratização do país trazer à tona preocupações com a inserção da esfera civil nos processos de tomada de decisão, enfatizando o papel da esfera civil nos processos democráticos. Outra possível explicação está no fato do Brasil ser conhecido como uma espécie de laboratório de experiências participativas, como conselhos e conferências de políticas públicas, assim como o orçamento participativo (AVRITZER, 2008), o que pode justificar interesse em verificar se há semelhantes canais participativos *on-line*.

Outras abordagens que geralmente recebem bastante atenção nos estudos internacionais, como estratégia política e eleitoral, inclusão digital e economia política (CHADWICK; HOWARD, 2009) apresentaram valores relativamente baixos na pesquisa brasileira.

Gráfico 6. Abordagens teóricas



Fonte: Autores.

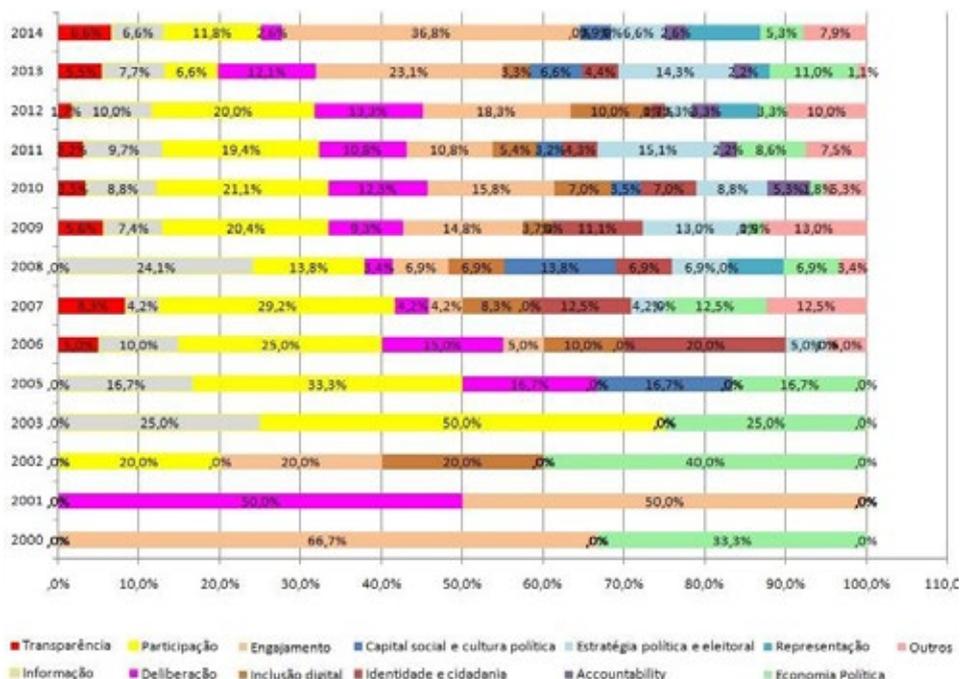
O Gráfico 6 ainda nos evidencia que boa parte da pesquisa brasileira sobre I&P é, de fato, relacionada a categorias e premissas da democracia digital. Para além das três categorias relacionadas à participação, ainda

poderíamos incluir temáticas próximas, como *accountability*, transparência e informação, o que nos permite dizer que mais de 50% da produção nacional pode ser vista como pertencente à grande área de e-Democracia. Categorias mais relacionadas ao cotidiano político e eleitoral ainda representam menos de 10% do total, o que pode ser explicado pela própria representação da Ciência Política em nossa amostra.

É notável que nossa separação das abordagens tende a priorizar temáticas políticas e sociais. Em grande medida, cremos que as abordagens temáticas mais comunicacionais são cobertas pela Cibercultura e áreas afins. Todavia, apesar de cada abordagem apresentar um valor reduzido por si, é possível ver que abordagens “mais comunicacionais” dos temas de I&P, como deliberação, informação, economia política, identidade e cidadania e inclusão digital representam, em conjunto, uma parte considerável do total (36,%).

O Gráfico 7 traz as informações das abordagens teóricas por ano.

Gráfico 7. Abordagens teóricas longitudinal



Fonte: Autores.

Com efeito, percebe-se uma concentração de abordagens focadas na economia política (provavelmente evidenciando uma preocupação com a regulação e políticas de comunicação do novo meio), engajamento e deliberação nos primeiros anos da pesquisa. No entanto, com o decorrer do tempo, outras abordagens são utilizadas. Cabe observar que, embora haja variação, a categoria “engajamento” permanece tendo certo predomínio nos estudos, sendo que no ano de 2014 representa quase 40% dos artigos apresentados.

O Gráfico 8 oferece as informações a respeito dos objetos políticos.

Gráfico 8. Objeto Político



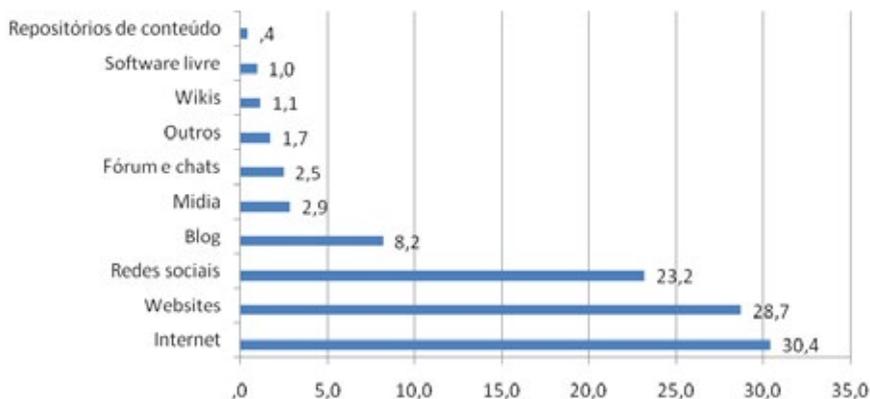
Fonte: Autores.

A categoria “esfera civil não organizada” foi a que apresentou o máximo valor (27,6%) – no entanto, “governo” apresenta uma diferença mínima (24,3%). Cabe destacar que as ações da esfera civil (organizada ou não) têm grande peso no *corpus*, representando 45,5% do mesmo. Isso pode estar conectado a uma visão mais basista da democracia (GOMES, 2007), segundo a qual as esperanças de melhoria estão nos movimentos que vêm da base social, sendo que o Estado seria um agente a ser enfrentado ou conquistado. Vale a pena, ainda, destacar o baixo valor alcançado por pesquisas a respeito de partidos políticos (1,9%). O estudo longitudinal não revelou diferenças significativas entre os objetos políticos.

Com relação aos objetos tecnológicos, como se pode verificar pelo Gráfico 9, as categorias tecnológicas mais amplas foram as mais encon-

tradas na pesquisa, sendo que a maior parte dos artigos reflete de maneira geral sobre a “internet” e “websites”. No entanto, as “redes sociais” representam um salto bastante considerável no *corpus* da atual pesquisa (23,2%). Por sua vez, os objetos tecnológicos menos utilizados foram “repositórios de conteúdo” e “software livre”.

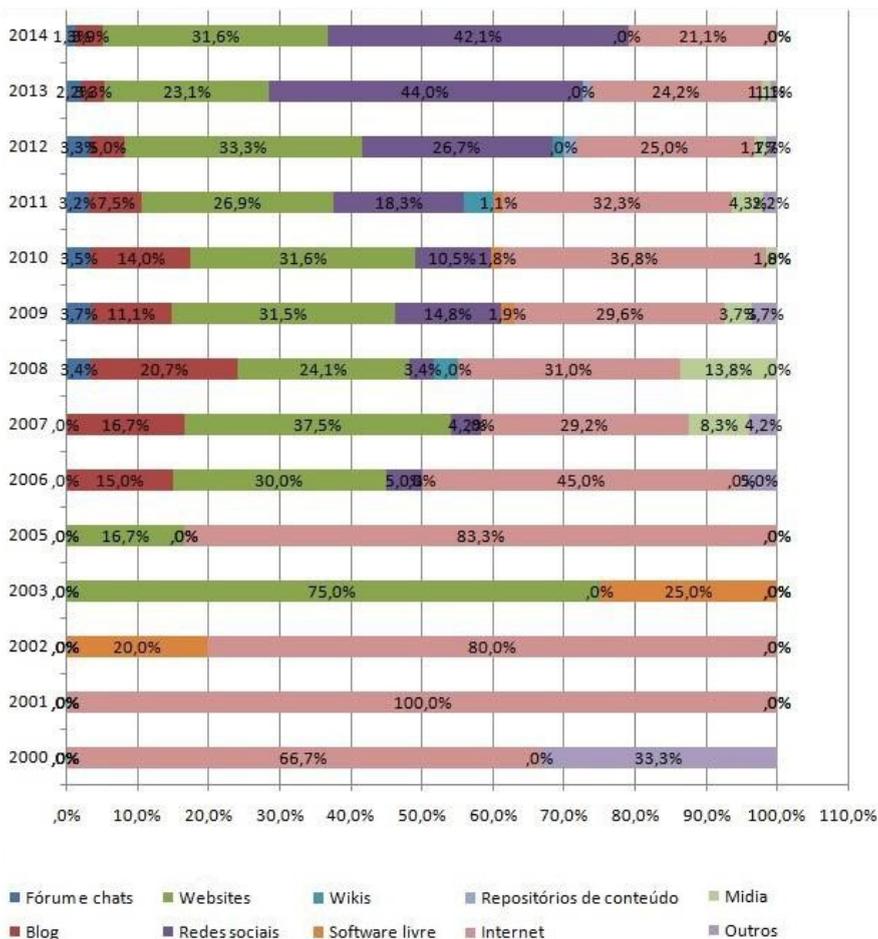
Gráfico 9. Objeto Tecnológico



Fonte: Autores.

Ao realizar o estudo longitudinal (Gráfico 10), percebe-se que a categoria “internet” era preponderante até o ano de 2002. A partir de então, nota-se que outras plataformas ganham mais atenção, como os estudos sobre *websites*. Em 2006, as pesquisas sobre plataformas mais colaborativas e interativas ganham evidência, tais como *blogs* e redes sociais. No entanto, as redes sociais ganham um destaque considerável com um crescimento significativo até o ano final da avaliação (42,1%). Portanto, a discussão sobre “a” internet para de fazer sentido, centrando-se sobre as inúmeras plataformas, aplicativos e tecnologias direta ou indiretamente relacionadas às diferentes redes digitais. Pode-se afirmar que a pesquisa brasileira foi capaz de acompanhar as evoluções tecnológicas e as novas plataformas tecnológicas disponíveis (no momento, as redes sociais).

Gráfico 10. Objeto tecnológico longitudinal

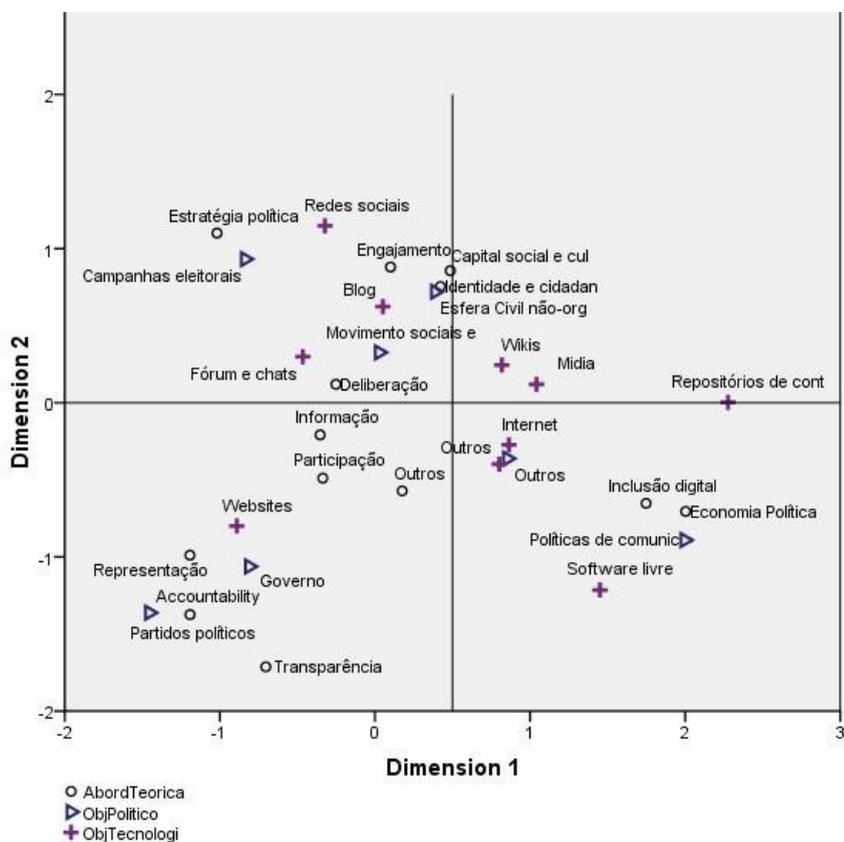


Fonte: Autores.

Por fim, com o intuito de medir a presença das categorias das variáveis nominais de abordagem teórica, objeto político e tecnológico fizemos um teste de múltipla correspondência. Assim, quanto mais próximas forem as categorias das variáveis, mais homogêneos serão os subgrupos. O Gráfico 11 de distribuição apresenta as distâncias entre cada ponto e assinala as relações entre as categorias das variáveis: quanto mais próximas estiverem, maior correspondência entre elas. Pelo gráfico abaixo é possível perceber, por um lado, que há uma proximidade espacial maior entre a associação das categorias de abordagem teórica

e objeto político e, por outro, objeto tecnológico e objeto político. Com efeito, cabe destacar que aquelas categorias da abordagem teórica que foram mais recorrentes em nosso banco de dados, a saber, “engajamento” e “deliberação”, encontram-se mais próximas das categorias “esfera civil não organizada” e “movimentos sociais” (objeto político) e das categorias “blog”, “fórum e chats” e “redes sociais” (objeto tecnológico).

Gráfico 11. Correspondência entre abordagem teórica, objeto político e tecnológico



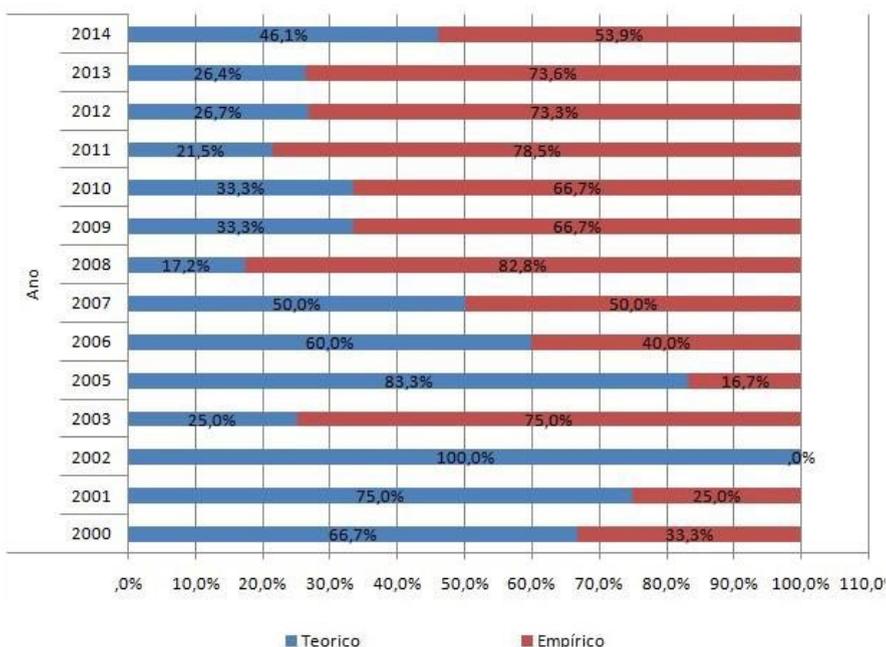
Fonte: Autores.

Nota: Alfa de Cronbach médio de 0,719.

Variáveis metodológicas

No que se refere às variáveis metodológicas, percebe-se uma maior parte de estudos de cunho empírico (66,3%). Pelo Gráfico 12, se comparados os tipos de estudo, observa-se que os empíricos têm se tornando mais frequentes desde 2008.

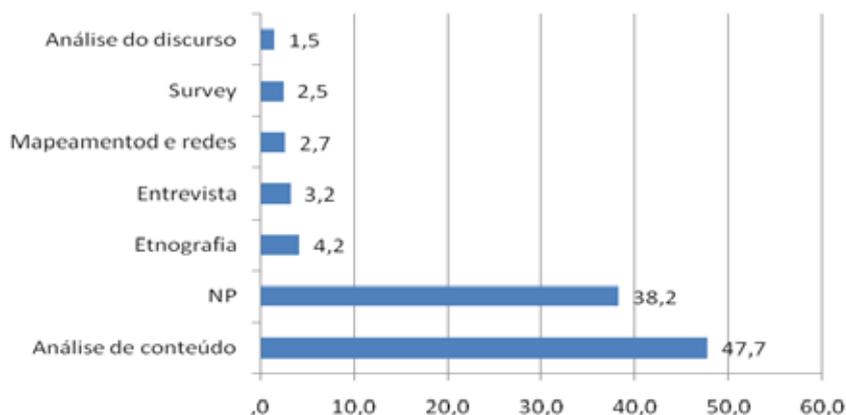
Gráfico 12. Tipo de estudo por ano



Fonte: Autores.

Outro dado instigante sobre as variáveis metodológicas pode ser visualizado no Gráfico 13 referente ao tipo de técnica empírica utilizada.

Gráfico 13. Tipo de técnica empregada



Fonte: Autores.

Observações: “NP”: não apresenta técnica. Não foram contabilizados os 99 casos de estudos teóricos.

Observa-se uma robusta quantidade de artigos que utilizaram “análise de conteúdo” (47,7%). No entanto, é válido ressaltar que muitos artigos não seguiam as técnicas de análise de conteúdo de forma coordenada (Cf. BARDIN, 1977), muitas vezes adquirindo um caráter mais descritivo das ferramentas e plataformas, que, de fato, uma análise de conteúdo sistemática. Também é notável que outras técnicas foram aplicadas em uma quantidade muito inferior. No entanto, uma quantidade considerável de artigos não apresentou qualquer técnica específica (38,2%).

Com relação ao método utilizado, uma quantidade considerável de artigos foi de cunho qualitativo (37,8%), seguida de artigos bibliográficos (31,2%) e, por fim, artigos quantitativos (31,0%). Somente uma porcentagem pequena aplicou algum tipo de estatística (30,2%), em contrapartida aos 367 artigos que não aplicaram nenhum tipo, representando quase 70% do banco. Dos 159 artigos que utilizaram estatística, cabe destacar a preponderância de frequências simples (65,4%), seguida da utilização de estatística descritiva (27%) e, apenas um pequeno uso de estatística inferencial (7,5%). Tais dados revelam um estágio ainda exploratório da utilização de estatística, ou seja, poucas conclusões são obtidas através de observação de testes de significância.

DISCUSSÃO

Inicialmente, é importante apontar que, como na maioria das pesquisas acadêmicas, há limitações aos resultados encontrados. Primeiramente, a opção por classificar os artigos a partir das “ênfases” pode ocasionar algumas distorções. Alguns artigos podem efetivamente conter mais de uma abordagem teórica ou usar duas ou mais técnicas de pesquisa. Todavia, nossa pesquisa foi baseada na sistemática da Análise de Conteúdo, na qual, geralmente, opta-se por categorias mutuamente exclusivas (BARDIN, 1977). Apesar das possíveis distorções, acreditamos que as ênfases são melhor adequadas para a compreensão das especificidades e diferenças existentes nas abordagens empíricas e teóricas, sendo mais profícuas para a análise geral do campo

A segunda limitação está nas explicações. Diversos achados foram apresentados, mas não se questionou as possíveis causas de tais resultados. Em grande medida, o objetivo principal do trabalho foi realizar um mapeamento de fôlego sobre a área. Acredita-se que, a partir dessa pesquisa, diferentes estudos podem focar-se nos diferentes resultados encontrados, buscando compreender suas causas e explicações.

A terceira limitação está no *corpus*. A pesquisa buscou trabalhar com o universo total da produção, mas acredita-se que alguns artigos possam não ter sido encontrados, o que se deve basicamente à má qualidade dos *websites* de eventos e associações, que muitas vezes não apresentam sequer ferramentas de busca dos anais. Ainda assim, acredita-se que o *corpus* coberto se aproxime bastante do universo total.

Tendo apresentado os resultados atualizados sobre a pesquisa de I&P no Brasil, é válido questionar se esta assume mais o caráter de uma temática/problemática ou se, efetivamente, é possível destacar características da formação de um campo e de sua relação com o campo da Comunicação & Política.

Evidentemente, a comparação entre C&P e I&P tem seus limites. Primeiramente, a pesquisa de C&P tem uma década a mais que a dedicada à internet no Brasil. Em segundo lugar, quando houve o *boom* das pesquisas sobre C&P (geradas pela eleição de Collor), TV, rádio e impresso já eram veículos bem-estabelecidos no Brasil, com uma penetração considerável destes meios, em especial a TV (LIMA, 2009; MIGUEL; BIROLI, 2011). A pesquisa sobre I&P, por sua vez, acompanhou, em grande

medida, a própria evolução do meio técnico. Ou seja, a pesquisa surge nos primeiros anos da popularização do meio, cabendo observar que o seu alcance demorou um tempo considerável para chegar a um número maior de usuários no Brasil. Ou seja, a própria restrição da difusão do meio e de seu alcance é um fator a ser considerado para a restrita pesquisa existente nos primeiros anos de I&P.

Por sua vez, enquanto os *blogs* de política ganharam notoriedade e atenção acadêmica na Europa e nos Estados Unidos (e.g. CHADWICK; HOWARD, 2009), no Brasil, tal fenômeno não alcançou a mesma importância. Outra questão importante está no fato de boa parte da pesquisa sobre C&P estar centrada nas campanhas ou períodos eleitorais (MIGUEL; BIROLI, 2011). No que tange ao caso brasileiro, apenas em 2010, outras plataformas digitais, para além de *websites* de campanha (incluindo as mídias sociais), foram liberadas pela legislação nacional para campanhas políticas. Nosso estudo evidencia uma concentração de artigos em 2011 e 2013, anos posteriores às campanhas. Ou seja, se o *boom* da C&P se deu em 1989, após as eleições presidenciais, é possível que o mesmo só tenha ocorrido em I&P após 2010 no caso brasileiro, que, para além do nascimento de efetivas campanhas *on-line*, também contam com a proliferação de um objeto tecnológico de notável uso entre os brasileiros, a saber, as mídias sociais.

Para além disso, é pertinente notar como a pesquisa brasileira em I&P aparenta seguir mais os preceitos normativos originais da literatura internacional sobre o tema que questões mais fortemente ligadas à pesquisa nacional de C&P. Dito de outra forma, questões caras à pesquisa de C&P, como imagem, visibilidade, cobertura jornalística, agendamento e enquadramento etc., encontraram, relativamente, pouco espaço na literatura de I&P. Acreditamos que algumas características dos próprios meios digitais e suas diferenciações para os meios de radiodifusão podem ser importantes para explicar este resultado, entretanto, é de notório saber que todas estas questões não perdem sua importância nos meios digitais, apenas se alteram. Por exemplo, visibilidade e alcance continuam sendo questões importantes para atores políticos em mídias sociais, assim como a credibilidade do jornalismo também existe nos meios digitais, apesar dos inúmeros novos atores capazes de criar e difundir informações (cf. MIGUEL; BIROLI, 2011). Assim, de fato, os pesquisadores de I&P se preocuparam com questões mais normativas e

muitas vezes mais relacionadas a valores democráticos do que o acompanhamento das atividades políticas cotidianas, como participação, deliberação, engajamento, transparência, informação, *accountability*, existindo um claro foco em uma maior participação da esfera civil nos negócios públicos. Isso, em grande medida, parece apontar que a literatura de I&P brasileira esteve mais voltada para questões mais próximas de democracia digital, que, de fato, de Comunicação Política. O gráfico 11, entretanto, parece apontar para uma proximidade entre “redes sociais”, “estratégia política” e “eleitoral e campanhas”, o que pode significar um início de tendência de estudos mais próximos aos apresentados em C&P.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Já no que tange à avaliação do campo, no geral, o estudo demonstra que a pesquisa sobre “Internet e Política” no Brasil está continuamente crescendo, seguindo a tendência internacional (CHADWICK; HOWARD, 2009). Por um lado, tal crescimento se mostra com diversas concentrações e disparidades em relação a autores, instituições, estados e áreas de estudo. Por outro lado, a pesquisa também indica crescente maturidade da área. Primeiramente, porque se percebe uma tendência para estudos empíricos, o que demonstra que a área já possui um maior equilíbrio entre pesquisas reflexivas e outras que analisam efetivamente os diferentes objetos, oferta e apropriações de iniciativas e ferramentas digitais, assim como possíveis efeitos e consequências (apesar de ainda ser notável que poucos aplicam alguma técnica estatística e, dentre estes, a maior parte aplica apenas frequência simples). E, segundo, pelo sentido da abordagem dos objetos de análise, que deixou de se centrar em objetos amplos, como “a” mídia ou “a” internet, para se centrar na avaliação dos inúmeros canais, ferramentas, plataformas e dispositivos disponíveis *on-line*.

Não obstante, nossos dados parecem fornecer mais subsídios para avaliarmos I&P mais como uma temática interdisciplinar que, efetivamente, como um campo transdisciplinar. Segundo nossa pesquisa, a maior parte dos autores circula, prioritariamente, em eventos de sua área de origem e há poucas parcerias institucionais (cerca de 10%) que ainda tendem a diminuir quanto se avalia parcerias entre pesquisado-

res de diferentes áreas. Grosso modo, as abordagens temáticas também parecem seguir o esperado, com foco no social nos artigos de eventos de Comunicação e foco institucional em eventos de Ciências Sociais (nos quais há mais pesquisadores de Ciência Política).

Ademais, apesar de a temática estar, gradativamente, galgando seu espaço em eventos tradicionais dos três campos avaliados, seja através da criação de Grupos de Trabalho (GTs) específicos, seja com mais trabalhos aceitos em GTs de C&P (ou, eventualmente, de outros temas), é notável que, grosso modo, ainda não há associações ou eventos acadêmicos exclusivamente dedicados à temática ou às suas subáreas. Só a título de exemplo, há uma gama de eventos, associações e periódicos científicos internacionais dedicados a questões específicas dentro da grande área de I&P, como parlamentos *on-line*, governo eletrônico, democracia digital, governança digital, ciberativismo etc. Estas questões parecem, assim, indicar mais o crescimento do interesse da temática por diferentes disciplinas acadêmicas, que, efetivamente, para a formação de um campo de I&P no Brasil.

Ainda assim, pelo currículo dos autores, foi possível notar que começam a surgir instâncias transdisciplinares focadas na temática, como as redes de pesquisadores do Centro de Estudos Avançados em Democracia Digital (CEADD) da UFBA; o grupo de trabalho “Governança Digital”, do Centro de Estudos Internacionais sobre o Governo (CEGOV), da UFGRS, e grupos de pesquisa que, mesmo estando registrados no CNPq em área específica, apresentam integrantes de diferentes áreas, como o Núcleo de Estudos em Arte, Mídia e Política (Neamp-PUC-SP); o Grupo de Pesquisa em Comunicação Política e Opinião Pública (CPOP) e o Grupo de Pesquisa Instituições, Comportamento Político e Novas Tecnologias (GEIST), ambos da UFPR; o Laboratório de Estudos sobre Imagem e Cibercultura (Labic-UFES) e o grupo de pesquisa de Cultura digital e redes de compartilhamento da UFABC.

Dado o crescente uso de tecnologias *on-line* e digitais por atores políticos tradicionais e pelos cidadãos ordinários, a tendência de convergência entre as diferentes mídias e tecnologias disponíveis, o obscurecimento das barreiras entre jornalismo tradicional e *on-line* e a naturalização do uso destes dispositivos no cotidiano das pessoas, soa-nos como natural que as pesquisas da temática de I&P continuem em forte ritmo de crescimento pelos próximos anos, tornando-se, gradativamente, te-

mas mais nobres das diferentes áreas analisadas. Como se dará esta expansão e quanto a pesquisa brasileira caminhará para a formação deste campo (ou de seus subcampos), ou não, são as questões a serem avaliadas nos próximos anos.

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, A. O paralelismo político em questão. **Revista Compolítica**, v. 2, n. 1, p. 5-28, 2012.
- ALDÉ, A.; CHAGAS, Viktor; SANTOS, J. G. B. Teses e dissertações defendidas no Brasil (1992-2012): um mapa da pesquisa em comunicação e política. **Revista Compolítica**, v. 3, p. 8-43, 2013.
- AMARAL, A. R.; MONTARDO, S. P. Pesquisa em Cibercultura: análise da produção científica brasileira na Intercom. **Revista Logos**, v. 34, n. 8, 2011.
- AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Martins Fontes, 1977.
- BEZERRA, Heloisa Dias; JORGE, Vladimyr Lombardo. Boa governança via web: o Brasil caminha a passos lentos. In: ROTHBERG, Danilo (Org.). **Políticas e gestão da comunicação no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2011. p. 43-64.
- BIMBER, B. The Internet and Political Transformation: Populism, community, and accelerate pluralism. **Polity**, v. 31, n. 1, p. 133-160, 1998.
- BRAGA, S.; NICOLÁS, M. A.; BECHER, A. R. Clientelismo, internet e voto: personalismo e transferência de recursos nas campanhas online para vereador nas eleições de outubro de 2008 no Brasil. **Opinião Pública**, v. 19, p. 168-197, 2013.
- BRAGATTO, Rachel Callai. **Política e Internet: Oportunidades de participação democrática nos portais dos executivos nacionais dos seis maiores países sul-americanos**. 2008. 132 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2008.
- CANABARRO, Diego Rafael; CEPIK, Marco Aurélio (Org.). **Governança de TI - Transformando a Administração Pública no Brasil**. Porto Alegre: WS Editor, 2010.

- CERVI, Emerson Urizzi; MASSUCHIN, Michele G. O uso do twitter nas eleições de 2010: o microblog nas campanhas dos principais candidatos ao governo do Paraná. **Contemporânea**, v. 9, p. 174-189, 2011.
- CHADWICK, Andrew; HOWARD, Philip N. Introduction: New directions in internet politics research. In: CHADWICK, A.; HOWARD, P. N. (Org.). **The Handbook of Internet Politics**. Londres: Routledge Press, 2009. p. 1-10.
- COLEMAN, Stephen; BRUMLER, Jay G. **The internet and democratic citizenship: theory, practice and policy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- GOMES, Wilson. **Transformações da política na era da comunicação de massa**. São Paulo: Paulus, 2004.
- GOMES, Wilson. Democracia Digital: Que Democracia? In: **II Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política**, Belo Horizonte, 2007.
- GOMES, Wilson. Participação política online: Questões e hipóteses de trabalho. In: MAIA, R. C. M.; GOMES, W.; MARQUES, F. P. J. A. (Org.). **Internet e Participação Política no Brasil**. Porto Alegre: Sulina, p. 19-45, 2011.
- HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. V. 2. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.
- LEITE, Fernando Baptista. Posições e divisões na Ciência Política brasileira contemporânea: explicando sua produção acadêmica. **Revista de Sociologia e Política**, v. 18, n. 37, p. 149-182, 2010.
- LEITE, Fernando Baptista. **O campo de produção de Ciência Política brasileira contemporânea: uma análise histórico-estrutural de seus princípios de divisão a partir de periódicos, áreas e abordagens**. 2015. 272 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.
- LEMONS, André. **Cibercultura, tecnologia e vida social na cultura contemporânea**. Porto Alegre: Sulina, 2002.
- LIMA, Venício. Revisitando sete teses sobre mídia e política no Brasil. **Comunicação & Sociedade**, v. 30, n. 51, p. 13-33, 2009.
- MAIA, R. C. M. Mídia e vida pública: modos de abordagem. In: MAIA, R. C. M.; CASTRO, M. C. P. S. (Org.). **Mídia, Esfera Pública e Identidades Coletivas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 11-62.

- MARQUES, F. P. J. A. “Muro baixo, o povo pula”: iniciativas institucionais de participação digital e seus desafios fundamentais. **Opinião Pública**, v. 16, p. 117-142, 2010.
- MARQUES, F. P. J. A.; MIOLA, E. Deliberação Mediada: Uma tipologia das funções dos media para a formação do debate público. **Estudos em Comunicação/Communication Studies**, v. 1, p. 1-28, 2010.
- MENDONÇA, Ricardo; PEREIRA, Marcus Abílio. Democracia digital e deliberação online: um estudo de caso sobre o VotenaWeb. **Revista Latinoamericana de Opinión Pública**, v. 2, p. 109-158, 2012.
- MIGUEL, Luis Felipe. Mídia e o declínio da confiança na política. In: MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia (Org.). **Mídia, representação e democracia**. São Paulo: Hucitec, 2010. p. 223-240.
- MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia. Meios de comunicação de massa e eleições no Brasil: da influência simples à interação complexa. **Revista USP**, v. 90, p. 74-83, 2011.
- MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia. Comunicação e política: um campo de estudos e seus desdobramentos no Brasil. In: MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia (Org.). **Mídia, representação e democracia**. São Paulo: Hucitec, 2010. p. 7-24.
- NICOLAS, M. A.; BRAGATTO, R. C.; SAMPAIO, R. C. Internet and Politics studies in Brazil: mapping the characteristics and disparities of the research field. **Brazilian Political Science Review**, v. 7, p. 114-140, 2013.
- PUTNAM, R. **Bowling alone: the collapse and revival of civic America**. Nova York: Simon & Schuster, 2000.
- RUBIM, Antonio Albino Canelas; AZEVEDO, Fernando. Mídia e política no Brasil: textos e agenda de pesquisa. **Lua Nova**, n. 43, p. 189-216, 1998.
- PENTEADO, Claudio Luis de Camargo; SANTOS, Marcelo Burgos Pimentel; ARAÚJO, Rafael De Paula Aguiar. Democracia, Sociedade Civil Organizada e internet: estratégias de articulação online da Rede Nossa São Paulo. **Sociologias** (UFRGS. Impresso), v. 16, p. 206-235 2014.
- SCHAUN, Angela et al. Brazilian Scientific Production on Cyberactivism in the Communication area from 2002 to 2012: a preliminary mapping. **Journal of Latin American Communication Research**, v. 3, n. 1, p. 36-56, 2013.
- SILVEIRA, Sérgio Amadeu. Ciberativismo, cultura hacker e o individualismo colaborativo. **Revista USP**, v.1, p. 28-39, 2010.

DESAFIOS E TENDÊNCIAS

Mecanismos de dominação simbólica nas redes de participação política digital*

Christiana Soares de Freitas

INTRODUÇÃO

A proposta de governo eletrônico brasileiro, implementada em 2000 por meio de decreto presidencial, apresenta metas específicas que sugerem a necessidade de uso das ferramentas de governança digital como meios para viabilizar a participação maior dos cidadãos nas instâncias de deliberação política. 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 oferta ampliada dos serviços para que sejam, de fato, utilizados por todos.

O governo eletrônico passa a ser percebido tanto como uma iniciativa voltada à viabilização de mecanismos mais eficientes de gestão pública quanto como uma forma de democratização, seja por meio de instrumentos que garantem maior acesso à informação, a serviços públicos, seja pela implementação de processos políticos participativos, promovendo maior inclusão social e digital (FREITAS; FIUZA; QUEIROZ, 2015). Para tanto, foram criados mecanismos institucionais efetivos para participação política cidadã. As formas institucionalizadas de participação – ou as instituições participativas – “são resultados da ação da sociedade civil brasileira durante o processo constituinte que resultou em um conjunto de artigos prevendo a participação social nas políticas públicas” (AVRITZER, 2012, p. 11).

Essas iniciativas de participação política cidadã fazem parte do projeto de estruturação do sistema de governança digital no Brasil. Desde

* DOI: 10.24328/2017/61012.88/04

2003, vem sendo observado um estímulo significativo à sua criação e sustentabilidade. Apostou-se na participação política dos cidadãos como caminho para o aprimoramento dos processos de formulação de políticas públicas, de planejamento orçamentário, acreditando que, assim, as demandas da população seriam melhor atendidas. Nesse sentido, durante vários anos, o governo federal adotou a ideia da participação social como método de governo (BRASIL, 2012), ampliando, de forma expressiva, o número de instrumentos de gestão participativa (AVRITZER, 2012). Em decreto de janeiro de 2016 foi instituída a Política Nacional de Governança Digital. Nesse decreto, ficam claros os objetivos de desenvolver um conjunto de processos para melhorar os serviços públicos prestados à população e o de implementar mecanismos para estimular a participação da sociedade na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas (BRASIL, 2016).

GOVERNANÇA DIGITAL E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

As iniciativas de participação política digital vêm sendo desenvolvidas, no Brasil, com o intuito de democratizar o acesso à informação, promover o exercício da cidadania e estimular a participação política, visando à inserção de todos os grupos em discussões e debates, especialmente aqueles que são minoria e sempre ficaram, historicamente, à margem dos processos políticos e de tomada de decisão no país. A partir desse cenário, o objetivo deste capítulo é discutir a efetividade dessas iniciativas no sentido de alcançarem um dos principais objetivos delineados quando da sua criação, o da inclusão. Seria possível afirmar que as redes de participação política digital, particularmente as iniciativas governamentais, atuam como instrumentos de transformação social?

Desde o surgimento do termo governo eletrônico até a consolidação da noção de governança digital, inúmeras iniciativas foram desenvolvidas, tanto pela esfera governamental quanto por movimentos sociais e coletivos, visando à expansão e ao fortalecimento da democracia digital. Um exemplo é o Dialoga Brasil, iniciativa da Presidência da República. A plataforma para participação política digital tem como objetivo central constituir-se em espaço aberto para os cidadãos apresentarem propostas para aprimoramento de programas prioritários do governo federal. As

propostas são votadas e respondidas por atores governamentais que estabelecem compromissos a cumprir, publicamente assumidos. Uma das propostas mais votadas em relação à educação básica, por exemplo, foi garantir nas escolas a inclusão de assistentes sociais e psicólogos. O governo federal, a partir da sugestão, assumiu alguns compromissos, como o de desenvolver programas para fortalecer os laços entre educação, assistência social e saúde. A iniciativa aparece, também, como um canal de comunicação que oferece informações ao cidadão, como leis e programas já existentes, antes desconhecidos por grupos de participantes¹.

Outro exemplo, reconhecido internacionalmente como uma iniciativa bem-sucedida e com resultados significativos é o e-Democracia. Sua proposta é incentivar a participação da sociedade no debate de diversos temas relacionados a políticas públicas vigentes, podendo vir a transformar essa participação em colaborações à elaboração de projetos de lei. Criado em 2009, o e-Democracia foi desenvolvido pela Câmara dos Deputados do Congresso Nacional brasileiro. Assim como o Dialoga Brasil e outras iniciativas de governança digital, 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* (NAÇÕES UNIDAS, 2014; FREITAS; FIUZA; QUEIROZ, 2015).

Segundo o seu 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).

Pesquisas nacionais recentes, realizadas com o intuito de verificar a efetividade da participação dos cidadãos em processos políticos decisórios, apresentaram resultados convergentes com pesquisas internacio-

¹ Informações disponíveis em: <<http://dialoga.gov.br/propostas>>. Acesso em: 27 out. 2016.

nais sobre participação e governança digital. Em 2015 foi realizada, no Brasil, pesquisa com o intuito de analisar uma rede específica de participantes desse canal democrático digital – representada pela comunidade virtual legislativa do e-Democracia, construída com o intuito de discutir o projeto de lei que tratava do Marco Civil da Internet. Nela foram identificados os perfis socioeconômicos e políticos dos usuários, suas características, interesses e motivações para participação. A partir da análise de dados quantitativos e qualitativos, a pesquisa avaliou o grau de pervasidade da iniciativa, potencialmente possibilitando a participação direta dos cidadãos nos processos de formulação de projetos de lei para o país. Essa comunidade foi selecionada por ter tido o maior número de contribuições em relação às demais comunidades iniciadas no portal e-Democracia. O tema reuniu representantes de movimentos sociais diversos, já politicamente engajados nas ações em prol da neutralidade da rede. Esta talvez seja uma das razões do número de participantes dessa comunidade ter sido significativamente alto em relação às demais comunidades propostas² (FREITAS; FIUZA; QUEIROZ, 2015).

Foi observado que o perfil dos usuários está muito aquém de representar os vários grupos políticos e estratos sociais existentes no Brasil, especialmente entre os usuários de iniciativas de participação política digital criadas e coordenadas por órgãos governamentais. A maioria dos respondentes da comunidade do Marco Civil da Internet, por exemplo, foi de homens (89%), brancos (68%), 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 completa. 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

² Vale ressaltar que a iniciativa do Marco Civil da Internet representa uma 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 Brasileira 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.

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 grau elevado de escolaridade e renda (FREITAS; FIUZA; QUEIROZ, 2015).

Fator fundamental observado nessa pesquisa – e que explica os níveis variáveis de participação direta em espaços políticos de deliberação coletiva – é a educação política necessária para o desencadeamento do processo participativo. A efetividade de ferramentas como o e-Democracia depende das características dos cidadãos que as acessam e utilizam. Por isso, foi objetivo identificar o perfil socioeconômico e político 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, como também de minorias, 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 um ambiente democrático que atenda à proposta dessas iniciativas de estimular e expandir os mecanismos de inclusão social (BARBER, 1984). Contudo, não foi esse o cenário encontrado.

Assim como o e-Democracia, outras iniciativas associadas à democracia participativa, como os conselhos de políticas públicas, constituem-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, especialmente se a incorporação dessas demandas ao processo de elaboração de leis ou de formulação de políticas públicas e de ações governamentais não é verificada.

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 para a livre expressão de suas ideias. Além disso, aparece como imprescindível que o nível de informação de todos sobre os problemas públicos seja significativamente elevado e uniforme, evitando a assimetria de informações.

De acordo com pesquisas realizadas a respeito do orçamento participativo, 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). Significa dizer que quanto maior a renda, maiores são as demandas por maior participação e poder decisório dos cidadãos. Assim como acontece com outras iniciativas, vários autores consideram o orçamento participativo como um instrumento de inovação na gestão pública. Em seu início, a iniciativa foi vista como sendo capaz de “mudar radicalmente a história das relações sociais e políticas na cidade” (NAVARRO, 2003, p. 96). De acordo com Navarro, “seus resultados promissores teriam ultrapassado as expectativas, gerando um processo de descentralização do poder municipal inédito e real, uma redução da concentração do poder nas mãos do prefeito e, igualmente, senão o abandono, pelo menos a visível redução de práticas clientelísticas e de corrupção” (NAVARRO, 2003, p. 119).

Outras pesquisas retratam o investimento feito em iniciativas voltadas à participação cidadã com o desenvolvimento de vários instrumentos políticos característicos da tentativa de implementação do modelo de democracia participativa. Segundo dados recentes, existem mais de 43.000 conselhos locais de políticas públicas no Brasil. Desde o início das conferências nacionais, com o governo Vargas, até o fim do último mandato do ex-presidente Lula, foram realizadas 115 conferências nacionais, sendo que 74 delas aconteceram durante o período do governo Lula (BOULLOSA; ARAÚJO, 2014). De 1992 a 2012 foram organizadas e realizadas 80 conferências nas mais variadas áreas temáticas, como saúde; meio ambiente; Estado, economia e desenvolvimento; educação; cultura; assistência social; esportes; direitos humanos e temas relacionados a minorias (AVRITZER, 2012, p. 8).

Contudo, não foi observada uma participação expressiva da população nas 74 conferências nacionais organizadas entre 2003 e 2010 no país.

Apenas 6,5% da população brasileira participaram³. Segundo Avritzer, “a participante típica é mulher, em 51,2% dos casos, com quatro anos de escolaridade (26,9%) ou com ensino médio completo em 20,3% dos casos. A sua renda varia entre 1 e 4 salários mínimos em 52,2% dos casos” (AVRITZER, 2012, p. 12). O autor deixa claro que aqueles que mais participam são cidadãos “na média de renda da população brasileira e, em geral, com escolaridade mais alta do que a média” (AVRITZER, 2012, p. 13).

O autor também apresenta dados a respeito da participação cidadã em diversas instâncias políticas, como em processos do orçamento participativo, associações comunitárias, associações profissionais, organizações religiosas, sindicatos, conselhos municipais, entre outros. A pesquisa foi realizada em 2012, com 2.200 respondentes. Buscou-se, nesse universo de indivíduos que da investigação participaram, a maior diversidade possível em termos de regiões do país, renda, sexo, raça e escolaridade. Do total de respondentes, apenas 3% participaram de alguma iniciativa de orçamento participativo; no caso dos conselhos municipais e regionais, a participação é ainda mais baixa, de 1,4% e 0,7% dos respondentes, respectivamente (AVRITZER, 2012, p. 11).

Maior participação social aconteceu em processos organizados por organizações religiosas, tendo sido observada uma participação de 13,1% da população. Outra forma de participação bastante significativa foi aquela observada em associações comunitárias. Nestas, 7,3% dos respondentes afirmaram participar. Segundo Avritzer, essa tendência mantém “uma relação de continuidade entre algumas das formas de participação características da democratização brasileira que se expressaram em algumas grandes cidades e o padrão nacional que emergiu apenas na última década” (AVRITZER, 2012, p. 11).

Pode-se afirmar, a partir desses dados, que houve um foco claro na expansão das formas de participação política cidadã. Sem dúvida, essas iniciativas tendem a expandir e consolidar os mecanismos democráticos de participação direta, fortalecendo a democracia. Diversos autores apontam implicações que demonstram esse fortalecimento, como a participação direta de alguns grupos na construção de políticas públicas, na elaboração de projetos de lei e na definição de investimentos em

³ Destes 6,5% da população, cerca de 6 milhões são adultos e 4 milhões, crianças.

diversas localidades, possível com o orçamento participativo (POGREBINSCHI et al., 2010; AVRITZER, 2010).

A partir dos resultados das pesquisas aqui apresentados e discutidos, os mesmos autores que antes apontavam as iniciativas como revolucionárias, capazes de transformar substancialmente a maneira de se fazer política no país, anos mais tarde começam a apontar suas fragilidades e possíveis limitações. As mais significativas, de acordo com Navarro, dizem respeito a uma possível captura da iniciativa por grupos específicos, um esgotamento da sua capacidade de continuar mobilizando os cidadãos para garantir a sua continuidade e, o que aqui merece destaque, o ceticismo entre eles compartilhado de a iniciativa promover, de fato, mudanças macrossociais (NAVARRO, 2000; ABERS, 2002; BAIERLE, 2002). Ainda assim, o autor compartilha do ponto de vista de Avritzer de que o processo de naturalização da participação política cidadã no imaginário social e político das cidades, possível por meio da institucionalização desses mecanismos de participação, vem sendo fundamental para a transformação da esfera pública. Expande as possibilidades de participação de grupos completamente alijados, anteriormente, dos processos de tomada de decisão. Esse processo colabora para a construção do capital político dos cidadãos, essencial para a participação qualificada.

Iniciativas como o orçamento participativo, o e-Democracia, o Dialoga Brasil e outras redes estudadas, todas com o intuito de criação de espaços públicos para deliberação e participação política, 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. Isso porque os canais de participação política desenvolvidos pelas instâncias governamentais podem ser compreendidos, antes e fundamentalmente, como meios para garantir a legitimidade do Estado. Legitimação, em um contexto democrático, tem como uma de suas bases fundamentais o consenso suscitado pela construção de significados compartilhados. Tais canais de participação política cidadã são meios que permitem essa potencial construção compartilhada de significados sem, contudo, alterar a estrutura socioeconômica e política estabelecida.

Sem deixar de considerar esses novos mecanismos de participação política como essenciais para a expansão e consolidação da democracia, busca-se aqui compreender a efetividade desses instrumentos de gestão

participativa, especialmente os governamentais, para a inclusão de representantes de grupos diversos da população no processo político, já que este apresenta-se constantemente como um dos maiores objetivos dos projetos em questão e os resultados analisados de pesquisas recentes não apontam o seu alcance.

Os instrumentos de gestão são aqui caracterizados como “dispositivos técnicos de vocação genérica, portador de uma concepção concreta da relação política/sociedade e sustentada por uma concepção de regulação” (LASCOURMES; LE GALÈS, 2004, p. 27). Essa concepção está na base de toda construção e execução da ação pública. Os instrumentos são vistos como elementos essenciais à compreensão das representações e construções de significados compartilhados no processo de constituição da ação pública. As políticas públicas são, nesse sentido, fortemente condicionadas por esses instrumentos.

Lascoumes e Le Galès apresentam cinco elementos básicos que constituem as políticas públicas, as ações estatais e a ação pública: atores, instituições, representações, processos e resultados. Significa dizer que a ação pública não pode ser compreendida apenas com base nos resultados efetivos das ações governamentais ou nos mecanismos formais e institucionalizados, mas a partir da análise do processo de construção desses mecanismos e de interação entre todos os atores envolvidos nos processos políticos.

Tais processos não se resumem aos projetos prontos e acabados, mas sua análise passa, também, pela compreensão dos mecanismos subjetivos que orientam a construção desses projetos e vão condicionar, em maior ou menor grau, os seus resultados e implicações. Esses mecanismos subjetivos são moldados, também, pelas representações mencionadas por Lascoumes e Le Galès, construídas no processo político a partir dos elementos que constituem uma determinada estrutura social.

Essa perspectiva teórica alinha-se aos estudos de ciência e tecnologia (*Science and Technology Studies* ou STS), tendo em vista a percepção comum da necessidade de compreensão daquilo que orienta ações e comportamentos, mas não está colocado explicitamente em instâncias tradicionais formalmente concebidas. O foco não está nos mecanismos políticos institucionalizados e formais, mas na interação entre atores, nas controvérsias e relações de poder que são por eles desenvolvidas nos processos de construção da ação pública.

GOVERNANÇA DIGITAL À LUZ DOS ESTUDOS DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA

As redes de participação política digital são aqui compreendidas como elementos constituintes do sistema de governança digital e são analisadas com base em premissas conceituais desenvolvidas por Bourdieu (1994; 1997; 2011), Lascombes, Le Galès (2004) e pelos Estudos de Ciência e Tecnologia (*Science and Technology Studies*, ou STS).

Em uma edição especial do periódico *Internet Policy Review*, lançado em setembro de 2016 para tratar de temas relacionados à governança da internet, os autores de STS delimitam conceitualmente os seus princípios e diferenças em relação a outras correntes teóricas. Essa perspectiva alinha-se aos estudos que analisam governança, bem como as demais questões que aqui interessam, a partir de uma perspectiva mais ampla do que aquela comumente utilizada, cujo foco reside em mecanismos políticos institucionalizados (EPSTEIN; KATZENBACH; MUSIANI, 2016).

A análise centrada apenas nas instituições e em suas características objetivas pode ignorar mecanismos subjetivos, não institucionalizados, muitas vezes relacionados a representações que orientam práticas estabelecidas e que podem revelar características fundamentais do ordenamento social que não seriam identificáveis a partir de análises centradas apenas em elementos formalmente instituídos (HOFMANN; KATZENBACH; GOLLATZ, 2014; ZIEWITZ; PENTZOLD, 2014; EPSTEIN, D.; KATZENBACH, C.; MUSIANI, 2016).

Mecanismos políticos e sociotécnicos de controle, dificuldades de mudanças institucionais em função de normas e valores nem sempre colocados de forma explícita em uma organização também constituem a governança, vista como um sistema de poder pervasivo cujas raízes transcendem as instituições por ela responsáveis. Para a apreensão do que é velado, não explícito, informal, revela-se fundamental a análise da produção de discursos e significados nas práticas cotidianas dos diversos atores envolvidos.

As redes de participação política digital são social e politicamente construídas e, dependendo do contexto histórico, avanços democráticos serão fomentados ou limitados. Por isso é fundamental a compreensão dos mecanismos históricos e sociotécnicos de construção das iniciativas em foco, considerando todo o conjunto de fatores que, por um lado, gera

estímulos e, por outro, cria limitações ao seu pleno desenvolvimento (FREITAS; FIUZA; QUEIROZ, 2015). 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).

Adota-se, nos estudos de ciência e tecnologia (*Science and Technology Studies* ou STS), uma definição ampliada de governança da internet que pode ser aplicada para compreender, também, os mecanismos de governança digital. Autores como Braman, Epstein, Katzenbach e Musiani veem governança como um “processo de tomada de decisão com efeito estrutural constitutivo, seja no setor público ou privado, que ocorre formal ou informalmente” (BRAMAN, 2009; EPSTEIN; KATZENBACH; MUSIANI, 2016, p. 3). Hofmann e outros autores definem, ainda, governança como podendo ser apenas “um efeito colateral de ações com propósitos não necessariamente relacionados à governança em si” (HOFMANN et al, 2014; EPSTEIN; KATZENBACH; MUSIANI, 2016, p. 4).

Tendo como principais referências teóricas autores como Callon, Lascoumes, Barthes, Latour e Woolgar (CALLON; LASCOUTMES; BARTHE, 2001; LATOUR; WOOLGAR, 1986), essa perspectiva busca analisar as questões relacionadas à governança digital a partir de um processo que requer “desvelar, abrir, conhecer, mergulhar nas micropráticas de governança como mecanismos de coordenação reflexiva, semiformal (formal ou não) e distribuída” (EPSTEIN; KATZENBACH; MUSIANI, 2016, p. 2). Esses processos revelam as sutilezas da micropolítica, dos interesses de atores diversos no processo de constituição dos artefatos sociotécnicos, construídos com o intuito de estabelecer diretrizes estratégicas à governança almejada.

A partir da análise daquilo que não se revela como a estrutura organizacional formal e que extrapola os muros das instituições, faz-se possível a compreensão da estrutura desigual de acesso à informação e ao capital político que se reproduz continuamente, dificultando a penetrabilidade das ferramentas digitais voltadas à expansão de mecanismos democráticos e de participação popular. Os dados de pesquisas apresentados revelam esse acesso ainda desigual às ferramentas digitais de governo e de governança. As iniciativas são inúmeras, mas o alcance, de fato, dos objetivos visados, nem sempre se verifica. Essa constatação converge com o que foi observado em estudo empírico de Price e Capel-

la (2002) a respeito dos espaços construídos para deliberação pública *on-line*. 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 escolaridade e capital político também aumentavam.

Além dos questionários para identificar o perfil dos participantes da comunidade do Marco Civil da Internet no e-Democracia, os participantes que se mostraram insatisfeitos com os processos e resultados alcançados foram entrevistados. As duas maiores críticas mencionadas foram a de que muitas propostas não foram sequer consideradas para inclusão no projeto de lei e, também, a de que muitas delas foram substancialmente alteradas pelo relator e moderador da comunidade. Esse é um aspecto importante a ser ressaltado: o fato de que as comunidades no e-Democracia – e quase todas as iniciativas governamentais – possuem a figura de um moderador, que vai acatar ou não as sugestões e críticas inseridas.

Observa-se, com isso, uma visível discricionariedade que interfere, claramente, no processo de participação política direta. Ou seja, esses moderadores, que não aparecem de forma explícita no cenário político que se conforma nas comunidades virtuais legislativas, são aqueles que podem possuir, no processo de tomada de decisão, maior poder do que todos os outros envolvidos. Representam interesses de grupos específicos, mas não colocados explicitamente no debate. E isso pode ser estendido para a compreensão das demais iniciativas de participação política cidadã, inclusive aquelas não digitais. Ao terminar uma conferência nacional, por exemplo, a proposta aprovada trilhará um longo caminho até a sua efetiva implementação, caminho este que pode ser interrompido a depender dos interesses dos atores com maior poder naquele cenário político determinado.

Pesquisas realizadas com duas comunidades criadas no e-Democracia para discussão da Reforma Política também apresentaram resultados semelhantes no que diz respeito ao perfil do participante. De todos os respondentes dos questionários aplicados, 10,3 % dos respondentes eram mulheres e 89,7% eram homens. Em relação às diferenças étnico-raciais, os brancos estavam representados por 64,1% dos respondentes, os pardos por 30,8%, os negros por 3,8% e apenas um indígena foi respondente da pesquisa (SOUZA, 2015).

Para o questionamento a respeito de uma efetiva transformação macrossocial da estrutura estabelecida no país a partir do uso dos mecanismos governamentais de participação política digital, revela-se fundamental a aplicação de alguns conceitos que permitam a análise de diversos elementos que constituem o campo político e que condicionam a participação efetiva de determinados grupos sociais na condução de processos políticos e de tomadas de decisão (BOURDIEU, 1994; 2011). Esses elementos conceituais, aliados aos preceitos teóricos do STS, podem vir a explicar por que não há uma efetiva variedade representativa de grupos políticos e estratos sociais nas iniciativas e por que práticas tradicionais ainda insistem em se fazer presentes nas esferas consideradas.

DOMINAÇÃO SIMBÓLICA E AS CONDIÇÕES DESIGUAIS DE ACESSO AO CAPITAL POLÍTICO

Várias são as evidências que revelam o processo histórico em prol da democracia e da participação política direta no Brasil até 2016, ano em que este processo sofreu brusca interrupção. Até então, os programas sociais para redistribuição de renda, para inclusão por meio de cotas raciais e sociais e a forte institucionalização dos espaços públicos para deliberação política coletiva permitiram o início do processo de construção de um *habitus*⁴ associado a essa nova realidade, resultado do processo de legitimação de novos discursos, antes alijados de poder. A partir dessas iniciativas, que buscam a constituição de um novo cenário, foi possível a acumulação de capital político por grupos e estratos sociais variados. Viabilizar a acumulação de capital político pelos cidadãos implica oferecer os instrumentos necessários para o processo de apreensão e introjeção das várias linguagens utilizadas na gestão públi-

⁴ O termo *habitus* denota o conjunto de disposições construídas pelos indivíduos, orientando suas ações e valores, sendo estas introjetadas, apreendidas ao longo da vida de acordo com as suas condições sociais e históricas (BOURDIEU, 1994; FREITAS, 2003). O *habitus* pode também ser definido como “o campo interiorizado, ao mesmo tempo em que são as práticas dos agentes que propiciam a reprodução das estruturas do campo. Justamente por isso, o efeito de *doxa*, a adesão imediata entre as minhas categorias mentais e aquilo que apreendo como sendo realidade é possível” (MIGUEL, 2014, p. 220).

ca e nos processos decisórios, linguagens estas que regem o universo do campo político.

A acumulação de capital político é fundamental para o empoderamento dos cidadãos e para a construção de novas identidades que passam a ser reconhecidas – e a se reconhecerem – nos espaços de poder. Essas novas identidades demandam presença política e tendem a desnaturalizar a esfera pública como um espaço pertencente à elite, como um espaço de grupos que sempre estiveram, tradicionalmente, no poder, ou seja, de grupos representados por aqueles encontrados nos espaços pesquisados: brancos, com alto nível de escolaridade e renda.

Esses elementos que transformaram a esfera pública brasileira por pouco mais de uma década podem vir a transformar, a longo prazo, o cenário político. Contudo, no momento, o que se percebe é um embate significativo entre forças políticas contrárias. Por um lado, tem-se a possibilidade de construção de novas identidades e contextos políticos. Por outro, busca-se a manutenção do que está sendo aqui compreendido como obstáculo à efetividade dos processos e iniciativas em prol da democracia participativa. Esse obstáculo traduz-se na observada reprodução da desigualdade de acesso às iniciativas de participação política digital e da desigualdade em relação ao poder de vocalização das demandas no campo político.

O conceito de campo é compreendido, de forma abrangente e não exclusiva ao campo político, como um “microcosmo que obedece às próprias leis”, ou seja, “um campo é um microcosmo autônomo no interior do macrocosmo social” (BOURDIEU, 1994; 2011). Nesse sentido, o campo, como um microcosmo, apresenta particularidades, relações sociotécnicas e políticas, processos que apresentam características únicas, seguindo regras específicas, ao mesmo tempo em que se sujeita, também, às regras do macrocosmo social. Designa “uma configuração de relações objetivas entre posições de agentes ou de instituições. Essa configuração constitui o campo, ao mesmo tempo em que é constituída por ele” (MIGUEL, 2014, p. 220).

Cada campo apresenta relativa autonomia. Guarda em si as suas regras, princípios e estrutura de funcionamento. Segundo Bourdieu, o campo e, em especial, o campo político representam um

universo no qual operam critérios de avaliação que lhe são próprios e que não teriam validade no microcosmo vizinho. Um universo que

obedece as suas próprias leis, que são diferentes das leis do mundo social ordinário. Quem quer que entre para a política, assim como alguém que ingresse em uma religião, deve operar uma transformação, uma conversão. Mesmo que esta não lhe apareça como tal, mesmo que não tenha consciência disso, ela lhe é tacitamente imposta, e a sanção em caso de transgressão é o fracasso ou a exclusão (BOURDIEU, 2011, p. 19).

Cada campo apresenta seus próprios mecanismos de valorização de bens simbólicos específicos. Sua aquisição interessa sobremaneira a seus integrantes e, muitas vezes, nada representam a indivíduos de outros campos. Cada campo apresenta um conjunto de bens simbólicos que consagram aqueles que os detêm. A conquista de uma publicação internacional, vista como extremamente valiosa no campo de produção de conhecimento científico, provavelmente valerá nada para os atores de outros campos.

Assim como todo campo no desenho das sociedades, o campo político pode ser analisado a partir daquilo que possui de mais singular, único, especial em seu universo de significação e ressignificação simbólica. Uma série de características, aquisições e habilidades revela-se necessária para a inserção do indivíduo nesse campo. A capacidade discursiva e o poder de argumentação são elementos definidores. Obviamente, essas habilidades vão sendo construídas ao longo da vida e vão variar de acordo com as condições socioeconômicas e culturais de cada indivíduo que irá lhes permitir um acúmulo maior ou menor de capital político.

As implicações dessas variações são significativas. Nas pesquisas aqui apresentadas e discutidas com usuários de redes de participação política digital, entrevistados afirmaram que ficaram com receio de continuar no processo político de discussão das propostas por não conseguirem elaborar adequadamente as suas ideias para que pudessem ser expostas. Outros também expressaram a incapacidade de compreender o linguajar específico utilizado em várias comunidades virtuais legislativas, impossibilitando a sua participação.

Os resultados das pesquisas evidenciaram uma postura que, no processo de construção de identidades, pode ser visto, pelo próprio autor dessa construção, como uma postura “profana”, no sentido de não per-

tencimento a aquele universo. Nesse sentido, os participantes não fizeram sugestões efetivas com medo de, segundo suas próprias palavras, estarem “falando besteira”. Não se reconheciam como integrantes legítimos daquele campo político. É um caso que ilustra as ideias de Miguel quando aponta que o “discurso político espontâneo dos dominados é desacreditado simbolicamente”, inclusive pelos próprios atores que o proferem (MIGUEL, 2014, p. 222). Observa-se, aqui, a naturalização do discurso considerado correto e hegemônico no campo político, naturalização que leva à outra: a crença, por introjeção intersubjetiva, por parte dos dominados, de sua própria inadequação e não pertencimento àquele campo.

De acordo com Miguel (2014, p. 221),

o campo (político) exclui, na medida em que estabelece um dentro e um fora. É mais do que ter ou não ter acesso aos espaços formais de tomada de decisão (no caso da política); é a distância entre aqueles socialmente considerados capazes de intervir no debate político e a massa dos que devem se abster de tentar participar porque eventuais tentativas não serão levadas a sério. E o campo exige adaptação a seus códigos, suas regras, em suma, ao *habitus* que lhe é próprio.

São esses os mecanismos não passíveis de apreensão a partir de análises de processos institucionais formais, como apontam os estudos de ciência e tecnologia (STS) e a perspectiva teórica de Lascoumes e Le Galès (2004).

Ao olhar, por exemplo, a frequência baixíssima de mulheres participando ativamente das iniciativas de participação política digital no Brasil, os números parecem confirmar o efeito de *doxa* identificado por Bourdieu, ou seja, aquilo que foi transmitido como realidade é, pelo agente, incorporado e tratado como verdade; entende-se a sua própria posição social e a do outro como elementos dados no interior do campo, elementos estes que tendem a ser vistos de forma naturalizada, sem questionamento. Seria um processo em que “nossa visão do mundo social constrange nosso comportamento, comprovando – e naturalizando – aquilo que pensamos” (MIGUEL, 2014, p. 204) sobre nós mesmos e sobre os outros, ou melhor, sobre a posição social de cada um no campo. A *doxa* gera a naturalização de um estado de coisas. Por isso pode ser vista como responsável pela dominação simbólica, ou seja, pela dominação

que se estabelece a partir de elementos intersubjetivos que constroem a identidade do indivíduo e o definem no campo político.

Nesse sentido, fica clara a necessidade – por parte dos atores envolvidos no campo político – de possuírem as habilidades necessárias à sua inserção no campo para que possam transformar, minimamente, essa realidade. Os padrões discursivos, a capacidade argumentativa, a retórica política e os saberes específicos que constituem o *habitus* do campo precisam ser introjetados para que o indivíduo possa integrar o universo daquele campo e dele fazer parte. A não adequação a esse universo gera a exclusão. O discurso político esvaziado de capital específico daquele campo, ou seja, um discurso sem os elementos que irão garantir credibilidade naquele universo, tende a ser desacreditado, a não ser reconhecido pelos atores do campo. A dominação simbólica observada nesse cenário se faz a partir do não reconhecimento de um discurso em que estão ausentes os elementos que o legitimam como dominantes no campo político. De forma quase naturalizada, os atores sem esse *habitus* estarão excluídos dos processos políticos, inclusive daqueles disponibilizados nas iniciativas democráticas e inclusivas aqui discutidas.

No campo político estão presentes certas especificidades, dadas a partir da lógica interna de consagração de determinados grupos, atores e discursos construídos como legítimos e hegemônicos. A conquista dos bens simbólicos caros a esse campo é dada por mecanismos institucionalizados e não institucionalizados que viabilizam – ou dificultam – a sua obtenção. Existem, portanto, condições sociais desiguais de acesso à política. Conforme Bourdieu afirma – e os resultados das pesquisas aqui apresentadas confirmam –, as pessoas pouco instruídas e com menor renda têm menor propensão à participação política por acreditarem, muitas vezes, que não pertencem àquele universo (BOURDIEU, 2011).

Ainda de acordo com o autor,

essa constatação da capacidade desigual de acesso ao campo político é extremamente importante para evitar naturalizar as desigualdades políticas. Há, portanto, condições sociais de possibilidade de acesso a esse microcosmo, como, por exemplo, o tempo livre: a primeira acumulação de capital político é característica de pessoas dotadas de um excedente econômico que lhes possibilita subtrair-se às atividades produtivas, o que lhes permite colocar-se na posição de por-

ta-voz. Além do tempo livre, há o outro fator fundamental que é a educação. (BOURDIEU, 2011, p. 27).

Além dessas razões apontadas por Bourdieu para a não apropriação dessas iniciativas pelos mais variados grupos e estratos constitutivos da sociedade brasileira, outra fundamental reside nas diferenças observadas nos processos de representação do mundo, nos processos de construção de identidade, relacionados, por sua vez, aos mecanismos não institucionalizados observados na esfera pública. Esses mecanismos não institucionalizados são capazes tanto de empoderar os cidadãos e dar a eles a possibilidade de fazer o poder público reconhecer suas demandas por pressões políticas de variados tipos (DAROIT; LUCIO, 2016), como são capazes, por outro lado, de gerar processos de acomodação a contextos históricos tradicionais, culturalmente estabelecidos. As principais diferenças que aqui interessam são aquelas relativas ao poder de vocalização e à capacidade argumentativa, elementos que são resultados de um maior ou menor acúmulo de capital político que vai variar, por sua vez, de acordo com o nível de renda e escolaridade.

Mais do que as barreiras impostas por arranjos institucionais diversos, muitas vezes eivados de relações clientelistas e personalistas, está a barreira que se estabelece no processo de construção de mecanismos de dominação simbólica, possível pela desigualdade de acesso aos meios que garantem a construção de um *habitus* legítimo e legitimado pelas várias instâncias que competem por poder para a constituição de um capital político hegemonicamente reconhecido como tal no campo político. Portanto, a implementação de iniciativas para participação política cidadã, possibilitando o acesso aos espaços políticos de deliberação e de tomada de decisão, não reúne condições suficientes para promover inclusão social. Esse processo pode vir a explicar a ausência de representantes de todos os grupos políticos e estratos sociais nas iniciativas desenhadas, seja no campo digital ou fora dele.

Na esfera do ciberespaço, esse contexto é particularmente evidente, pois ainda há que se considerar outro elemento necessário à participação dos indivíduos nos espaços de participação política digital, tornando ainda mais difícil a inserção de diferentes perspectivas representando diferentes grupos de atores: a necessidade de obtenção e acúmulo de

capital tecnológico-informacional (FREITAS, 2004). Esse capital mostra-se, hoje, indispensável não só como forma de acesso aos espaços virtuais, promovendo inclusão digital, mas também como um caminho para a consolidação de mecanismos específicos de distinção e poder (BROUSSEAU; MARZOUKI; MÉADEL, 2012).

Como o acesso à internet é, hoje, fonte de informação, conhecimento e poder, o capital tecnológico-informacional perpassa todos os campos, sendo fundamental para viabilizar a aquisição dos mais diversos tipos de capital, seja ele político, econômico, cultural, científico ou outro. Assim como o capital político, a aquisição de capital tecnológico-informacional pressupõe condições específicas de formação social, cultural e educacional dos indivíduos. Quanto mais esse capital estiver presente como parte integrante do processo de socialização de cada indivíduo, mais chances ele terá de obtenção de conhecimento, reconhecimento e, com isso, poder. Esse capital específico – ou conjunto de disposições adquiridas – é constituído por três elementos básicos: conhecimento específico, aparato material necessário para pôr em prática tal conhecimento apreendido e condições socioeconômicas que permitam a aquisição de conhecimento para lidar com os recursos necessários (FREITAS, 2004).

A exclusão digital no Brasil ainda é fato. O acesso desigual à internet é um fator que, também, gera desigualdades. De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE) de 2014 acerca da utilização de internet no país, observa-se que a proporção de internautas no Brasil subiu de 49,2%, em 2012, para 50,1% em 2013. Enquanto 62,9% dos domicílios particulares do Sudeste possuem acesso à internet, esse número é reduzido a 44,6% no Norte e 42,2% no Nordeste. A discrepância é maior quando se avalia o acesso a partir da renda: no Nordeste, por exemplo, residências sem rendimento ou que recebem até $\frac{1}{4}$ de salário mínimo possuem índice de acesso equivalente a 20,5%, enquanto esse valor no Sudeste é de 37,4%⁵.

Castells, ao analisar o acesso à comunicação mediada por computadores, afirma que esse acesso é “cultural, educacional e economicamente restritivo [...]”; sendo assim, seu impacto cultural mais importante

⁵ Informações disponíveis em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/aceessoainternet2014/default_xls.shtm>. Acesso em: 5 nov. 2016.

poderia ser o reforço potencial das redes sociais culturais dominantes” (CASTELLS, 2015, p. 449). Dessa forma, ao se excluir parte da população da internet, não se corre o risco apenas de limitar o acesso dessa parcela da sociedade a informações de interesse público e geral, mas também existe a possibilidade de se ignorar culturas e identidades paralelas à dominante, dando pouco espaço para efetiva participação social desta parcela da sociedade.

Esse fenômeno foi observado por Young como um contexto de “imperialismo cultural” (YOUNG, 1990). Os meios existentes de criação de significados sobre o mundo, especialmente os meios de comunicação, são apropriados por uma determinada parcela da população, perpetuando as desigualdades e os mecanismos de dominação simbólica. Os grupos dominantes, segundo essa perspectiva,

produzem os artefatos culturais que contribuirão para conformar a maneira com que todos entenderão suas posições no mundo. Os grupos dominados, assim, precisam mais do que de um lugar para a verbalização de suas perspectivas; precisam obter condições que lhes permitam constituir autonomamente seus interesses. (MIGUEL, 2014, p. 235).

Iniciativas que partem da sociedade civil geram tensões que parecem ter maior potencial de ruptura com a estrutura socioeconômica e política estabelecida. Por não representarem espaços de poder instituído e por serem, muitas vezes, iniciativas concebidas e lideradas por representantes de grupos da sociedade civil organizada, essas iniciativas reforçam o potencial de ruptura com ideias, programas e ações já reconhecidos como legítimos no campo político. São criados espaços de resistência que buscam transformar a estrutura estabelecida, questionando o discurso hegemônico e considerado legítimo. Não apresentam aquelas características observadas nas iniciativas governamentais, como a discricionariedade muitas vezes aplicada em momentos de decisão a respeito da aceitação – ou não – de uma demanda cidadã. Representam, de forma efetiva, essas demandas, podendo vir a promover mudanças mais significativas do que aquelas até então alcançadas por iniciativas governamentais voltadas à participação política digital.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição Federal de 1988 foi o marco do período de redemocratização do Brasil, assim como 2016 pode vir a se consumir como o marco da sua interrupção histórica. Como resultado desse período, as iniciativas políticas voltadas à deliberação coletiva via participação direta caracterizam uma grande parte dos instrumentos de gestão que constituem o campo político, hoje, no Brasil. Integram essas iniciativas as redes de participação política digital, que foram – e vem sendo – organizadas e institucionalizadas ao longo dos últimos anos, com regras específicas para garantir a inovação democrática no sentido de incluir, nos processos políticos decisórios, a maior variedade possível de representantes de grupos políticos e estratos sociais. Regras específicas foram criadas para que um novo cenário político se descortinasse, distante das práticas tradicionais de acordos velados e decisões sem consulta popular.

Ainda assim, observa-se, hoje, a reprodução de desigualdades estruturais no campo político, resultado, por sua vez, da desigualdade na estrutura de distribuição e acesso ao capital específico desse campo, identificado a partir dos diferentes poderes de vocalização e capacidade argumentativa observados nas práticas cotidianas, dos significados e valores construídos e compartilhados. A tendência, portanto, é a manutenção das diferenças que se estabelecem nas condições estruturais previamente dadas. Ao ignorar a diversidade e as desigualdades existentes no Brasil, tende-se a reproduzir – nos espaços de democracia digital viabilizados pelos instrumentos governamentais de gestão participativa – as desigualdades que abrem espaço para a perpetuação dos mecanismos de dominação simbólica.

A dominação simbólica está presente nos processos intersubjetivos que se revelam nas interações entre atores, nas suas práticas e identidades que se constroem no campo político. Revela-se no poder diferenciado de vocalização de cada ator e no poder diferenciado quanto à capacidade discursiva que são condicionados, por sua vez, pelas condições socioeconômicas, culturais e políticas desiguais. O capital político é observado como determinante para garantir, a cada ator em determinado espaço institucionalizado para participação política, especialmente a digital, a vitória de suas demandas apresentadas em arenas políticas de

deliberação. Muitas vezes, representações e perspectivas introjetadas, associadas às identidades dos atores, são responsáveis por impedir até mesmo a exposição de uma demanda.

Em função de uma desigualdade primeva, estrutural, observa-se, como implicação, a reprodução das desigualdades de acesso às iniciativas de participação política e de participação política digital. Os diferentes poderes de vocalização de demandas que permitem a circulação, aceitação e legitimação dos discursos e propostas expressam as condições desiguais de acesso ao campo político no Brasil. A estrutura social intrinsecamente desigual impõe, assim, limites à inclusão, dificultando o alcance dos objetivos das redes – digitais e não digitais – de participação política.

REFERÊNCIAS

- ABERS, R. Orçamento Participativo: alguns pensamentos sobre seu aperfeiçoamento e avaliação. In: VERLE, J.; BRUNET, L. (Orgs.). **Construindo um novo mundo**. Avaliação da experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre, Brasil. Porto Alegre: Editora Guayí, 2002.
- AVRITZER, L. **Conferências Nacionais**: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. Texto para discussão do IPEA, nº 1739, 2012.
- _____. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. In: AVRITZER, L. (Org.). **Experiências nacionais de participação social**. Belo Horizonte: Cortez, 2010.
- BAIERLE, S. OP ao termidor? In: VERLE, J.; BRUNET, L. (Orgs.). **Construindo um novo mundo**. Avaliação da experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre, Brasil. Porto Alegre: Editora Guayí, 2002.
- BARBER, B. R. **Strong democracy**: participatory politics for a new age. Berkeley: University California Press, 1984.
- BOULLOSA, R. F.; ARAÚJO, E. T. Local Management Councils in Brazil: the paradox of “good guy” that can stifle processes of public policy. V **Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP-IUIOG)**, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid/España, 29, 30 setembro e 1 outubro 2014.

- BOURDIEU, P. Algumas propriedades dos campos. In: ORTIZ, R. (Org.). **Pierre Bourdieu**. São Paulo: Ática, 1994.
- _____. **Razões Práticas: Sobre a teoria da ação**. Campinas, SP: Papyrus Editora, 1997.
- _____. O campo político. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 5, jan./jul. 2011. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-33522011000100008>>.
- BRAMAN, S. **Change of state: Information, policy, and power**. Cambridge, MA: MIT Press, 2009.
- BRASIL. **Participação Social como Método de Governo: um Mapeamento das “Interfaces Socioestatais” nos Programas Federais**. Brasil. Presidência da República. Secretaria-Geral (Org.), FUNAG, 2012. Disponível em: <<http://biblioteca.participa.br/jspui/handle/11451/805>>.
- BRASIL. **Decreto nº 8638**, de 15 de janeiro de 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8638.htm>.
- BROUSSEAU, E.; MARZOUKI, M.; MÉADEL, C. (Eds.). **Governance, Regulation and Powers on the Internet**. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.
- CALLON, M.; LASCOUMES, P.; BARTHE, Y. **Agir dans un monde incertain**. Essai sur la démocratie technique. Paris: Seuil, 2001.
- CARNEIRO, C. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 2, p. 277-92, mar./abr. 2002.
- CASTELLS, M. **O Poder da Comunicação**. São Paulo; Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2015.
- 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**, 2009.
- DAROIT, D.; LUCIO, M. **Desenvolvimento, Ação Pública e Transversalidade dos Instrumentos de Gestão: olhar sobre o Programa Bolsa Família**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2016. No prelo.
- EPSTEIN, D.; KATZENBACH, C.; MUSIANI, F. Editorial - Doing internet governance: how science and technology studies inform the study of internet governance. **Internet Policy Review; Journal on Internet Regulation**, 2016. Disponível em: <<http://policyreview.info/>>

- articles/analysis/doing-internet-governance-practices-controversies-infrastructures-and-0>. Acesso em: 3 nov. 2016.
- FARIA, C. F. S. D. **O Parlamento aberto na era da internet: pode o povo colaborar com o Legislativo na elaboração das leis?** Brasília: Edições Câmara, 2012.
- FREITAS, C. S. **Práticas Sociais no Ciberespaço: novas redes de organização e circulação do conhecimento científico-tecnológico.** 2003. 290 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília, Brasília, 2003.
- _____. O capital tecnológico-informacional. **Estudos de Sociologia**, São Paulo, v. 17, 2004.
- FREITAS, C. S.; FIUZA, F.; QUEIROZ, F. 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 (On-line)**, v. 22, p. 639-657, 2015.
- HOFMANN, J.; KATZENBACH, C.; GOLLATZ, K. Between Coordination and Regulation: Conceptualizing Governance in Internet Governance. **HIIG Discussion Paper Series**, Berlim, n. 2014-04, aug. 2014.
- LASCOURMES, P., LE GALÈS, P. L'action publique saisie par les instruments. In: LASCOURMES, P.; LE GALÈS, P. (Dir.). **Gouverner par les instruments**. Paris: Presses de Sciences Po, 2004.
- LATOUR, B.; WOOLGAR, S. **Laboratory life: The construction of scientific facts.** 2. ed. Princeton, N.J: Princeton University Press, 1986.
- NAÇÕES UNIDAS. **United Nations E-Government Survey 2014.** Nova York: UN, 2014.
- NAVARRO, Z. O orçamento participativo de Porto Alegre (1989-2002). In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Orgs.). **A Inovação Democrática no Brasil: o orçamento participativo.** São Paulo: Cortez, 2003.
- NAVARRO, Z. Inventando o futuro das cidades: pequena história do orçamento participativo em Porto Alegre. In: RATTNER, H. (Org.). **Brasil no limiar do século XXI.** São Paulo: Edusp, 2000.
- POSSAMAI, A. J. . Perspectivas e desafios da democracia digital no Brasil: a participação eletrônica no ciclo de políticas públicas. In: Giuseppe Cocco. (Org.). **Gabinete Digital: análise de uma experiência.** 1 ed. Porto Alegre, 2013, p. 111-144.
- SOUZA, L. **A Participação Política Digital no Brasil: análise das comunidades para discussão da Reforma Política no e-Democracia.** Brasília: Universidade de Brasília (UnB), 2015.

- MIGUEL, L. F. **Democracia e Representação: territórios em disputa.** São Paulo: Editora Unesp, 2014.
- POGREBINSCHI, T. et al. **Entre representação e participação: as conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro.** Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro (IUPERJ), 2010.
- PRICE, V.; CAPELLA, J. Online Deliberation and its Influence: the Electronic Dialogue Project in Campaign 2000. **IT and Society**, n. 1, p. 303-329, 2002.
- YOUNG, I. M. **Justice and Politics of Difference.** Princeton: Princeton University Press, 1990
- WAMPLER, B. A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: “boas práticas” devem ser promovidas? **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 65-95, jun. 2008.
- ZIEWITZ, M; PENTZOLD, C. In Search of Internet Governance: Performing Order in Digitally Networked Environments. **New Media & Society**, v. 16, n. 2, p. 306-322, 2014.

Tendências democráticas e autoritárias, arquiteturas distribuídas e centralizadas¹

Henrique Z.M. Parra
Alexandre Hannud Abdo

INTRODUÇÃO

Neste capítulo, nosso objetivo é explorar a tensão entre tendências de controle democrático e autoritário nas configurações sociotécnicas e nos arranjos que conformam o ambiente tecnológico cibercultural. Isto é, observar as consequências do encadeamento entre tecnologias de informação, suas funcionalidades, sua provisão e sua apropriação, no seio de uma sociedade, para o desenvolvimento de relações democráticas ou autoritárias entre os membros desta.

Em particular, uma das inquietações que move nosso trabalho é compreender as condições de liberdade numa sociedade de amplo acesso à informação digital em redes cibernéticas.

A hipótese que norteia nosso trabalho explora as relações entre as novas formas de produção de conhecimentos no contexto de ampla mediação das tecnologias digitais e a emergência de novas formas de exercício do poder. Seguindo uma inspiração foucaultiana, onde o surgimento de novas formas de conhecimento – economia política, epidemiologia, entre outras – relaciona-se à emergência de formas renovadas de governo, como a biopolítica, acreditamos que estamos diante de inovações

¹ O presente capítulo surge da recombinação de dois textos independentes apresentados pelos autores nos congressos da ANPOCS e LAVITS, e disponíveis nos anais dos eventos (PARRA, 2014a; ABDO, 2015). Uma primeira versão deste capítulo foi publicada no Dossiê "Privacidade e vigilância nos meios digitais" na LIINC em Revista, disponível em: <http://liinc.revista.ibict.br/index.php/liinc/article/download/918/666> Acesso em 23 de jan. 2016
DOI: 10.24328/2017/61012.88/05

análogas entre novos saberes e poderes nascidos no âmbito das relações sociais cibermediadas.

Quais são as especificidades nos modos de conhecer potencializados pelas tecnologias digitais? Indicialidade, rastreabilidade, simulação computacional, produção distribuída (*crowdsourcing*), mineração de dados, análise semântica, fenômenos de emergência, reconhecimento de padrões, entre outros, são alguns dos elementos que passam a compor um novo repertório metodológico e epistemológico. Alguns autores referem-se a eles como ciências do silício, ciberciências, entre outras denominações (PARRA, 2014).

A comunicação digital ubíqua é o contexto social em que essas formas de conhecer emergem. As tecnologias digitais e sua integração às redes cibernéticas estão presentes em diferentes dimensões da nossa existência cotidiana, tornando-se parte da paisagem, uma espécie de segunda “natureza” onde as dimensões sociais e políticas incorporadas na própria tecnologia são invisibilizadas. Também é importante destacar que essa mediação dá-se sobre uma infraestrutura física e lógica, *hardware* e *software*, predominantemente privada e corporativa.

Nas duas últimas décadas, e de forma cada vez mais acelerada, temos observado uma ampla transformação na sociabilidade, nos modos de subjetivação, nas relações de trabalho, nas formas de organização social e nas práticas políticas. A interatividade distribuída, a produção colateral intensiva de dados e o engajamento em redes de comunicação digital inauguram novas formas de colaboração e, simetricamente, de controle. Livre acesso à informação, transparência, mutações nas fronteiras público-privado, trabalho e não trabalho, participam da transformação da nossa vida, criando novas possibilidades emancipatórias, mas também novas formas de *sujeição social* e *servidão maquina* (DELEUZE & GUATTARI, 2005).

Neste sentido, é interessante destacar que ao lado de práticas renovadas do ativismo político – vide a ciberpolítica e a tecnopolítica, – e do uso inovador das tecnologias digitais por novos e velhos movimentos sociais, observamos ainda a ampla adoção de práticas de governo, como: presença em redes sociais; ciberdemocracias, experiências de participação e consulta cidadã; mecanismos de interação e *feedback* entre cidadãos e governos. Muitas vezes ligadas a práticas existentes, tais ações ganham força nesse novo ambiente. Termos como participação social,

colaboração, transparência, acesso à informação passam a integrar o vocabulário obrigatório de ativistas, cientistas, gestores e políticos profissionais.

Se, por um lado, a reivindicação de transparência na gestão pública e no controle sobre corporações privadas cada vez mais poderosas pode trazer ganhos fundamentais para a democracia, por outro, a produção de informações e a retenção de dados sobre indivíduos, a partir de nossa permanente interação nos meios digitais, cria uma transparência assimétrica e modifica as barreiras clássicas entre vida pública e privada, reconfigurando a intimidade, a privacidade e a própria esfera pública. Neste sentido, a proposta fundamental dos *cypherpunks*, “*transparência para governos e empresas, privacidade para os cidadãos*” (ASSANGE, 2013) na prática não é tão fácil de estabelecer.

Nessa mesma balança, e em igual ou maior medida, a experiência de autonomia individual dos ambientes digitais contrasta com sua propriedade concentrada e o controle cibernético à disposição dos seus donos. Falar apenas em vigilância e privacidade impõe o risco de deixar de lado a questão do controle exercido diretamente e, ainda assim, de forma tão ou mais imperceptível. Considerando-se apenas a mais utilizada plataforma de rede social, já foram divulgados casos de manipulação, em escala sem precedente, de comportamento eleitoral (BOND et al., 2012), de humor e bem-estar (CHAMBERS, 2014), e relatos de manipulação das listas de tópicos em destaque (*trending topics*) (NUNEZ, 2016).

Podemos afirmar que a existência cibermediada desenvolve-se num ambiente sociotécnico que produziu uma nova *partilha do sensível* (RANCIÈRE, 2005). Este novo território social cria outras formas de pertencimento e estratificação social. Ele está permanentemente em disputa entre processos de comunalização (a produção do comum), privatização e mercantilização, liberdade e controle. É um campo de expansão da produção capitalista e ao mesmo tempo de produção de antimercadoria, produtora e destruidora de valor; campo de colaboração social e cidadania, como também da vigilância e manipulação estatal-corporativa frequentemente produzida mediante nosso livre engajamento nas redes digitais.

Portanto, não se trata mais de opor liberdade e controle, mas de pensar quais são as formas e as condições da liberdade produzidas através do controle imanente a este ambiente sociotécnico. Quais as continuidades e rupturas, modulações e saturações?

Para enfrentar essas questões, iniciamos a construção do nosso argumento dialogando com dois autores que refletiram de maneira aguda sobre a dimensão política da técnica e dos artefatos tecnológicos. Os clássicos *Tecnologias Democráticas e Autoritárias*, escrito em 1964 por Lewis Mumford, e *Artefatos têm política?*, de Langdon Winner, escrito em 1986, guardam um intervalo de cerca de 20 anos. Em nenhum deles a internet está presente. Ainda assim, a discussão que fazem sobre a centralidade da produção tecnológica e sua influência na vida social e política caminha no sentido de afirmar a importância de democratizarmos a produção científica e tecnológica. Em ambos os textos, com gradações distintas, a sombra do cogumelo atômico estava presente e, diante do surgimento de uma nova tecnocracia, os autores perguntam se a tecnologia pode incorporar formas específicas de poder e autoridade.

LEWIS MUMFORD E LANGDON WINNER

A abertura da internet a toda a sociedade já data um quarto de século. Por um lado, acompanhamos o surgimento de práticas que potencializam a livre comunicação e deslocamentos nas relações de poder. Por outro, confrontamo-nos com usos voltados à vigilância individual e social em escala planetária, dando lugar à emergência de um sistema distribuído de monitoramento estatal-corporativo que acontece numa zona absolutamente cinzenta do direito internacional e nacional².

Argumentamos que certas tecnologias podem ser pensadas como ambientes dentro dos quais modos de vida são gestados – conforme proposto adiante por Winner. Quando estamos diante de escolhas sobre o desenho técnico e a regulação institucional de uma determinada tecnologia, devemos enfrentar a questão fundamental: quais mundos queremos construir? Portanto, urge interrogarmos, face à penetração das tecnologias digitais em nossas vidas, se queremos um mundo em que as relações sociais são concebidas sob a lógica da suspeita ou sob a lógica da solidariedade. Se queremos que as informações que produzimos

² Tratamos dessas questões em nosso trabalho apresentado na ANPOCS em 2011 e posteriormente publicado em PARRA, 2012).

em nossa existência cibermediada alimentem relações democráticas e a melhoria das condições de vida ou, ao contrário, sirvam ao controle de nossas vidas.

A controvérsia pode ser bem representada no debate público em torno do Marco Civil da Internet, aprovado em 2014 após um longo e tortuoso caminho, e mais recentemente em torno da sua regulamentação mais específica e de novos projetos de lei, como a Lei de Proteção de Dados Pessoais. Em síntese, e de forma quase estereotipada, podemos afirmar que o campo ficou dividido. De um lado, aqueles que defendiam um arranjo sociotécnico que potencializa o funcionamento da internet sob uma certa concepção de segurança e vigilância, sejam os setores das forças policiais e judiciais; empresas que funcionam sob modelos de negócio que dependem do tráfego de dados, como empresas de telefonia; empresas cujo lucro depende da distribuição de produtos imateriais de produção mais centralizada e massificada, ditas empresas da indústria cultural. Do outro lado, empresas cujo modelo de negócio depende da fidelização dos usuários na ponta e dos dados e informações por eles produzidos, aliados a novos atores da economia digital para quem o meio de transporte, a internet, é concebido como canal neutro; e movimentos da sociedade civil que lutam pela democratização da comunicação e pela liberdade de expressão. Na prática, porém, as composições são mais complexas³.

Nessa disputa, destacamos a controvérsia formada em torno da reivindicação por mecanismos que ampliam as condições de vigilância – termo mais adequado ao contexto do que “segurança”, como é eufemisticamente difundido – *versus* as demandas de organizações da sociedade civil e grupos ativistas que interrogavam as propostas em jogo e propunham, amparados em rigorosa contraexpertise, outras formas de regulação social. Tal polêmica revela como, nos processos de digitalização e comunicação em redes cibernéticas, convivem lado a lado duas tendências desta tecnologia: uma tendência de controle democrático e outra de controle autoritário, conformando-se à proposição original de Lewis Mumford.

³ Após a aprovação do Marco Civil da Internet, a polêmica segue em torno do artigo 15, inserido ao final das negociações parlamentares e sob forte pressão corporativa. Grupos de ativistas pela liberdade de informação e expressão denunciam que a retenção de dados informáticos proposta pelo artigo 15 criou uma forte ameaça aos direitos civis.

Mumford constrói a tensão entre esses dois termos tomando o exemplo de várias tecnologias que ao longo da história promoviam a distribuição do poder entre os seguintes polos: associações de pequena escala *versus* associações de grande escala; autonomia individual *versus* regulação institucional; controle remoto *versus* controle local. A tese de Mumford é que desde o neolítico essas duas tendências tecnológicas conviveram lado a lado. Em seus termos, a vertente autoritária é sistema-centrada, mais poderosa, porém instável; a vertente democrática seria humanocentrada, relativamente frágil, mas durável (sustentável no tempo).

É interessante pensar como desde os primeiros dias da internet tal problemática esteve presente, na disputa entre um modelo sob controle mais sistêmico e rígido regido pela Organização Internacional para Padronização (ISO) e pela União Internacional de Telecomunicações (ITU), e um modelo gerido de forma mais rizomática e flexível que se tornou dominante e é gerido pela Internet Engineering Task Force (IETF) (RUSSELL, 2013). Também é interessante que na própria estrutura da rede reflita-se a relação entre descentralização e durabilidade, onde a resiliência da rede depende de uma maior autonomia nas pontas, realizada através de protocolos que produzem controle, mas de maneira distribuída⁴.

No caso do Marco Civil, a regulação da internet oscila entre mecanismos que potencializam a autonomia nas pontas do sistema, isto é, no usuário-máquina final, limitando, portanto, a atuação por modulação, filtragem ou interferência do aparato de interconexão; e mecanismos que ampliam o controle do sistema de interconexão, conferindo maior poder aos atores que fazem a mediação. No primeiro grupo, temos a previsão no artigo 9 de mecanismos para cobrar-se a neutralidade da rede e, no segundo grupo, a previsão no artigo 15 da guarda obrigatória de registros de acesso pelos provedores de aplicações.

⁴ É por isso que A. Galloway dirá que a internet foi concebida sob a lógica do controle, e não da liberdade. Em seus termos: "*a better synonym for protocol might be 'the practical', or even 'the sensible'. It is a physical logic that delivers two things in parallel: the solution to a problem, plus the background rationale for why that solution has been selected as the best [...] Like liberalism, democracy, or capitalism, protocol creates a community of actors who perpetuate the system of organization. And they perpetuate it even when they are in direct conflict with it*" (2006, p. 245).

Nesse sentido, nos termos de Mumford, poderíamos dizer que: quanto mais a regulação da internet mantém os canais de interconexão neutros e promove a autonomia nas pontas da rede, mais democrática será a tecnologia. Simetricamente, sempre que a gestão dos canais de mediação/conexão produzir efeitos de distribuição desigual do poder comunicacional, mais autoritária será a tecnologia.

Todavia, para investigarmos o ambiente tecnológico temos que ampliar o escopo da nossa interpretação para além daquele proposto por Lewis Mumford e incluir na análise os agenciamentos produzidos sobre as condições de apropriação e interpretação da tecnologia em contextos específicos. Afinal, quando uma nova tecnologia é criada ela se insere num mundo pré-constituído, com suas divisões e composições sociais. Por exemplo, ainda que a transparência de dados governamentais amplie o potencial democrático ao criar novas formas de controle social sobre o governo, as condições de acesso e uso dessas informações por atores não governamentais pode potencializar o surgimento de novas concentrações de poder por aqueles que estiverem situados em condições mais favoráveis no interior deste campo de forças.

O fato de que uma mesma tecnologia funcione para fins tão distintos não significa que ela seja neutra. Diversamente, trata-se de interrogar em que medida as tecnologias de comunicação digital são portadoras de um modo específico de controle, imanente às condições sociotécnicas de seu funcionamento, e como elas podem engendrar dinâmicas sociais complexas. O seu desenho tecnológico, neste caso, transmite e atualiza uma certa distribuição de poder – mais ou menos democrática, mais ou menos autoritária – relativo ao funcionamento cibernético do aparato de comunicação. Todavia, é na relação entre sua tecnicidade específica e os contextos social, político e econômico que informa e forma suas condições de uso e apropriação, que se constitui de fato o ambiente tecnológico dentro do qual a vida social se desenvolve.

Sobre este problema, relativo à definição das condições de funcionamento das tecnologias, transcrevemos um trecho inspirador de L. Winner, em que ele propõe pensar as tecnologias como “formas de vida”:

As coisas que nós chamamos tecnologias são formas de construir ordem em nosso mundo. Muitos dispositivos ou sistemas técnicos importantes na vida cotidiana contêm diversas possibilidades de ordenar

a atividade humana. Conscientemente ou inconscientemente, deliberadamente ou inadvertidamente, as sociedades escolhem tecnologias que influenciam, por um longo tempo, como as pessoas vão trabalhar, se comunicar, viajar, consumir, e assim por diante. No processo pelo qual as decisões estruturantes são feitas, diferentes pessoas estão diferentemente situadas e possuem diferentes graus de poder, assim como diferentes níveis de consciência. De longe, a maior latitude de escolha existe no primeiro momento em que uma técnica, sistema ou instrumento particular é introduzido. Uma vez que os compromissos iniciais são assumidos, as escolhas tendem a se tornar fortemente fixadas no equipamento material, no investimento econômico e no hábito social, e assim, a flexibilidade original desaparece para qualquer propósito prático. Neste sentido, inovações tecnológicas são similares a atos legislativos ou ações políticas básicas que estabelecem uma estrutura de ordem pública que pode durar por muitas gerações. Por esta razão, a mesma atenção cuidadosa que é dada às regras, papéis e relações da política deve também ser dada a coisas tais como a construção de rodovias, a criação de redes de televisão e a customização de aspectos aparentemente insignificantes em novas máquinas. As questões que dividem ou juntam pessoas na sociedade são resolvidas não apenas nas instituições e práticas da política como tal, mas também, e menos obviamente, em arranjos tangíveis de aço e concreto, fios e semicondutores, porcas e parafusos. (WINNER, 1986, *on-line*).

O desafio que se coloca é: como defender os ganhos sociais e democráticos que a internet tem promovido e como minimizar ou evitar a emergência de poderes autoritários no interior da rede e no uso que dela é feito? A resposta para este problema é eminentemente política e depende sobremaneira do ambiente institucional e tecnopolítico que iremos estabelecer para o funcionamento da rede.

QUAL TECNOLOGIA, PARA QUAIS CIDADÃOS,
PARA QUAL MUNDO?

Exploremos alguns aspectos do contexto histórico dentro do qual as discussões sobre o futuro da internet estão ocorrendo. Há duas questões

de ordem política que informam o debate de maneira transversal, porém sem nunca serem propriamente enunciadas pelos setores hegemônicos. É com referência a essas questões que gostaríamos de discutir as tendências de controle democrático ou autoritário. São elas:

- (a) o direito à livre comunicação é um valor a ser promovido?
- (b) os indivíduos que usam a internet devem ser pensados como potencialmente bons cidadãos ou como ameaças em potencial aos poderes constituídos?

A partir delas, pode-se pensar nos possíveis efeitos sobre a sociedade e suas instituições ao assumirmos cada um dos polos das respostas a essas questões. Num dos extremos da equação podemos recolocar a pergunta feita por Agamben: será que ainda podemos chamar de democrática uma sociedade na qual todos os cidadãos são concebidos como potencialmente suspeitos? (AGAMBEN, 2014).

Salta aos olhos como hoje em dia tanto os estados nacionais quanto as corporações privadas detêm controle, em algumas dimensões de forma exclusiva e monopolista, sobre diversas formas de identificação dos indivíduos – cidadãos, consumidores ou usuários. Olhando em perspectiva histórica, os mecanismos de identificação biométrica utilizados até meados do século XX são absolutamente ínfimos quando comparados àqueles aplicados hoje em dia. Ademais, como nos lembra Agamben, agora não são apenas aplicados sobre aqueles que cometeram crimes e que poderiam ser reincidentes, mas sobre todos os cidadãos de forma universal em nome da promoção da segurança.

Inverte-se, portanto, o princípio que antes movia a identificação biométrica civil, transformando compulsoriamente todos os cidadãos em suspeitos, transgressores ou criminosos potenciais. Uma outra questão fundamental que deve ser examinada: quem e como se define quais dados e quais informações perfazem o perfil de um bom cidadão ou de um indivíduo suspeito? Quem controla os bancos de dados que armazenam a contínua produção de dados gerados voluntariamente, conscientemente ou inconscientemente por nós mesmos, no uso cotidiano que fazemos das tecnologias digitais?

Neste contexto, e principalmente no espaço cibernético, pelas razões que explicaremos adiante, defenderemos a hipótese e a posição de que todos deveriam ter o direito ao anonimato como condição necessária

para a democracia. É importante lembrar que, diferentemente de outros países, a Constituição brasileira veda o anonimato para a manifestação pública da opinião. Queremos argumentar que, mesmo que a defesa do anonimato implique um custo maior para a atribuição de responsabilidade para eventuais delitos ou crimes cometidos através da internet, este é o preço que devemos pagar se quisermos evitar que essas tecnologias adquiram um sentido predominantemente autoritário e fortaleçam a consolidação de um já anunciado estado policial.

CONFIGURAÇÃO SOCIOTÉCNICA E FORMAS DE EXERCÍCIO DO PODER

A emergência de um controle autoritário surge como resultado da confluência de dois fenômenos distintos: (1) o primeiro de caráter socio-técnico, relativo ao próprio funcionamento da internet; (2) o segundo de caráter político, relativo às configurações dos modos de exercício do poder na contemporaneidade.

Do controle em redes cibernéticas⁵

Toda comunicação em redes digitais implica respeito a determinados protocolos técnicos. Como nos lembra Alexander Galloway, “o protocolo pode ser entendido como uma regra convencional para governar de maneira distribuída um conjunto de comportamentos possíveis dentro de um sistema heterogêneo”; ou ainda, “uma técnica para alcançar a regulação voluntária dentro de um ambiente contingente” (GALLOWAY, 2004, p. 8). A palavra “governo” é importante aqui. Para você se comunicar na internet é preciso respeitar seus protocolos. É preciso passar por eles. Isso é controle.

É interessante destacar que o protocolo não controla o sentido da ação. Ele é absolutamente pragmático. Ele governa os efeitos, de forma a obter um determinado resultado sempre que uma ação ocorrer através dele.

⁵ Este tópico foi detalhadamente desenvolvido em outros trabalhos (PARRA, 2012 e 2014).

Portanto, há duas características que compõem essa primeira dimensão do argumento, relativa à dimensão sociotécnica do dispositivo:

- (a) diferentemente de nossas ações no mundo físico, toda ação em redes cibernéticas é mediada por tecnologias digitais, portanto sujeita a uma arquitetura tecnopolítica, e produz uma nova informação, um rastro passível de registro.
- (b) na mediação digital, nas palavras de Lessig (2006): “código é lei”⁶. Ou seja, paralelamente ao poder da lei – código legislativo – e destacadamente na sua ausência, o programa – código informático – regula o que pode ser feito, determina o possível e o impossível, o visível e o invisível. E, enquanto a lei regula por coerção, o programa regula por determinação, sem a possibilidade implícita de desobediência.

Se toda comunicação em redes cibernéticas precisa respeitar determinados protocolos para acontecer, estes protocolos podem distribuir o poder de maneira desigual, conforme a posição dos agentes no interior da estrutura de funcionamento da rede. Logo, a maneira como podemos gerenciar os dados e seu fluxo ou o que podemos fazer com os dados disponíveis torna-se um campo de disputa estratégico. Pesquisar, filtrar, hierarquizar, perceber padrões, detectar ou produzir tendências, em suma, a capacidade de estabelecer relevância no oceano informacional torna-se simultaneamente uma mina de ouro e uma fonte de controle social.

Na medida em que o funcionamento da rede depende da combinação de diversas camadas de *hardware* e *software* – da infraestrutura física da rede, servidores remotos, computadores individuais, sistema operacional, firmwares, aplicativos e interfaces humano-máquina –, os atores responsáveis por cada um desses componentes competem entre si pela tomada de controle estratégico neste ecossistema, tanto entre camadas quanto em cada uma delas.

Atualmente, assistimos à corporatização e militarização da internet. O surgimento de grandes jardins murados, como o Facebook, para utilizar a feliz expressão de Tim-Berners Lee, combina-se à computação em nuvem.

⁶ Há aqui um trocadilho já no original em inglês, com "Code is Law", sendo "code" tanto o código informático quanto o código legislativo. Em suma, na ordem informática realiza-se aquilo que o programa determina.

Ambas as tendências retiram o controle do usuário sobre sua máquina e seus dados e o transferem a novos aparatos de controle centralizado. É como se o movimento de criação dos microcomputadores pessoais nos anos 1970, que naquele momento ampliavam a autonomia dos usuários frente aos grandes computadores militares e corporativos (*mainframes*), tivesse sofrido uma total reversão e agora nossos potentes computadores móveis (*smartphones*) se convertessem em terminais de coleta de dados e acesso a serviços centralizados sob controle corporativo ou estatal.

Das formas de exercício de poder nas sociedades de controle

Como aponta Deleuze (2007), uma “sociedade de controle” não tem por objetivo ordenar e disciplinar, mas gerir e controlar. A esta sociedade sobrepõe-se um estado de segurança, conforme conceitualizado por Agamben. No que diz respeito às possibilidades democráticas ou autoritárias da internet, a grande ameaça que se apresenta e, em certas situações, já efetivada, é a convergência sinérgica entre essas dinâmicas sociopolíticas e os possíveis arranjos sociotécnicos que configuram o funcionamento da internet.

A mediação programável da comunicação e a produção de dados sobre os indivíduos, em diversas instâncias de sua vida, tanto privada quanto pública, potencializam a produção de um refinado poder de modulação da existência. De posse de uma quantidade suficiente de dados, qualquer fato pode ser produzido ou fabricado. Uma vez retirada do seu contexto original, manifestações de opinião, atos e condutas digitalmente registrados e indexados podem ser transformados em indícios de um fato qualquer: dá-me uma hipótese e a comprovarei com dados.

Da mesma forma, é um fato inteiramente novo a delegação da arquitetura comunicativa, aí incluída a priorização e a atribuição de relevância a intermediários que se apresentam como gestores de algoritmos neutros, mas que, diferentemente da mídia de massa, operam no nível da comunidade, do diálogo e da vida privada. Também diferem na medida em que podem adaptar sua influência em função individual dos perfis minuciosamente traçados a partir dos dados coletados. E ainda em, por estabelecerem uma relação privada com seus usuários, posicionarem-se como alheios a questões de ordem pública.

Nessa nova realidade, o espaço de intervenção desloca-se, ou amplia-se, do eixo passado-presente do modelo disciplinar – onde pune-se no presente quem violou a lei no passado – para o eixo presente-futuro do modelo sociedade de controle – onde se governa as disposições do presente visando uma configuração futura.

Observamos isso nos discursos sobre segurança que buscam legitimar intervenções de caráter “preventivo”. Foi exatamente isso que constatamos na ação policial do dia 25 de março de 2014, tanto nas manifestações contra a Copa em São Paulo, quando um enorme efetivo policial cercou e prendeu para “averiguação” um grupo de manifestantes identificados como potencialmente perigosos, quanto um dia antes do jogo final da Copa do Mundo, quando diversos ativistas no Rio de Janeiro foram presos sob alegação de ameaça potencial; e mais recentemente, dias antes do início dos Jogos Olímpicos, ao observarmos a prisão de indivíduos brasileiros que, segundo a Polícia Federal e o Ministério da Justiça, davam sinais de disposição para realizar algum suposto atentado. Em todas essas situações, se qualquer parte do rastro digital das ações, digitais ou não, do passado de um desses indivíduos for suficiente para produzir um perfil que se aproxime ao de um suposto criminoso, os indícios para sua acusação já estão à disposição para a montagem do inquérito e eventual processo judicial.

A disputa política desloca-se, portanto, para o desenho e caracterização dos perfis considerados desviantes e para a capacidade de produção de cenários futuros: as decisões da política econômica são orientadas pelas expectativas futuras do mercado, baseadas em modelizações estatísticas; as políticas sociais são orientadas pelos modelos de inclusão futura dos cidadãos; a escolarização é definida dia a dia segundo a produção de indicadores do futuro sucesso ou fracasso individual. Podemos, em certo sentido, falar de uma política da simulação: é com base nas disputas sobre a simulação dos cenários que o presente é definido. Por fim, este é produzido e governado, gerenciado, através da modulação algorítmica e cibermediada da nossa existência.

Neste campo, quem controla os meios capazes de produzir cenários, detectar padrões ou gerir tendências está em situação de vantagem. Não se trata mais, portanto, da aplicação da disciplina em espaços fechados, como a fábrica ou a escola, como diria Deleuze, mas de um controle que se produz durante toda a vida e que atravessa diferentes espaços. Um

controle que se produz de forma imanente à própria vida tecnicamente mediada e modulada. Nessa situação, as fronteiras entre público e privado, entre trabalho e não-trabalho, adquirem novos e indistintos contornos. Quais são as novas formas de exploração do trabalho e produção de valor? Como definir o que é público e privado?

Encontramos nesses casos uma interessante sincronia histórica entre forma de governo e exercício do poder com uma tecnologia específica. Tanto o governo das populações (Foucault e Agamben), a sociedade de controle (Deleuze), quanto o sistema de protocolos da internet (Galloway e Lessig) coincidem na sua forma prática. Sua aplicação tem por objetivo o controle dos efeitos da ação social, independentemente dos sentidos e significados da ação social. Essa diferença é fundamental, e talvez poderia residir aí, numa dimensão substantiva, significativa, não codificada, uma brecha de resistência criativa capaz de submeter o controle dos protocolos em direções mais emancipatórias.

REDESCENTRALIZAR, REDEMOCRATIZAR

Contudo, essa dimensão de liberdade dos sentidos e significados na internet, tendo nascido sob essa égide do controle protocolar distribuído, na prática encontra-se cada vez mais comprometida pela progressiva centralização da sua infraestrutura, sobretudo dos serviços e aplicações construídas sobre ela. Se *software* é lei e toda ação é mediada e registrada, o controle centralizado dos meios – ambientes definidos por código e moldados a partir desses registros – já representa em si as circunstâncias propícias ao autoritarismo (ABDO, 2015).

Aqui vale notar que persiste uma noção de que algum malabarismo técnico, como o uso absoluto de criptografia, poderia dissipar o elo entre centralização e autoritarismo. Contudo, uma análise da própria ordem protocolar da rede, aliada ainda à necessidade de haver espaços públicos, desmentem essa suposição. A criptografia, enquanto recurso necessário para estabelecer mecanismos de descentralização, é insuficiente para evitar os efeitos da centralização por si (ABDO, 2015).

Assim, entendemos que a centralização – um oligopólio ainda que dinâmico no controle dos meios técnicos – conduz o ambiente cibernético à estruturação de um estado de vigilância e controle. Mas também

compreendemos que ali, enquanto há tal implicação da centralização ao autoritarismo, não há uma mesma correspondência entre descentralização e democratização. Propomos algumas perguntas:

Quais são as forças pela centralização e como dissipá-las?

Sem entrar nos detalhes da economia e sociologia econômica das forças centralizadoras, nos concentraremos acerca dos efeitos práticos da questão no caso concreto da internet, identificando processos que reforçam desigualdades ao promover vantagem acumulativa e, por consequência, concentração na rede.

Dentre estes estão clássicos como a economia de escala, a repercussão de desigualdades territoriais, o reflexo de políticas estatais monolíticas. Essas forças dominam a conectividade física da rede, onde mercados são seletivamente regulados e desregulados a fim de estimular fusões até a formação de megacorporações de telecomunicação com fortes laços aos governos dos territórios onde operam, ao invés de uma rede de empresas mais autônomas, de menor porte e em maior número.

Exemplo: o custo do acesso à internet no Brasil é dos mais altos do mundo, ao mesmo tempo em que os lucros dos provedores também, quando o interesse público sugeriria uma relação inversa entre esses fatores.

Outro efeito comum é a dependência de trajetória, onde inclui-se tanto forças de curva de aprendizagem e cultura de uso quanto de aprisionamento a padrões proprietários e restrições digitais (*vendor lock-in*) e a contaminação dessas dependências através da necessidade de colaboração.

Exemplo: documentos do Microsoft Office, filmes “comprados” no iTunes, livros “comprados” no Kindle e outros casos, onde o acesso adquirido a um conteúdo torna o usuário refém da plataforma.

Em seguida, temos os efeitos de rede e de interoperabilidade dependente. O primeiro destes quando um serviço torna-se mais valioso quanto mais pessoas o utilizam, a ponto de chegar a ser “inevitável” utilizá-lo, tal o custo – ou ao menos a percepção de custo – em recusar o seu uso. O efeito de rede pode ocorrer independente do grau de centralização, mas torna-se agravante dela quando assim se fixam serviços centralizados. O segundo efeito, de interoperabilidade dependente, é relacionado e trata de quando um serviço centralizado se utiliza de sua

imensa base de usuários para barganhar acesso privilegiado à operação de outros serviços menores, em geral em troca de um acesso limitado à sua base. Com isso, promove uma interoperabilidade unilateral, criando dependências de outros serviços ao seu e provendo uma experiência integrada que será mais um diferencial de competitividade a seu favor.

Exemplo: Facebook e YouTube são exemplos de serviços centralizados que se tornaram dominantes por efeito de rede. A estratégia de dependência é visível na adoção quase universal do *login* com Facebook e compartilhar com Facebook em outras plataformas.

Por fim, uma das maiores forças vem diretamente do modelo de negócio predominante na web, a oferta de serviços “gratuitos” em troca da atenção a anúncios direcionados. Como não há um pagamento pelo serviço, a única coisa que conta é o valor percebido do serviço para o usuário, valor que está submetido aos efeitos acima e, portanto, já promotor de concentração. Mas, a isso, soma-se que a rentabilidade dessas empresas depende diretamente da qualidade do direcionamento dos anúncios, que é função direta da quantidade de dados coletados sobre usuários e, portanto, da centralidade do serviço. Isso é tão extremo que a maioria dos sites pequenos e médios simplesmente entrega a gestão de seus anúncios para uma única empresa que centraliza essa atividade para toda a internet.

Exemplo: falamos, claro, do Google e de sua plataforma de anúncios AdWords.

Todos esses últimos efeitos, mais relevantes nas camadas mais moles de *software* e serviços dentro da rede, ainda se intensificam através de fusões e aquisições, tornando-as inerentemente atraentes e acelerando a centralização, a exemplo da quase inevitável absorção de novos atores (*start-ups*) de sucesso pelas corporações estabelecidas, o que suprime qualquer potencial descentralizador das forças de mercado.

Exemplo: Facebook, que adquiriu o controle de potenciais concorrentes, como Whatsapp e Instagram.⁷

Diante desse cenário, é ousado falar em dissipar tais efeitos. Ainda assim, por um lado, os efeitos no caso da infraestrutura física envolvem

⁷ É interessante observar esta e outras listas semelhantes na Wikipédia: <https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_mergers_and_acquisitions_by_Facebook>.

processos públicos que podem ser alterados com vontade política. Pelo outro, é preciso compreender que os efeitos estão assentados na interoperabilidade unilateral dos grandes jardins murados, que implica numa não interoperabilidade entre eles e pode ser seu calcanhar de Aquiles, e no lucro baseado na exploração dos dados e manipulação da atenção e comportamento dos indivíduos, o que pode eventualmente favorecer uma tomada de consciência rumo a alternativas.

Quais são as alternativas descentralizadas e os caminhos para atingi-las?

Há várias alternativas com variados graus e características de descentralização a boa parte dos serviços oferecidos na rede. Todas elas sofrem, contudo, do revés de cada uma das forças que favorece a centralização. Partindo das observações finais do item anterior, essas alternativas precisam lidar com questões de interoperabilidade, identidade, custos etc. Podemos adiantar que não há uma bala de prata, mas também não há escassez de ideias. Os próprios serviços na origem da internet já eram desenhados para permitir certa descentralização, sendo em sua maioria o que se chama de serviços autônomos ou, no contexto de comunicação, federados.

O *e-mail* e a posterior WWW (HTTP) talvez sejam os últimos sobreviventes dessa época, mas mesmo eles sofrem de deficiências e foram colonizados pelos jardins murados. Isso em parte, pois nenhum dos dois prevê um padrão de segurança e identidade, muito menos de interoperabilidade entre essas duas características. Soluções surgiram posteriormente para esses protocolos, tais como PGP, HTTPS e OpenID, mas ou elas são limitadas em seu escopo ou sofrem de problemas de interoperabilidade, e ainda de usabilidade. Enquanto isso, a demanda por identidade e segurança se intensificou drasticamente com a web social, onde é necessário que ações sejam comunicáveis entre aplicativos para permitir sua orquestração. Assim, os jardins murados invadiram os protocolos descentralizados ao fornecerem identidade e segurança sem a necessidade de interoperabilidade, ou melhor, com uma interoperabilidade de única via. E, em particular, para interoperar com seus outros serviços exclusivos, financiados pela exploração comercial das informações e atenção dos usuários. Com isso, *e-mail* hoje é quase sinô-

nimo de Gmail, e qualquer site comercial que preze seu sucesso permite *login* via Facebook.

Em reação a esses problemas, uma era de soluções surgiu, como protocolos e aplicativos federados para mensagens instantâneas (XMPP), microblogs (Pump), identidade (OpenID, Oauth), rede social (Friendica, Diaspora), armazenamento (WebDav, Tent). Não cabe fazer um histórico aqui, e há ainda uma lista de propostas de protocolos discutidos nos comitês de organismos técnicos como o World Wide Web Consortium (W3C). Há também uma luta entre a necessidade de desenvolver novos serviços para equiparar ou superar as ofertas centralizadas, e fazê-lo de forma passível de interoperabilidade, que, como notamos, é ao mesmo tempo uma força e uma limitação crítica das redes centralizadas. Isso impõe um desafio adicional, mas necessário para ganhar e manter o interesse nessas redes.

Nosso objetivo não é prescrever uma ou outra solução, mas, considerando que qualquer solução suficientemente potente deve abordar as questões de identidade e interoperabilidade descentralizadas, poucos projetos se destacam. Dentre eles, atualmente temos Hubzilla⁸, Nextcloud⁹ e Riot¹⁰, que deixamos para o leitor investigar, com apenas algumas observações.

Apesar de terem focos diferentes, todos esses três projetos são plataformas para aplicativos e podem ser usados para desenvolver novas funcionalidades. Nextcloud é um servidor de arquivos descentralizado focado na colaboração, tem interface bem polida e um modelo de negócio funcional. Não sendo seu foco, não aborda problemas existentes na comunicação descentralizada, recorrendo ao “bom e velho” – mas frágil – *e-mail* para essa função. Riot é uma aplicação para conversação, que utiliza a estrutura descentralizada do protocolo Matrix, provendo criptografia ponta a ponta em grupo, chamadas de vídeo em grupo e integração com outras redes. Já Hubzilla é uma plataforma para comunidades que provê rede social, álbum de fotos, arquivos, calendário, wikis, páginas web e outros aplicativos, permitindo seu desenvolvimento utilizando um protocolo descentralizado e seguro para comunica-

⁸ <http://hubzilla.org/>

⁹ <https://nextcloud.com/>

¹⁰ <http://matrix.org/>

ção, publicação e controle de acesso. Chamado Zot, esse protocolo é o primeiro e ainda único protocolo baseado na Web onde a identidade é descentralizada a ponto de ser independente do servidor, permitindo resiliência a falhas de serviço através de “clones” da sua presença em diversos servidores, o que recebe o nome de “identidade nômade”.

Por fim, vale lembrar que há ainda soluções que recorrem a redes Peer-to-Peer para descentralizar serviços de identidade, comunicação e armazenamento para indivíduos e grupos, mas que por hora não têm adoção significativa e enfrentam problemas de performance e disponibilidade particulares a essas redes, sendo mais úteis à produção de anonimato que de descentralização.

Dentre as alternativas, quais teriam uma maior tendência à democratização?

Descentralizar, em si, é o grande caminho para prevenir a vigilância sistemática e universal das informações – dados e metadados, – e a possibilidade de manipulação concertada dos seus usos pela sociedade. O fato das informações de toda uma sociedade não serem armazenadas num pequeno número de bancos de dados sob controle de um pequeno número de grupos representaria uma mudança radical no equilíbrio de forças a promover uma tecnologia mais autoritária ou democrática.

Posto isso, ainda há desafios que, todavia, têm importância prévia ao sucesso do projeto de descentralização. Um deles é o aprimoramento da gestão dos serviços descentralizados, que retoma a discussão sobre novas formas de democracia e experimentos de organização social cibernética. Outro é a produção de anonimato, que suspeitamos ser fundamental para a resistência democrática, principalmente enquanto as redes continuarem centralizadas e, possivelmente, também após. Esse é o domínio de determinadas redes Peer-to-Peer (P2P), como Freenet, Tor e I2P. E, por fim, seguem vivíssimos os desafios de arquitetar tecnologias a democratizar outros aspectos da vida, como a gestão de recursos comuns e até moedas – coisa que a BitCoin está longe de atingir por sua dinâmica centralizadora.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Arriscamos a hipótese de que, no âmbito dos efeitos práticos desenhados pelos protocolos sociotécnicos e pelos modos contemporâneos de exercício do poder, resta uma margem de indeterminação e disputa relacionada simultaneamente ao horizonte político-cultural e a uma nova individuação (SIMONDON, 2007) dos arranjos sociotécnicos. Como seria a combinação desses vetores de forma a impactar nos agenciamentos produzidos através deste aparato de controle em direção a resultados mais democratizantes?

Numa direção, seria necessário responder positivamente àquelas duas questões colocadas no início da seção 3: sim, o direito à livre comunicação é um valor a ser promovido; sim, os cidadãos numa democracia devem ser concebidos como potencialmente bons cidadãos (e não como ameaça potencial ao social).

Tais princípios podem se materializar tanto nos dispositivos institucionais, por normas e leis, como na configuração sociotécnica dos aparatos de comunicação digital. Trata-se, portanto, da combinação entre: (a) a afirmação de determinados valores que orientam a ação social, como horizonte político-cultural normativo dentro do qual uma certa tecnologia deve ser implementada; (b) o desenho sociotécnico capaz de materializar, nos aparatos tecnológicos, uma distribuição do poder que corresponda a esses valores.

Dado que as tecnologias digitais de comunicação em redes cibernéticas adquirem presença ubíqua em nossas vidas, a ponto de constituírem o novo éter da vida social, o *médium* universal que informa e forma nossa comunicação, nossas interações e a própria linguagem, é necessário que as enfrentemos a partir da indissociabilidade entre meios e fins. Em suma, uma situação em que técnica e política tornam-se, na prática, inseparáveis.

Num contexto em que as políticas securitárias e a mentalidade policial crescem como horizonte político-cultural, ao mesmo tempo em que se amplia o controle corporativo-estatal sobre a comunicação digital, confrontamo-nos com um grande desafio prático e teórico de repensar a ação política. Sobre isso, finalizamos com uma bela citação de Agamben (2014, online):

Diante de tal Estado, é preciso repensar as estratégias tradicionais de conflito político. No paradigma securitário, todo conflito e toda tentativa mais ou menos violenta de reverter o poder oferecem ao Estado a oportunidade de administrar os efeitos em interesse próprio. É isso que mostra a dialética que associa diretamente terrorismo e reação do Estado numa espiral viciosa. A tradição política da modernidade pensou nas transformações políticas radicais sob a forma de uma revolução que age como o poder constituinte de uma nova ordem constituída. É preciso abandonar esse modelo para pensar mais numa potência puramente destituente, que não fosse captada pelo dispositivo de segurança e precipitada na espiral viciosa da violência. Se quisermos interromper o desvio antidemocrático do Estado securitário, o problema das formas e dos meios de tal potência destituente constitui a questão política essencial que nos fará pensar durante os próximos anos.

REFERÊNCIAS

- ABDO, A. H. Descentralização e criptografia no combate à vigilância e controle. Anais do III Simpósio Internacional LAVITS: Vigilância, Tecnopolíticas, Territórios. **Anais...** In: III SIMPÓSIO INTERNACIONAL LAVITS. Rio de Janeiro, Brazil: 13 maio 2015. Disponível em: <<http://lavitsrio2015.medialabufrj.net/anais/>>. Acesso em: 5 jul. 2016.
- AGAMBEN, G. **Como a obsessão por segurança muda a democracia**. Disponível em: <<http://diplomatie.org.br/como-a-obsessao-por-seguranca-muda-a-democracia/>>. Acesso em: 5 jul. 2016.
- ASSANGE, J.; APPELBAUM, J.; MÜLLER-MAGUHN, A.; ZIMMERMANN, J. **Cypherpunks**. São Paulo: Boitempo, 2013.
- BOND, R. M. et al. A 61-million-person experiment in social influence and political mobilization. *Nature*, v. 489, n. 7415, p. 295-298, 13 set. 2012.
- CHAMBERS, C. **Facebook Fiasco**: Was Cornell University's study of "emotional contagion" a breach of ethics? Disponível em: <<http://www.theguardian.com/science/head-quarters/2014/jul/01/face->

- book-cornell-study-emotional-contagion-ethics-breach>. Acesso em: 22 maio 2015.
- DELEUZE, Gilles. Post-scriptum sobre as sociedades de controle. **Conversações**. São Paulo: Ed. 34, 2007. p. 219-226.
- DELEUZE, Gilles & GUATTARI, F. **Mil Platôs: capitalismo e esquizofrenia**. V. 5. Tradução de Peter Pál Pelbart e Janice Caiafa. São Paulo: Ed. 34, 2005. (1ª ed. francesa – 1980).
- FOUCAULT, Michel. **Resumo dos cursos do Collège de France 1970-1982**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.
- GALLOWAY, Alexander. **Protocol: How control exists after decentralization**. Cambridge: MIT Press, 2004.
- _____. Qual o potencial de uma rede? In: SILVEIRA, Sergio Amadeu. **Cidadania e Redes Digitais**. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2010.
- LESSIG, Lawrence. **Code v.2.0**. Nova York: Basic Books, 2006.
- MUMFORD, Lewis. Authoritarian and Democratic Technics. **Technology and Culture**, v. 5, p. 1-8, 1964.
- NUNEZ, M. **Former Facebook Workers: We Routinely Suppressed Conservative News**. Disponível em: <<http://gizmodo.com/former-facebook-workers-we-routinely-suppressed-conser-1775461006>>. Acesso em: 1 ago. 2016.
- PARRA, H. Z. M. Ciências Humanas e Mediação Sociotécnica: questões sobre a tecnicidade do digital em redes cibernéticas. **Liinc em Revista**, v. 10, n. 2, 2014. Disponível em: <<http://revista.ibict.br/liinc/index.php/liinc/article/view/712/495>>. Acesso em: 5 jul. 2016.
- _____. Controle social e prática hacker: tecnopolítica e ciberpolítica em redes digitais. **Sociedade e Cultura**, Faculdade de Ciências Sociais da Universidade Federal de Goiânia, v. 15, n. 1, p. 109-120, jan./jun. 2012. Disponível em: <<http://www.revistas.ufg.br/index.php/fchf/article/download/20677/12328>>. Acesso em: 5 jul. 2016.
- _____. Tendências democráticas e autoritárias nas tecnologias de comunicação digital em redes cibernéticas. In: 38º Encontro da ANPOCS, 2014, Caxambu. **Anais do 38º Encontro Anual da Anpocs**, 2014a. Disponível em: <http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=8857&Itemid=456>. Acesso em: 5 jul. 2016.

- RANCIÈRE, J. A partilha do sensível: estética e política. Tradução de Mônica Costa Netto. São Paulo: Editora 34/EXO, 2005.
- RUSSELL, A. L. **OSI: The Internet That Wasn't**. Disponível em: <<http://spectrum.ieee.org/computing/networks/osi-the-internet-that-was-nt>>. Acesso em: 2 ago. 2016.
- SIMONDON, Gilbert. **El modo de existencia de los objetos técnicos**. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2007.
- WINNER, Langdon. Do artifacts have politics? In: **The whale and the reactor: a search for limits in an age of high technology**. Chicago: University of Chicago Press, 1986. p. 19-39.

Medição do uso da internet para a participação*

Desafios para governo e sociedade no Brasil

Manuella Maia Ribeiro

Alexandre Fernandes Barbosa

INTRODUÇÃO

A literatura que aborda a relação entre governo, tecnologia e sociedade destaca os benefícios do uso das tecnologias de informação e comunicação (TIC), em particular o uso da internet como meio de interação social e de negócios e ampliação do relacionamento entre governo e sociedade, com destaque para a promoção da participação cidadã (VAZ, 2005; CHADWICK, 2009; SAMPAIO, 2010). As possibilidades de uso das novas tecnologias digitais potencializam as oportunidades para a participação da sociedade nas questões públicas por meio de portais e aplicativos na internet. Diversos teóricos apontam que a disseminação ampla da internet permitiria que os órgãos da administração pública pudessem aumentar a participação da sociedade em suas decisões (WELP, 2007; PEEL, 2009; SAMPAIO, 2010). Contudo, observa-se uma lacuna em estudos voltados para a medição da utilização efetiva dessas tecnologias para aumentar a participação dos cidadãos nas decisões das organizações públicas.

Além disso, outra etapa fundamental nos processos de elaboração de políticas e planos de ação das organizações públicas é o monitoramento e avaliação das diversas etapas e atividades envolvidas nessas iniciativas e seus impactos na sociedade. Isso inclui o acompanhamento das iniciativas de participação pela internet de forma a garantir que elas atinjam seus objetivos. Para Scott (2005), uma boa política pública requer o uso de estatísticas nas diferentes etapas do processo de elaboração de políticas. A importância da medição é também destacada por Othman (2005), que afirma que o impacto de uma política pode ser medido e avaliado por meio de boas estatísticas.

* DOI: 10.24328/2017/61012.88/06

O uso massivo das novas tecnologias, como computadores, *tablets* e celulares, e o advento da internet são apontados como alguns dos possíveis promotores do aumento da participação da sociedade na tomada de decisão dos órgãos da administração pública (SAMPAIO, 2010). Estudos que tratam o quanto a rede mundial de computadores é utilizada para promover a ampliação da participação nas organizações públicas e monitoram esse tipo de iniciativa ainda são escassos (RIBEIRO, 2012). Uma das maneiras de verificar o uso da internet para a promoção da participação cidadã é por meio da medição de indicadores, que pode auxiliar tanto na identificação do uso das tecnologias por entes governamentais quanto na proposição de políticas públicas que facilitem o direito à participação por meios eletrônicos. O uso de estatísticas e indicadores permite a comparação, em âmbito tanto nacional quanto internacional, das atividades da administração pública e sua prestação de contas para a sociedade com os resultados de suas políticas em qualquer dimensão, inclusive nas iniciativas de promoção da participação da sociedade em suas decisões (BARBOSA, RIBEIRO & OYADOMARI, 2013).

Um dos desafios para os gestores públicos é monitorar a adoção dessas iniciativas no Brasil, bem como avaliar o avanço dessa dimensão nos entes governamentais. Nesse sentido, a medição de indicadores e estatísticas pode facilitar a compreensão sobre como as organizações públicas e a sociedade interagem, especialmente pela internet, produzindo também insumos importantes que subsidiem as decisões a serem tomadas para ampliar este tipo de iniciativa. A partir desse contexto, o objetivo geral deste artigo é identificar as formas de medição de participação pela internet no Brasil, bem como estatísticas e indicadores que possam ser utilizados para realizar tais medições.

As perspectivas de construção de indicadores sobre o uso das TIC para a participação podem ser analisadas a partir dos entes governamentais ou da sociedade. Nesse sentido, o Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br), ligado ao Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR (NIC.br), produz estatísticas regulares sobre o uso das TIC no Brasil para o relacionamento entre governos e sociedade, tanto do ponto de vista da oferta de iniciativas das organizações públicas quanto do lado da demanda, medindo como os indivíduos e organizações interagem pela internet com

essas organizações. Do lado da demanda, desde 2005, o Cetic.br mede os usos da internet por indivíduos e empresas para se relacionarem com as organizações públicas no Brasil, sendo que a partir de 2012 passou a investigar esse relacionamento também entre as organizações sem fins lucrativos no país. Já em 2013, foi realizada pela primeira vez a pesquisa TIC Governo Eletrônico, com o objetivo de medir como as organizações públicas brasileiras utilizam as tecnologias nas suas atividades e ofertam serviços, informações e canais de comunicação e participação para a sociedade.

Portanto, a partir da premissa de que é fundamental conhecer o estágio das ações e iniciativas governamentais que fomentam a participação pela Internet, e que ela é essencial também para a tomada de decisão dos gestores públicos, pretende-se identificar os desafios e limites do uso das TIC para a participação cidadã no Brasil a partir dos resultados dos indicadores medidos pelo Cetic.br. A metodologia utilizada foi a revisão de literatura sobre a medição do uso das TIC para a participação e a análise dos resultados das pesquisas do Cetic.br que se relacionam com a temática de participação via internet. Com isso, espera-se que o trabalho contribua para um melhor entendimento sobre o papel das TIC para a participação da sociedade brasileira na gestão pública, bem como para ampliar as oportunidades e limites do uso de indicadores que possam auxiliar na compreensão desse tema.

Os resultados do artigo apontam três principais desafios para a ampliação da e-participação no Brasil a partir dos resultados das pesquisas sobre o tema conduzidas pelo Cetic.br: i) a diminuição da exclusão digital; ii) a ampliação do relacionamento dos usuários de internet com as organizações públicas; iii) a maior disponibilidade de iniciativas de participação via internet pelas organizações públicas.

REVISÃO DE LITERATURA

Governo e tecnologia

Abordar o tema sobre o uso da internet para a promoção da participação da sociedade nos assuntos públicos é uma tarefa complexa que envolve diversos conceitos e análises sobre o papel das TIC nas

organizações públicas. A difusão e a adoção das TIC na gestão pública, de maneira geral, têm se transformado gradualmente em instrumentos que viabilizam as reformas e as estratégias públicas, bem como estão relacionadas a diversos termos, tais quais: administração eletrônica, governo eletrônico, governança eletrônica, democracia digital. Para Barbosa (2008), a oferta de canais digitais para o relacionamento com o cidadão, como os portais de serviços na internet, pode ser vista como um fator que gera eficiência no setor público e também como promotora de mecanismos de transparência, de controle social e de participação democrática. O autor argumenta também que o uso das tecnologias na gestão pública possibilita não somente a modernização da gestão pública como também atende à necessidade de mostrar maior transparência na gestão econômica e fiscal da administração pública. Portanto, as TIC no setor público têm o potencial de promover não apenas maior eficiência e melhoria da qualidade dos serviços públicos, mas também criar um ambiente propício para a inclusão social.

Neste artigo, a relação entre governo e tecnologia será abordada a partir da adoção do termo “governo eletrônico”. De acordo com Ribeiro (2008), o conceito de governo eletrônico pode ser amplo ou restrito. O conceito amplo abrangeria todas as atividades das organizações públicas mediadas por TIC, incluindo desde o uso das tecnologias para a gestão interna da administração pública até atividades de melhoria de serviços públicos, transparência e participação. Por outro lado, o conceito restrito reduz a temática a apenas uma dimensão de atuação da administração pública, como o uso das TIC para a prestação de serviços públicos ao cidadão ou para melhorar a gestão interna. Na literatura, não existe um consenso sobre o conceito de governo eletrônico. Essa discordância pode ser demonstrada, por exemplo, comparando as diferentes perspectivas sobre o termo que os organismos internacionais adotam (Quadro 1):

Quadro 1. Conceitos de governo eletrônico adotados por organismos internacionais

Organização	Conceito
Organização das Nações Unidas (ONU)	“Governo eletrônico pode ser conceituado como o uso e aplicações de TIC na administração pública para integrar fluxos de trabalho e processos, gerir dados e informação, melhorar a prestação de serviços públicos, bem como expandir os canais de comunicação para engajamento e empoderamento das pessoas” (ONU, 2016, p. 143, tradução nossa).
Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)	“Governo eletrônico é definido como o uso das TIC, e particularmente da internet, para alcançar um governo melhor” (ONU, 2016, p. 143, tradução nossa).
Banco Mundial	“Governo eletrônico refere-se ao uso das TIC pelas agências governamentais que tenham a capacidade de transformar as relações entre cidadãos, empresas e outras áreas do governo. Essas tecnologias servem para diversas finalidades: melhoria na prestação de serviços públicos, (...) aumentar a eficiência da gestão” (ONU, 2016, p. 143, tradução nossa).
Partnership on Measuring ICT for Development	“Governo eletrônico potencialmente aumenta o desenvolvimento econômico e social dos países por permitir um melhor acesso aos serviços do governo. Os exemplos vão desde um melhor acesso às informações sobre os serviços disponíveis até o processamento <i>on-line</i> completo de permissões, licenças, certificados, pagamentos etc.” (PARTNERSHIP ON MEASURING ICT FOR DEVELOPMENT, 2014, p. 2, tradução nossa).
Comissão Europeia	“Governo eletrônico utiliza as ferramentas digitais para fornecer melhores serviços públicos para cidadãos e empresas” (COMISSÃO EUROPEIA, 2016).

Fonte: Partnership on Measuring ICT for Development (2014), ONU (2016) e Comissão Europeia (2016).

As definições são diferentes de acordo com o organismo internacional e com os quadros conceituais utilizados no estudo e análise do tema. As definições podem ser mais amplas, como as adotadas pela ONU, OCDE e Banco Mundial ou mais específicas, como o foco na prestação de serviços públicos enfatizado nas conceituações da Comissão Europeia e do Partnership on Measuring ICT for Development. Assim, o primeiro ponto a ser ressaltado é que a temática de governo e tecnologia abrange diferentes posicionamentos e ênfases, bem como diferentes abordagens

teórico-conceituais sobre qual o papel das TIC na administração pública. Entretanto, isso não significa dizer que não haja nada em comum entre as diferentes definições existentes. Certamente, elas apontam para um uso das tecnologias que traga benefícios de diferentes naturezas para o governo e para a sociedade, como exemplifica a adoção de termos nos diferentes conceitos, tais quais: “melhorar”, “aprimorar”, “ampliar” e “promover” certas atividades da administração pública por meio do uso das TIC. Desse modo, a adoção das TIC pelo governo também pode ser entendido como a aplicação dessas tecnologias para melhorar a atuação da administração pública, independentemente da dimensão em que será utilizada, pois não importa a definição adotada, os “(...) organismos [internacionais] defendem que o uso das tecnologias nas atividades do setor público – por meio de políticas de governo eletrônico – tem a capacidade de transformar o Estado e o relacionamento entre as organizações públicas e a sociedade” (CGI.BR, 2016, p. 147).

Nesse sentido, é possível afirmar que a multidimensionalidade é uma das principais características do conceito de governo eletrônico. Isso significa dizer que “(...) não basta canalizar os esforços de uso das TIC em apenas uma dimensão de sua atuação (...), é esperado que as organizações [públicas] planejem de maneira integrada as políticas de governo eletrônico, considerando também aspectos como serviços, participação e acesso à informação, entre outros” (CGI.BR, 2016, p. 147).

A visão de que o governo eletrônico refere-se ao uso das TIC pela administração pública para a realização de suas atividades é a definição escolhida pelo Cetic.br, instituição que é foco deste trabalho e, portanto, também é a visão adotada no artigo. Dentre as dimensões geralmente associadas ao governo eletrônico, está a participação pela internet, também conhecida como participação eletrônica ou e-participação, que será abordada no próximo tópico.

E-participação

A priori, a participação eletrônica ou e-participação pode ser definida como o uso das TIC para promover a participação do cidadão nas decisões governamentais. Na discussão sobre o papel das TIC em processos participativos, a parte referente ao uso das tecnologias é mais

fácil de compreender, enquanto existem diferentes concepções sobre o significado de participação.

As primeiras definições têm origem nas teorias sobre democracia direta e democracia representativa. No primeiro grupo é defendido que a ampla utilização das TIC pela sociedade seria responsável pela concretização da democracia direta, ou seja, os cidadãos poderiam decidir diretamente as decisões que na democracia representativa são tomadas pelos agentes políticos (RIBEIRO, 2012). Já no entendimento dos defensores da democracia representativa, as TIC têm o papel de melhorar a relação entre representantes e representados, considerando “(...) as novas TICs como um instrumento que pode revigorar a democracia representativa” (RIBEIRO, 2012, p. 51), e que elas poderiam auxiliar nos problemas e limites encontrados no modelo representativo (FREIRE & STABILE, 2014; STEFANI & VAZ, 2016). Assim, a partir dessa primeira discussão, as TIC podem ser usadas para garantir a tomada de decisão direta dos cidadãos por meio do uso de tecnologias como a internet, ou seja, permitiriam que as pessoas participassem a partir de qualquer lugar e sobre qualquer assunto, desde que tivessem acesso a um computador acessado à rede (PEIXOTO, 2009). Por outro lado, as TIC também poderiam auxiliar na melhoria da democracia representativa e aproximar representantes e representados.

Outra vertente relevante é a que divide as atividades de governo eletrônico em dimensões e que incluem a e-participação em uma dessas dimensões. Cunha e Miranda (2013) dividem o uso das tecnologias pela administração pública em três áreas:

- E-administração pública: foca na melhoria dos processos governamentais e do trabalho interno do setor público com uso das TIC;
- E-serviços públicos: foca na melhoria da provisão de serviços públicos à sociedade;
- E-democracia: foca na ampliação da participação do cidadão nos processos democráticos.

Cabe destacar essa última dimensão que compreende a participação eletrônica como a adoção das TIC para a influência da sociedade nos processos democráticos. Entretanto, tal qual o conceito amplo de governo eletrônico, a ideia de influenciar nos processos democráticos por meio da internet ainda mantém um sentido abrangente e cabe elaborar um pouco mais a conceituação de e-participação neste artigo.

Sampaio e Carreiro (2016, p. 102) alertam para o fato de que a discussão sobre participação pode gerar e incluir uma variedade grande de conceitos e práticas: “(...) o termo pode se aplicar a um grande número de atividades muito díspares entre si, o que só tende a se expandir em ambientes digitais, inclusive em áreas sem quaisquer relações com a política ou democracia, tais como a participação em mídias, em produção de conteúdo, no jornalismo digital, etc.”. Os autores sugerem que é importante restringir o conceito para que não se perca a dimensão do fenômeno e qualquer atividade de interação na internet seja compreendida como uma iniciativa de participação. Assim, com o objetivo de restringir o conceito, os autores propõem que a participação deve ser associada à utilização das “(...) ferramentas digitais para tomar parte dos negócios públicos e influenciar de alguma maneira a decisão sobre os interesses públicos” (SAMPAIO & CARREIRO, 2016, p. 102). Entre as iniciativas que podem ter esse papel, estão consultas públicas *on-line*, fóruns de discussão pela Internet e plataformas de votação *on-line*.

Portanto, uma definição ampla da e-participação pode incluir uma série de situações que possuem efeitos positivos na democracia – tais quais a ampliação da transparência e do acesso à informação pública –, mas que não se referem diretamente ao papel das TIC como promotor do engajamento dos cidadãos na tomada de decisão das organizações públicas. Certamente, a melhoria de certos direitos pode facilitar a participação eletrônica. Por exemplo, o uso das TIC para o acesso às informações sobre as atividades e propostas do governo é essencial para facilitar o exercício de outros direitos, como a participação (VAZ, 2005).

Para fins deste artigo, considerando que a dimensão de uso das tecnologias para a promoção da participação na tomada de decisão do setor público deve ser restrita ao papel dessas tecnologias para produzir algum efeito na esfera política, será adotado o conceito proposto por Sampaio e Carreiro (2016, p. 103):

e-participação refere-se ao emprego espontâneo de tecnologias de comunicação e informação por agentes da esfera civil, buscando-se influenciar o processo de tomada de decisão de modo que seus resultados gerem, incrementem ou corrijam algum valor democrático em benefício da comunidade política.

Assim, a e-participação refere-se tanto à atuação da sociedade, para de alguma forma mudar ou expor alguma situação que deve ser notada pelos agentes com poder de tomar decisões sobre assuntos de interesse público, quanto ao papel dos agentes públicos em serem receptivos ou não a essas demandas. Por isso, a medição de indicadores sobre o uso das TIC para a participação deve levar em consideração tanto o lado da sociedade quanto o das instituições públicas. É fundamental ressaltar ainda que essa participação pode ser efetivada por canais institucionais ou informais mediados por TIC. Por exemplo, o governo pode realizar uma iniciativa de petição *on-line* em seu próprio *website* para decidir sobre um determinado tópico ou pode levar em consideração petições *on-line* realizadas em plataformas de outras organizações ou indivíduos.

Vale ressaltar ainda que uma série de benefícios estão sendo associados ao aumento da participação da sociedade nas decisões do governo, tais quais: empoderar os cidadãos mediante a colaboração entre sociedade e órgãos públicos para a definição de políticas públicas (ONU, 2014); alavancar a participação política e o envolvimento direto da sociedade nos assuntos públicos (FREIRE & STABILE, 2014); aperfeiçoar a oferta de serviços públicos para a sociedade, porque permite que sejam planejados e executados de acordo com as demandas dos cidadãos (CGI BR, 2016); diminuir o abismo entre os representantes e seus eleitores (STEFANI & VAZ, 2016); dar maior legitimidade às decisões do Estado e ao aproveitamento das vantagens da inteligência coletiva (FERRI, 2016); e garantir que as políticas reflitam e integrem as perspectivas daqueles que são afetados por elas (OCDE, 2015). Nesse contexto, as organizações públicas devem buscar adotar iniciativas de e-participação como um dos seus objetivos. Para compreender melhor se essa dimensão já é levada em consideração pelas organizações públicas no Brasil, será apresentado a seguir um resumo sobre iniciativas de medição de iniciativas de e-participação

Medição de e-participação

A adoção de estatísticas e indicadores também pode fazer parte da discussão sobre o uso das TIC para a participação da sociedade na tomada de decisão das organizações públicas. Essa medição pode envolver

as diversas etapas desse tipo de processo. Isso significa dizer que os indicadores podem medir desde a existência de iniciativas de participação eletrônica até a sua efetividade, incluindo questões tais como se a sociedade está participando desses processos mediados por TIC ou se os órgãos públicos estão levando em consideração as contribuições geradas nesse tipo de experiência. Em relação ao lado do governo, Stefani e Vaz (2016, p. 113) ressaltam que: “Quaisquer processos de participação exigem das administrações públicas capacidades de gestão, implementação e monitoramento”.

Já na perspectiva dos cidadãos, Ferri (2016, p. 98) destaca que os participantes dessas iniciativas devem perceber e ter sua opinião levada em consideração pelos agentes políticos: “Em outras palavras, o Estado deve estar receptivo ao diálogo constante com o cidadão, inclusive disposto a reagir positivamente à sua participação”. Assim, percebe-se que, além da criação de formas de participação eletrônica, a definição de métricas para compreender seu avanço e monitoramento se torna fundamental para garantir que essas iniciativas estejam efetivamente atingindo seus objetivos. Portanto, uma das formas que vêm sendo utilizadas para entender como as novas tecnologias promovem a participação cidadã é por meio da construção de estatísticas e indicadores. Este tipo de iniciativa já é realizada por organismos internacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Tais instituições criaram pesquisas que pretendem mapear e medir o uso das tecnologias para o aumento da participação dos cidadãos nos governos.

Desde 2002, a ONU realiza a cada dois anos o levantamento *UN E-Government survey* com o objetivo de apresentar um ranking de governo eletrônico entre os seus 193 países-membros. Uma das dimensões que compõem esse ranking é a e-participação, entendida como “(...) o processo de engajar os cidadãos por meio das TIC no processo de tomada de decisão, na política, na entrega e no desenho de serviços com o propósito de fazê-los mais participativos, inclusivos e deliberativos” (ONU, 2016, p. 49, tradução nossa). Essa pesquisa adota uma noção ampla de participação, pois divide essa dimensão em três áreas:

- E-informação: provisão de informação na internet;
- E-consulta: organização de consultas públicas *on-line*;
- E-decisão: envolvimento direto dos cidadãos nos processos de decisão.

A pesquisa aponta que podem existir diferentes níveis de participação e que eles podem ser mais passivos ou mais ativos, sendo que uma participação ativa seria aquela em que os cidadãos estão envolvidos diretamente nos processos de tomada de decisão das organizações públicas. Na dimensão de e-participação, o estudo mede como o Poder Executivo dos governos nacionais utiliza a internet em situações como: disponibilidade de dados abertos; evidências de colaboração, coprodução e *crowdfunding*; existência de legislação sobre proteção de dados pessoais *on-line*; entre outros. Portanto, os temas medidos não são restritos ao uso das TIC para a influência no poder de decisão, mas também incluem aspectos como acesso à informação pública, proteção de dados pessoais, transparência etc. Segundo o estudo conduzido pela ONU, cabe ressaltar que o Brasil é o terceiro país mais bem pontuado na América Latina nessa dimensão da pesquisa (37°), estando atrás apenas do México (14°) e do Chile (32°). Os primeiros lugares do ranking de e-participação são liderados, respectivamente, por Reino Unido, Japão e Austrália (ONU, 2016). Também é importante destacar que, levando em consideração todas as dimensões medidas pela pesquisa da ONU, o Brasil está em 51°, ou seja, o país está melhor colocado na dimensão de e-participação quando comparado com a sua avaliação geral.

O relatório da OCDE *Government at a Glance* periodicamente apresenta resultados sobre os avanços do governo eletrônico entre seus países-membros. A edição de 2015 apresentou uma avaliação da utilização de mídias sociais, dados abertos e e-serviços. Além disso, o relatório aponta que os governos necessitam garantir que as iniciativas de participação sejam mais acessíveis, orientadas, relevantes e atraentes para a sociedade. A participação é apontada como uma das dimensões que caracterizam o governo aberto e que podem ser enriquecidas com o suporte das TIC. Entretanto, as tecnologias ainda não são utilizadas conforme o esperado: dos 35 países que participaram da pesquisa apenas 11 declararam realizar consultas *on-line* frequentemente e 18 reportaram que fazem ocasionalmente (OCDE, 2015). Além disso, o relatório aponta que existem poucos estudos que medem a efetividade da participação por meios digitais, destacando que as TIC podem ajudar, embora elas não sejam suficientes para garantir a participação da sociedade nas atividades do setor público.

Já a Comissão Europeia e a aliança internacional Partnership on Measuring ICT for Development propõem indicadores com usuários de internet e governos com foco na prestação de serviços públicos *on-line*. Ambos propõem indicadores que pretendem medir as mudanças e melhorias no uso das TIC para a provisão de serviços, como existência de *website* e redes LAN e intranet, entrega de serviços pela internet, usabilidade e disponibilidade *on-line*. A agência responsável pela produção de estatísticas sobre os países da União Europeia – Eurostat – também realiza estudos regulares com usuários de internet para compreender a sua interação com as organizações públicas. A temática de governo e tecnologia é inserida no bloco que mede as atividades realizadas pelos usuários na Internet. Em 2015, a pesquisa verificou se os usuários de internet nos países da União Europeia utilizaram a rede para: interagir com autoridades públicas; obter informações a partir de *websites* de autoridades públicas; fazer *download* de formulários oficiais; preencher e submeter formulários completos; e submeter declarações de imposto de renda por meio de *websites* de autoridades públicas. Além disso, a Eurostat também mediu: razões para não submeter formulário completo pela internet; problemas vivenciados no uso de *websites* de governo; nível de satisfação do usuário sobre o uso de *websites* de governo; e outros métodos para contatar autoridades públicas ou serviços. Portanto, essas organizações, apesar de não necessariamente excluírem a importância do uso das TIC para a participação em seus relatórios ou documentos oficiais, não medem ou não propõem indicadores com foco na dimensão da participação eletrônica.

Para garantir a compreensão das iniciativas de e-participação, Pinho (2011) ressalta que é possível analisar o uso das tecnologias para a participação a partir de dois ramos: a) o Estado; e, b) a sociedade. De acordo com o autor, os estudos a partir do Estado são aqueles realizados com foco “(...) em suas estruturas e como estas se adaptam à utilização da internet, no sentido de promover a participação, interatividade, transparência e democratização de processo” (PINHO, 2011, p. 98), enquanto os estudos que enfatizam as iniciativas da sociedade objetivam analisar “(...) seus movimentos no sentido de atuação política e suas interações com o Estado exercendo um juízo crítico e participativo” (PINHO, 2011, p. 98). Seguindo essa mesma ideia, as pesquisas que produzem indicadores e estatísticas podem buscar como respondentes tanto o próprio

governo (*supply-side*) quanto os cidadãos e as empresas (*demand-side*) que interagem com os órgãos públicos por meio de políticas de governo eletrônico (PARTNERSHIP ON MEASURING ICT FOR DEVELOPMENT, 2014). O relatório UN E-Government Survey 2014 também reforça o entendimento de que para garantir que todo potencial das TIC nos governos seja empregado nas ações dos agentes públicos, é essencial que seja investigada a adoção do uso dessas tecnologias tanto da perspectiva dos órgãos públicos quanto dos cidadãos e organizações.

No Brasil, o Cetic.br mede indicadores sobre governo eletrônico tanto do lado da oferta quanto da demanda. Além disso, diferentemente da maior parte dos indicadores sugeridos e/ou medidos por organismos internacionais, que geralmente não propõem medições que analisem o uso das TIC para a participação, a pesquisa TIC Governo Eletrônico possui como um dos seus objetivos específicos compreender como as organizações públicas brasileiras utilizam as TIC para a e-participação. Por isso, o próximo tópico analisará as pesquisas do Cetic.br.

ANÁLISE DE RESULTADOS

Pesquisas do Cetic.br sobre acesso às TIC e seu uso no Brasil

O Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br)¹ é um departamento do Núcleo de Informação e Comunicação do Ponto BR (NIC.br)², braço executivo do Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br)³. O Cetic.br foi criado em 2005 com a missão de monitorar a adoção das tecnologias da informação e comunicação (TIC) no Brasil por meio de elaboração de indicadores e condução de pesquisas relacionadas ao acesso e uso das TIC no Brasil.

Desde então, o Centro vem produzindo uma série de pesquisas regulares com o objetivo de compreender o avanço do uso e adoção das TIC em diversos segmentos da sociedade brasileira, como indivíduos, esco-

¹ Mais informações em: <<http://www.cetic.br>>.

² Mais informações em: <<http://www.nic.br>>.

³ Mais informações sobre essas organizações podem ser encontradas em: <<http://www.cgi.br>>.

las, empresas, organizações públicas, estabelecimentos de saúde⁴, entre outros, bem como gerar insumos para a formulação e avaliação de políticas públicas e investigações acadêmicas. Em 2012, o Cetic.br passou a ser o primeiro centro de estudos da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) sobre a sociedade da informação. Seu escopo de atuação inclui a América Latina e os países de língua portuguesa no continente africano.

Entre as pesquisas regulares, a temática “governo e tecnologia” aparece desde a primeira edição das pesquisas TIC Domicílios e TIC Empresas, em 2005, medindo como indivíduos e empresas interagiram com o governo por meio da internet. Desde então, além dessas duas pesquisas, outros estudos passaram a monitorar e analisar o uso das tecnologias na relação entre governo e sociedade. O próximo tópico discorrerá sobre os indicadores medidos pelo Cetic.br sobre o tema.

Medição de uso de tecnologia e governo nas pesquisas do Cetic.br

O Cetic.br produz estatísticas sobre o uso das TIC no Brasil com o objetivo de medir seu acesso, uso e apropriação nos diversos segmentos da sociedade. A temática de governo eletrônico vem sendo abordada em módulos específicos das pesquisas TIC Domicílios⁵ e TIC Empresas⁶ desde a primeira edição delas, em 2005. O objetivo desses módulos é identificar a adoção de serviços de governo eletrônico pelos cidadãos e empresas de pequeno, médio e grande porte no Brasil. Além disso, em 2010, foi realizada uma edição especial com o objetivo de investigar de forma mais aprofundada as características da demanda por serviços de governo eletrônico junto a cidadãos e empresas. Essa pesquisa contou com uma etapa quantitativa e outra qualitativa, destinada a aprofundar o entendimento desse tema. Em 2012, a pesquisa TIC Organizações sem Fins Lucrativos⁷ também passou a coletar dados do lado da demanda de

⁴ Todas as pesquisas realizadas pelo Cetic.br podem ser encontradas em: <<http://www.cetic.br>>.

⁵ Disponível em: <<http://cetic.br/pesquisa/domicilios/>>

⁶ Disponível em: <<http://cetic.br/pesquisa/empresas/>>.

⁷ Disponível em: <<http://cetic.br/pesquisa/osfil/>>.

governo eletrônico por meio da inclusão de indicadores sobre o tema. A partir de 2013, o Cetic.br passou a investigar o lado da oferta de serviços de governo eletrônico pelas organizações públicas brasileiras.

Do lado da demanda, o monitoramento do uso de serviços de governo eletrônico pelas pesquisas do Cetic.br é baseado em uma lista de serviços previamente selecionados que determinam se o cidadão, empresa ou organização sem fins lucrativos utilizou serviços de governo eletrônico. O uso de pelo menos um dos serviços listados nos 12 meses anteriores à pesquisa indica que o indivíduo ou organização é usuário de governo eletrônico. Sobre os resultados da proporção de usuários de governo eletrônico do lado da demanda, as pesquisas do Cetic.br apontam que as organizações são as que mais usam os serviços de governo eletrônico medidos. Em 2014, 82% das organizações sem fins lucrativos com acesso à internet eram usuárias de governo eletrônico. Entre as empresas brasileiras, 93% das que possuíam acesso à internet também eram usuárias de governo eletrônico no ano de 2015. Proporções bem menores foram encontradas na pesquisa TIC Domicílios, em que 59% dos usuários de internet⁸ com 16 anos ou mais utilizaram pelo menos um dos serviços eletrônicos medidos pela pesquisa. Entretanto, é importante destacar que em 2015 houve um aumento de nove pontos percentuais em relação ao ano anterior. Outro destaque das pesquisas do Cetic.br em relação ao uso de governo eletrônico é que os indivíduos e organizações utilizam mais serviços de consulta às organizações públicas do que de interação com elas (CGI.BR, 2014).

Cabe ressaltar que a lista de serviços difere de acordo com a população-alvo da pesquisa, mas em todas elas são destacadas as possibilidades tanto de realizar atividades de consulta quanto de interagir com as organizações públicas por meio da internet. A TIC Domicílios também inclui indicadores sobre motivos para os usuários de internet não utilizarem os serviços de governo eletrônico e formas de contato com o governo pela Internet. Do lado da oferta de governo eletrônico, o objetivo da pesquisa TIC Governo Eletrônico é produzir indicadores e estatísticas que permitam compreender a incorporação das TIC nos órgãos

⁸ São considerados usuários de Internet aqueles indivíduos que utilizaram a Internet nos três meses anteriores à pesquisa.

públicos brasileiros e o seu uso para a oferta de serviços públicos, além de investigar a existência de iniciativas de acesso à informação pública e participação da sociedade por meio das novas tecnologias (CGI.BR, 2016). A pesquisa é composta por cinco objetivos específicos voltados ao mapeamento de:

- Infraestrutura de TIC existente nos órgãos públicos;
- Utilização das TIC para a gestão dos órgãos públicos;
- Oferta de serviços públicos nos meios digitais;
- Uso das TIC para o acesso à informação pública;
- Uso das TIC para a participação (e-participação).

No contexto deste artigo, cabe destacar os dados que tratem da temática de e-participação. Apesar de as pesquisas TIC Empresas e TIC Organizações Sem Fins Lucrativos medirem serviços de governo eletrônico, elas não possuem indicadores diretamente relacionados com a participação eletrônica. Por isso, serão abordados neste artigo os indicadores presentes nas pesquisas TIC Domicílios e TIC Governo Eletrônico.

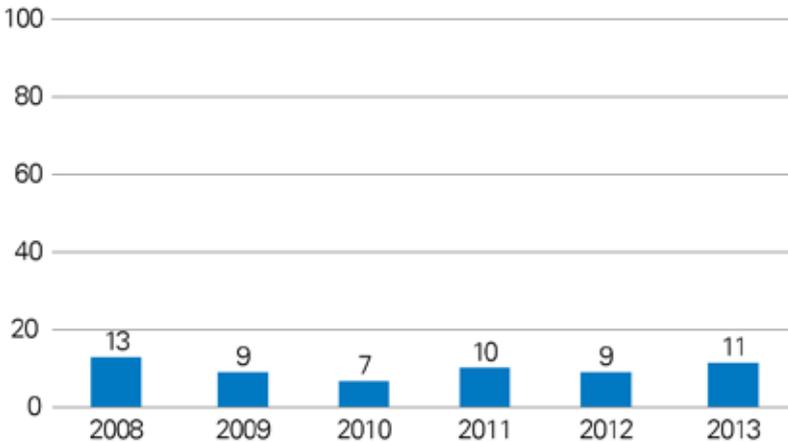
TIC DOMICÍLIOS

A pesquisa TIC Domicílios segue um referencial metodológico internacional para a medição de indicadores, permitindo comparar os resultados no Brasil com outros países. O documento *Manual for measuring ICT access and use by households and individuals* (2014), da União Internacional de Telecomunicações (UIT), sugere a mensuração de 16 indicadores, e o governo eletrônico é citado no indicador HH9 (Proporção de indivíduos usando a internet, por tipo de atividade). Das atividades relacionadas ao governo, o documento recomenda medir se os indivíduos utilizam a internet para “obter informações sobre as organizações públicas” e “interagir as com organizações públicas (*download* ou requerimento de formulários, completar formulários *on-line*, fazer pagamentos *on-line* etc.)”. Portanto, os indicadores são amplos e não tratam diretamente da e-participação.

Entre 2008 e 2013, a pesquisa TIC Domicílios possuía um indicador que media uma lista de serviços *on-line* entre usuários de internet. Nesta lista havia um item sobre participação: “participar em fóruns, *chats*, votações, etc. relacionados ao governo”. O Gráfico 1 apresenta os resultados desse item no período:

Gráfico 1. Proporção de usuários de internet, por participação em fóruns, chats, votações, etc. relacionados ao governo nos últimos 12 meses (2008-2013)

Percentual sobre o total de usuários de governo eletrônico



Fonte: Lobato e Aguiar (2015).

Ao analisar os resultados da TIC Domicílios 2013, último ano em que esse indicador foi medido, é importante destacar dois pontos:

- A participação em fóruns, chats, votações, etc. relacionados ao governo nos 12 meses anteriores à pesquisa foi um dos itens menos citados por usuários de internet no Brasil. Dos 22 serviços medidos, os mais citados foram “consultar o CPF” (27%) e “buscar informações sobre como emitir documentos” (27%), enquanto os menos citados foram “fazer boletim de ocorrência” (6%) e “buscar informações sobre veículos roubados” (5%);
- Entre os usuários de internet que interagiram por meio de fóruns, chats, votações, etc. relacionados ao governo, existe uma disparidade conforme as características socioeconômicas do indivíduo. Por exemplo, quanto maior a escolaridade, mais indivíduos responderam que interagiram com o governo. Enquanto, entre os que possuem Ensino Superior, 16% dos usuários de internet com 16 anos ou mais participaram em fóruns, chats, votações, etc. relacionados ao governo, apenas 1% dos usuários com Ensino Fundamental e 5% daqueles com Ensino Médio afirmaram a mesma coisa.

A partir de 2014, o módulo de governo eletrônico da pesquisa TIC Domicílios foi reformulado. A lista de serviços foi substituída por uma lista de sete áreas de políticas públicas (educação, saúde, segurança, entre outros), e o respondente foi questionado se buscou informações ou realizou serviços públicos pela internet nas áreas medidas. Além disso, foi criado um indicador que mede as formas de contato do cidadão com o governo por meio da internet:

Na pesquisa de 2014, o relatório da pesquisa buscou inclusive ampliar o escopo de opções [de e-participação], desmembrando a pergunta original em cinco formas de contatos/interação com o governo. Ainda assim, os resultados oscilaram entre 6% e 8% dos usuários de internet com 16 anos ou mais. (SAMPAIO & CARREIRO, 2016, p. 106).

O indicador G5 é o que apresenta mais evidências para compreender a e-participação do lado demanda. Neste indicador, a TIC Domicílios 2015 demonstrou que os usuários de internet com 16 anos ou mais utilizaram a rede para:

- Entrar em contato com governo ou instituições públicas pelos perfis oficiais em redes sociais, como Facebook ou Twitter (8%);
- Entrar em contato com governo ou instituições públicas por *e-mail* (7%);
- Entrar em contato com governo ou instituições públicas pelo site, como por formulário eletrônico, bate-papo ou *chat* (6%);
- Participar de votações ou enquetes em sites de governo (5%);
- Escrever sugestões ou opiniões em fóruns ou consultas públicas de sites de governo (4%).

Em 2015, os resultados mais uma vez apontaram que há uma baixa interação entre governo e sociedade pela internet. O item mais citado é entrar em contato com organizações públicas por meio de perfis em redes sociais *on-line* e inclui apenas 8% dos usuários de internet com 16 anos ou mais. Partindo do pressuposto que a e-participação refere-se à influência dos cidadãos na tomada de decisão dos agentes públicos em processos apoiados por TIC, os dois itens mais específicos sobre participação – participou de votações ou enquetes em sites de governo (5%) e

escreveu sugestões ou opiniões em fóruns ou consultas públicas de sites de governo (4%) – também são os menos citados.

Assim, ainda existem desafios para ampliar a participação dos cidadãos por meio das TIC, pois o envolvimento dos usuários de internet em processos dos governos ainda ocorre em proporções muito baixas, conforme apontou os resultados da pesquisa TIC Domicílios 2015. Por outro lado, é fundamental também identificar se as organizações públicas estão oferecendo canais de participação para a sociedade. Para medir o lado da oferta, a pesquisa TIC Governo Eletrônico criou um módulo denominado “Comunicação e participação pela Internet”, que mede a disponibilidade de canais institucionais de interação e participação ofertados pelas organizações públicas no Brasil.

TIC GOVERNO ELETRÔNICO

Em 2013, foram coletados pela primeira vez dados sobre o uso das TIC pelas organizações públicas brasileiras por meio da pesquisa TIC Governo Eletrônico. Essa pesquisa realiza entrevistas com órgãos públicos de todos os níveis de governo (federal, estadual e municipal) e poderes (Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público). Os resultados são apresentados por meio de duas unidades de análise: i) Órgãos públicos federais e estaduais dos poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público; e, ii) Prefeituras (executivo municipal).

Em relação à mensuração de indicadores internacionais, a pesquisa utilizou como principal referência os seis indicadores básicos definidos pela aliança internacional Partnership on Measuring ICT for Development. Os indicadores propostos tratam de temas como presença na Web, tipo de conexão à internet, uso de computadores e internet por funcionários públicos e existência de redes LAN e intranet e, portanto, não propõem métricas para a e-participação. Além de medir os seis indicadores propostos pelo *framework* internacional, a TIC Governo Eletrônico propôs mais indicadores e dimensões de análise, definindo mais de 30 indicadores sobre a utilização das TIC no setor público brasileiro. Nas duas ondas da pesquisa foram divulgados cinco módulos de resultados que contêm indicadores relacionados às seguintes temáticas: infraestrutura e uso das tecnologias de informação e comunicação (TIC); gestão das tecnologias de informação e comunicação (TIC); serviços públicos

nos meios digitais; disponibilização de informações na internet; e comunicação e participação pela internet.

Para o artigo, será detalhado o módulo de comunicação e participação pela internet. Ele mede canais institucionais de comunicação e participação disponibilizados aos cidadãos pelas organizações públicas brasileiras. Esses canais podem ser amplos ou específicos.

Os canais amplos de interação são aqueles ofertados pelas organizações públicas e permitem que qualquer indivíduo entre em contato pela internet com a organização, mas não possuem como foco o incentivo à participação do cidadão. Apesar do foco não ser a participação, esses canais podem ser espaços na rede que recebam contribuições, sugestões, reclamações e outras informações que podem gerar impactos na tomada de decisão dos agentes públicos.

A pesquisa TIC Governo Eletrônico, utilizando indicadores diversos, mede a disponibilização de formas de contato pela internet com as organizações públicas por meio de: e-mail, fale conosco, formulário eletrônico, serviço de solicitação de acesso à informação, denúncias *on-line*, atendimento em tempo real (*chats*) e ouvidoria. A Tabela 1 apresenta os resultados da edição de 2015:

Tabela 1. Formas de contato pela internet ofertadas pelos órgãos públicos brasileiros (2015). Percentual sobre o total de órgãos públicos federais e estaduais e prefeituras que possuem website

Forma de contato	Órgãos Públicos Federais	Órgãos Públicos Estaduais	Prefeituras
E-mail	98%	96%	92%
Fale conosco	94%	84%	67%
Formulário eletrônico	90%	76%	57%
Serviço de solicitação de acesso à informação	85%	58%	44%
Ouvidoria <i>on-line</i>	70%	48%	29%
Denúncias <i>on-line</i>	66%	47%	27%
Atendimento <i>on-line</i> em tempo real (<i>chats</i>)	11%	12%	5%

Outra plataforma que pode contribuir para a interação entre governo e sociedade são as redes sociais *on-line*. Os resultados da pesquisa TIC Governo Eletrônico 2015 demonstraram que a maior parte das organizações públicas no país já está presente nas redes sociais e atualiza frequentemente seus perfis ou contas nessas redes. Entre os órgãos públicos federais e estaduais, 76% possuem perfil ou conta próprios em redes sociais e 86% declaram atualizar suas redes ou postar nelas todos os dias ou pelo menos uma vez por semana. Já 66% das prefeituras estão presentes na internet por meio de redes sociais e 84% atualizam ou postam todos os dias ou pelo menos uma vez por semana.

Esses resultados demonstram que a maior parte das organizações públicas em todos os níveis de governo no Brasil já possui canais de contato com o cidadão por meio da internet, seja via endereço de e-mail, formulários eletrônicos ou perfis em redes sociais *on-line*. Entretanto, a existência desses canais não significa que eles sejam utilizados para promover a participação e colaboração dos cidadãos nos assuntos públicos. Para compreender melhor essa questão, a TIC Governo Eletrônico 2015 mediu os seguintes canais específicos de e-participação: enquete, consulta pública *on-line*, fóruns ou comunidades de discussão pela internet e votação *on-line*.

Os resultados indicaram um uso ainda restrito desses canais entre as organizações públicas brasileiras: entre os órgãos federais, apenas 35% fizeram uso de consultas públicas *on-line* e 26% de enquetes *on-line* nos 12 meses anteriores à pesquisa. Já nos órgãos estaduais, apenas 15% realizaram consulta pública e 6% fizeram uso de votação *on-line*. Quanto maiores os municípios, mais oferta aos cidadãos de diferentes formas de participação ou colaboração por meios eletrônicos. Mesmo assim, entre as prefeituras de municípios com população de mais de 100 mil até 500 mil habitantes, apenas 24% disponibilizaram consulta pública pela internet e 13% iniciativas de votação *on-line*. A Tabela 2 evidencia a baixa adesão das organizações públicas quanto à adoção de canais específicos de participação eletrônica:

Tabela 2. Formas de participação do cidadão pela internet nos últimos 12 meses. Percentual sobre o total de órgãos públicos federais e estaduais e prefeituras com acesso à internet

Forma de participação	Órgãos Públicos Federais	Órgãos Públicos Estaduais	Prefeituras
Consulta pública <i>on-line</i>	35%	15%	11%
Enquete	26%	17%	18%
Fóruns ou comunidades de discussão pela internet	25%	13%	10%
Votação <i>on-line</i>	10%	6%	8%

Fonte: CGI.br, 2016.

Portanto, se por um lado iniciativas como perfis em redes sociais *on-line* e fale conosco já são disponibilizadas pelas organizações públicas brasileiras para a interação com o cidadão, por outro, a provisão de canais específicos de participação pela internet ainda se mantém como uma das dimensões a serem desenvolvidas. Um dos objetivos do uso das TIC pelo setor público é aprofundar o relacionamento entre governo e sociedade, possibilitando que esta última possa auxiliar no processo de tomada de decisão. Assim, a inexistência de canais desse tipo coloca a dimensão da e-participação como um dos desafios para as organizações públicas no Brasil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O uso das TIC para a promoção da participação da sociedade na tomada de decisão das organizações públicas já é uma dimensão reconhecida por organismos internacionais e acadêmicos como uma das áreas em que o setor público deve investir para obter diversos benefícios decorrentes da ampliação do seu relacionamento com os cidadãos, tais como melhorar a legitimidade das suas decisões e implementar serviços e políticas públicas mais adequadas aos anseios da sociedade. Portanto, não basta apenas empregar recursos de TIC em áreas como melhoria da eficiência interna e prestação de serviços públicos. Outras dimensões também devem ser levadas em consideração pelos gestores

públicos no momento de planejar a adoção das tecnologias em suas atividades.

O reconhecimento da e-participação como uma dimensão de governo eletrônico exige que os órgãos públicos em todo o mundo criem tanto projetos e políticas que garantam o florescimento desse tipo de iniciativa quanto monitorem essas ações para garantir que atinjam seus objetivos. Uma das maneiras de acompanhar os projetos de e-participação é por meio da medição de estatísticas e indicadores. As pesquisas do Cetic.br sobre o acesso às TIC e seu uso no Brasil permitem compreender o avanço desse tipo de iniciativa, especialmente nas pesquisas com indivíduos e organizações públicas que possuem indicadores sobre a interação entre governo e sociedade.

A partir da análise dos indicadores das pesquisas do Cetic.br, foram identificados três desafios para a promoção da participação nas decisões do setor público brasileiro por meio da internet: i) a diminuição da exclusão digital; ii) a ampliação do relacionamento dos usuários de internet com as organizações públicas; e, iii) a maior disponibilidade de iniciativas de participação via internet pelas organizações públicas.

O primeiro desafio se refere ao *gap* digital ainda existente no país. Apesar de os resultados da TIC Domicílios nos últimos 11 anos terem demonstrado um aumento na proporção de usuários de internet e domicílios conectados, ainda persiste a exclusão de uma parte da sociedade brasileira no que se refere ao acesso aos recursos TIC e seu uso, especialmente entre os indivíduos com menor renda e escolaridade. Em 2015, pouco mais da metade dos domicílios (51%) possuía acesso à internet e 58% da população era usuária de internet. São indicadores que demonstram que, mesmo que haja vontade política para promover as iniciativas de participação eletrônica, tais iniciativas não abrangerão parte considerável da população que não tem sequer acesso à infraestrutura de TIC.

Isso significa dizer que, independentemente dos esforços para ampliar as iniciativas de e-participação, uma parcela da sociedade ainda não poderá ter acesso aos meios digitais para fazer parte de processos participativos *on-line*. Assim, uma das questões que deve ser objeto de ação da administração pública é garantir que a sociedade consiga acessar as iniciativas de participação eletrônica.

Em segundo lugar, as pesquisas do Cetic.br apontam que ser usuário de internet não significa necessariamente ser usuário de governo

eletrônico, incluindo o uso das tecnologias para participar na tomada de decisão do setor público. Os indicadores da pesquisa TIC Domicílios 2015 demonstram um baixo uso da internet em atividades para interação com o governo. Por exemplo, apenas 4% dos usuários de internet com 16 anos ou mais escreveram opiniões ou sugestões em fóruns ou consultas públicas de *websites* de governos. Assim, é essencial que as organizações públicas definam estratégias para estimular a participação dos usuários de internet em suas atividades.

O terceiro desafio refere-se à ampliação das iniciativas de participação eletrônica pelas organizações públicas no Brasil. Sob a perspectiva da oferta, a pesquisa TIC Governo Eletrônico 2015 aponta que umas dimensões menos avançadas no uso das TIC em órgãos públicos é a disponibilização de canais específicos de participação: “(...) apesar de a maior parte dos órgãos públicos já disponibilizar alguma forma de contato com o cidadão pela internet, essa adoção não ocorre também na criação de canais específicos para participação, como consultas públicas e fóruns” (CGI.BR, 2014, p. 163). Portanto, ainda existe espaço para ampliação de ações de e-participação em todos os níveis de governo no Brasil.

Por fim, cabe destacar os limites dos indicadores na medição de iniciativas de e-participação no Brasil. Primeiramente, os padrões internacionais adotados pelo Cetic.br em suas pesquisas não possuem indicadores focados na temática de participação eletrônica. Os indicadores medidos atualmente pelo Centro foram criados internamente com o objetivo de também agregar essa dimensão às possibilidades de uso das TIC tanto pelo lado da demanda quanto pelo lado da oferta. Assim, o Cetic.br pode ser um ator relevante para inserir esses indicadores e a temática de participação no setor público por meio das TIC nos fóruns internacionais da área.

Outro limite que vale ser ressaltado é que as pesquisas do Cetic.br medem a existência de canais institucionais de e-participação, ou seja, não incluem as iniciativas oriundas da sociedade que podem influenciar a tomada de decisão dos agentes políticos, mas que não são projetos oficiais das organizações públicas, como, por exemplo, iniciativas espontâneas de petição *on-line* lideradas pela sociedade.

Além da disponibilidade de canais institucionais de participação e do engajamento efetivo da sociedade nesses projetos, o principal objeti-

vo do uso das TIC em processos participativos é garantir que as contribuições dos cidadãos sejam implementadas nos processos decisórios das organizações públicas. Assim, a efetividade da participação é um dos principais desafios para as iniciativas que usem as TIC para melhorar a influência da sociedade na tomada de decisão.

REFERÊNCIAS

- BARBOSA, A. F. **Governo eletrônico: dimensões de avaliação de desempenho na perspectiva do cidadão**. 2008. 248 f. Tese (Doutorado em Administração de Empresas) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2008.
- BARBOSA, A. F.; RIBEIRO, M. M.; OYADOMARI, W. T. Monitoramento de políticas públicas de governo eletrônico. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, Brasília, 2013. Disponível em: <http://repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/bitstream/123456789/903/1/C6_TP_MONITORAMENTO%20DE%20POL%c3%8dTICAS.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2016
- 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**, v. 5, n. 1, 2009.
- COMISSÃO EUROPEIA. **EU eGovernment Action Plan 2016-2020: accelerating the digital transformation of government**. Bruxelas: Comissão Europeia, 2016. Disponível em: <eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52016DC0179>. Acesso em: 28 nov. 2016.
- COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL – CGI.BR. **Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias da Informação e Comunicação nos Domicílios e Empresas – TIC Domicílios e Empresas 2013**. Coord. Alexandre F. Barbosa. São Paulo: CGI.br, 2014.
- _____. **Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias da Informação e Comunicação no Setor Público Brasileiro – TIC Governo Eletrônico 2013**. Coord. Alexandre F. Barbosa. São Paulo: CGI.br, 2014.
- _____. **Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias da Informação e Comunicação nos Domicílios Brasileiros – TIC Domicílios 2014**. Coord. Alexandre F. Barbosa. São Paulo: CGI.br, 2015.

- _____. **Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias da Informação e Comunicação nas Organizações Sem Fins Lucrativos Brasileiras – TIC Organizações Sem Fins Lucrativos 2014.** Coord. Alexandre F. Barbosa. São Paulo: CGI.br, 2015.
- _____. **Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias da Informação e Comunicação nas Empresas Brasileiras – TIC Empresas 2015.** Coord. Alexandre F. Barbosa. São Paulo: CGI.br, 2016.
- _____. **Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias da Informação e Comunicação nos Domicílios Brasileiros – TIC Domicílios 2015.** Coord. Alexandre F. Barbosa. São Paulo: CGI.br, 2016.
- _____. **Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias da Informação e Comunicação no Setor Público Brasileiro – TIC Governo Eletrônico 2015.** Coord. Alexandre F. Barbosa. São Paulo: CGI.br, 2016.
- CUNHA, M. A. V. C.; MIRANDA, P. R. M. O uso de TIC pelos governos: uma proposta de agenda de pesquisa a partir da produção acadêmica e da prática nacional. **O&S**, Salvador, v. 20, p. 543-566, jul./set., 2013.
- FARIA, C. F. S. de. Os desafios do Estado Aberto: facilitar a visão do cidadão e dar poder à sua voz. In: **Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias da Informação e Comunicação no Setor Público Brasileiro – TIC Governo Eletrônico 2015.** Coord. Alexandre F. Barbosa. São Paulo: CGI.br, 2016. p. 91- 99.
- FREIRE, F. R. STABILE, M. As novas tecnologias e a participação eletrônica: entre promessas e desafios. In: **Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias da Informação e Comunicação no Setor Público Brasileiro – TIC Governo Eletrônico 2013.** Coord. Alexandre F. Barbosa. São Paulo: CGI.br, 2014. p. 47- 56.
- LOBATO, F. H.; AGUIAR, H. L. de. Políticas e iniciativas de governo eletrônico do governo federal brasileiro, uma reflexão a partir da série histórica da TIC Domicílios. In: **Pesquisa Sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação no Brasil – TIC Domicílios 2014.** Coord. Alexandre F. Barbosa. São Paulo: CGI.br, 2015
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **United Nations E-Government survey 2014: e-government in support of sustainable development.** Nova Iorque: ONU, 2014. Disponível em: <https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf>. Acesso em: 08 nov. 2016.

- _____. **United Nations E-Government survey 2016: e government for the future we want.** Nova Iorque: ONU, 2016. Disponível em: <<https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2016>>. Acesso em: 08 nov. 2016.
- ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE.
- Government at a Glance 2015.** Paris: OECD Publishing, 2015. Disponível em: <<http://www.oecd.org/gov/govataglance.htm>>. Acesso em: 08 nov. 2016.
- OTHMAN, A. The Role of Statistics in Factual-Based Policy-Making’. **Journal of the Department of Statistics, Malaysia**, v. 1, p. 1-16, 2005.
- PARTNERSHIP ON MEASURING ICT FOR DEVELOPMENT. **Manual for measuring e-government.** Addis Ababa (Etiópia): Uneca, 2014. Disponível em: <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/partnership/eGovernment_Manual_Final_2014.pdf>. Acesso em: 03 nov. 2016.
- PEEL, D. Utilizando as tecnologias digitais para a ampliação da participação pública no planejamento. In: CUNHA, M. A.; FREY, K.; DUARTE, F. (Org.). **Governança local e as tecnologias da informação e comunicação.** Curitiba: Champagnat, 2009.
- PEIXOTO, T. Beyond Theory: e-participatory budgeting and its promises for eParticipation. **European Journal of Practice**, n. 7, março 2009.
- PINHO, J. A. G. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **Revista de Administração Pública (RAP)**, v. 42, n. 3, p. 471-493, maio/jun. de 2008.
- _____. Sociedade da informação, capitalismo e sociedade civil: reflexões sobre política, internet e democracia na realidade brasileira. **Revista de Administração de Empresas (RAE)**, v. 51, n. 1, jan./fev. 2011.
- RIBEIRO, M. M. Como o governo eletrônico pode aumentar a transparência das compras governamentais? **CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA**, Brasília, 2008.
- _____. **As relações entre governo e sociedade civil através da web: modelos de relacionamento na esfera pública virtual.** 2012. 171 f. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.

- SAMPAIO, R. C. Participação política e os potenciais democráticos da Internet. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 4, n. 1, p. 29-53, jan./jun. 2010.
- _____; CARREIRO, R. Na prática, a teoria é diferente: da importância do conceito para a compreensão do estado da arte da e-participação no Brasil. In: **Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias da Informação e Comunicação no Setor Público Brasileiro – TIC Governo Eletrônico 2015**. Coord. Alexandre F. Barbosa. São Paulo: CGI.br, p. 101- 110, 2016.
- SCOTT, C. **Measuring Up to the Measurement Problem**: the role of statistics in evidence-based policy-making. 2005. Disponível em: <<http://www.paris21.org/sites/default/files/1509.pdf>>. Acesso em: 27 nov. 2016.
- STEFANI, A. G. M.; VAZ, J. C. O Marco Civil da Internet e as lições aprendidas sobre a capacidade dos governos brasileiros em promover a participação cidadã por meio da Internet. In: **Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias da Informação e Comunicação no Setor Público Brasileiro – TIC Governo Eletrônico 2015**. Coord. Alexandre F. Barbosa. São Paulo: CGI.br, 2016. p. 111-120.
- UNIÃO INTERNACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES – UIT. **Measuring the Information Society Report**. Genebra: UIT, 2014.
- VAZ, J. C. **Governança eletrônica: para onde é possível caminhar?** Edição especial: Mobilização cidadã e inovações democráticas nas cidades, 2005. Disponível em: <<http://www.polis.org.br>>. Acesso em: 8 nov. 2016.
- WELP, Y. Democracia y fractura digital en América Latina. CONFERENCIA INTERNACIONAL DEMOCRACIA DIRECTA EN AMÉRICA LATINA, 14-15 de março de 2007, Buenos Aires, Argentina. Disponível em: <www.dd-la.ch/download/Welp_Yanina.pdf>. Acesso em: 8 nov. 2016.

Dilemas na apropriação das TICs pela ALMG*

Uma análise sobre a percepção dos gestores

Ricardo Fabrino Mendonça

Marcus Abílio Pereira

INTRODUÇÃO

Tecnologias da Informação e da Comunicação (TICs) têm contribuído para a reformulação da natureza das interações entre cidadãos e instituições do poder público. Acredita-se que o uso dessas tecnologias pode trazer benefícios de visibilidade e de legitimidade para tais instituições, além de promover maior participação política de indivíduos. Diversos estudos ressaltam o potencial de dispositivos digitais no incremento da porosidade de órgãos públicos e na intensificação da participação cidadã (PIMENTA e CANABARRO, 2014; SILVA, 2011; DAVIES, 2009; WARD & GIBSON, 2010; COLEMAN & KAPOSI, 2009; SÆBØ et al, 2008; PINHO, 2008; MARQUES, 2008; PEREIRA, 2008; JENSEN & VENKATESH, 2007; CHADWICK, 2006; POLAT, 2005; GOMES, 2005a e 2005b; FOUNTAIN, 2001).

Nesse cenário, muitos parlamentos têm investido no incremento de sua presença virtual. Esse investimento não é, contudo, simples, trazendo uma série de implicações para o próprio funcionamento das instituições. É preciso compreender a complexidade das consequências dessa decisão, sendo equivocado imaginar que certas instituições públicas têm reduzida presença virtual apenas porque os “mandatários do poder” assim o desejam. Esse pode ser um dos fatores, mas não é o único, já que é do interesse de tais atores ocupar novos espaços de visibilidade.

O objetivo deste texto é discutir o caso de uma instituição específica que estabeleceu como uma de suas metas a maior utilização das TICs na interface com os cidadãos: a Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG). O caso se conecta à crescente literatura na área de estudos

* DOI: 10.24328/2017/61012.88/07

legislativos sobre internet, em que há pesquisas centradas nas ações de parlamentares e outras focadas no contexto institucional da apropriação de tais dispositivos (PERNA e BRAGA, 2011; BRAGA e NICOLÁS, 2009; BRAGA, 2008, 2007; NORTON, 2007, LESTON-BANDEIRA, 2007; COLEMAN, 2005; 2009, CARDOSO et al, 2004; ELVEBAKK, 2004; HOFF, 2004; WARD & LUSOLI, 2005; ZITTEL, 2003). O estudo aqui apresentado não realiza, contudo, uma análise de *websites*, plataformas ou dispositivos digitais adotados pela ALMG. O objetivo é levantar desafios e dilemas no incremento do uso de TICs para a promoção da interação entre a instituição e a sociedade, a partir da ótica de atores diretamente envolvidos no processo. Aproximamo-nos, assim, da agenda tematizada por Possamai (2014) sobre a necessidade de uma visão mais complexa na compreensão dos fatores que obstaculizam incrementos digitais em organizações públicas.

Dois procedimentos de coleta de dados alicerçam o estudo. Em primeiro lugar, analisaram-se documentos que balizam o processo de mudança institucional da Assembleia. Em segundo lugar, e mais fundamentalmente, empregamos dados produzidos por 36 entrevistas semiestruturadas e quatro grupos focais realizados junto a servidores da ALMG e deputados estaduais. Foram ouvidos os principais responsáveis pelo desenvolvimento e manutenção das iniciativas digitais da Assembleia, bem como aqueles que coordenam ações estratégicas da Casa. Das 36 entrevistas realizadas, oito foram com deputados e 14 com técnicos de alto escalão (diretores e gerentes da ALMG). Os demais entrevistados incluem assessores parlamentares, técnicos de médio escalão de diversas gerências e ex-funcionários da Casa (incluindo alguns de alto escalão). Dos quatro grupos focais, participaram 25 pessoas, sendo que uma delas participou de mais de um grupo. A média de participação foi de 6,75 participantes por grupo. Todos eles eram funcionários técnicos de médio escalão da ALMG¹.

O texto está estruturado em três seções. Na primeira delas, abordamos, brevemente, o processo de mudança institucional da ALMG. Na segunda, apresentamos, também sucintamente, algumas das principais

¹ Por razões éticas, registradas formalmente no termo de consentimento dos entrevistados, não identificaremos nenhum deles pelo nome ou pela função desempenhada. Tal garantia foi assegurada a todos os entrevistados, como maneira de preservá-los.

ações desenvolvidas na apropriação de TICs para a promoção da relação entre cidadãos e ALMG. Na terceira seção, enfocamos os principais obstáculos encontrados por pessoas à frente de tais ações.

A MUDANÇA INSTITUCIONAL DA ALMG

A Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) experimenta um processo de mudança institucional de longa duração, cujas raízes remontam ao final da década de 1970. Tal processo foi impulsionado pela constatação dos altos índices de renovação parlamentar da Casa em meados dos anos 1980, o que foi interpretado como evidência de uma crise de legitimidade do legislativo mineiro (ANASTASIA, 2001). Acreditava-se que o distanciamento da Assembleia em relação à população alimentava a crescente apatia dos cidadãos e a cristalização de uma imagem negativa da instituição. A estratégia adotada para reverter esta percepção negativa foi a de promover uma série de inovações institucionais (ANASTASIA, 2001; MANGUE, 2008; OLIVEIRA, 2009; ROCHA, 2011; MENDONÇA e CUNHA, 2012). Tais inovações incluem a profissionalização da Casa com a realização de concursos e a criação da Escola do Legislativo, em 1992. Também se destaca a criação de novos espaços de interlocução entre a Assembleia e os cidadãos, os quais foram registrados formalmente na Constituição Estadual e no Regimento Interno da instituição.

A Constituição Estadual de 1989 previu a realização de audiências públicas no interior das Comissões Permanentes da Casa. Na sequência, a Assembleia criou Ciclos de Debates, Seminários Legislativos, Fóruns Técnicos, Debates Públicos e os processos participativos de discussão e revisão das leis orçamentárias. Também se destaca a atuação da Comissão de Participação Popular, cuja criação, em 2003, abriu novas oportunidades para a incorporação de propostas de cidadãos e associações civis.

Esses processos participativos têm alta complexidade e já envolveram centenas de instituições da sociedade civil. Alguns deles objetivam fomentar discussões públicas em torno de questões relevantes, colocando cidadãos, especialistas e “autoridades” em situação de interlocução. Outros envolvem a construção coletiva de propostas com a subsequente

votação das mesmas e o estabelecimento de prioridades entregues à Mesa Diretora da ALMG. Há, ainda, processos voltados à fiscalização das ações do poder Executivo Estadual, como é o caso da revisão das leis orçamentárias.

Neste texto, não será possível fazer uma apresentação mais detalhada dessas inovações, nem uma análise crítica das mesmas. Tais aspectos encontram-se explorados em outro trabalho (MENDONÇA e CUNHA, 2012). Nosso intuito, aqui, é apenas contextualizar essas ações que marcam o processo de incorporação de TICs pela Casa, ao qual passamos na sequência.

AS TICS NA ALMG: UM MECANISMO DE APROXIMAÇÃO DO CIDADÃO?

A preocupação com o uso de tecnologias da informação e da comunicação (TICs) foi marcante ao longo do processo de mudança institucional da ALMG. Inicialmente, a aposta foi na informatização da Casa e de seus processos, por meio da criação de sistemas informacionais, da estruturação de bancos de dados e da criação de políticas de gestão da informação. Em um segundo momento, o foco no emprego de TICs voltou-se para a viabilização de interações diversas (MENDONÇA e CUNHA, 2012).

Esse processo começou a ganhar forma com a criação do *website* da ALMG em 1995. Desde então, estabeleceram-se vários mecanismos interativos, sendo que a versão atual do *website* (reformulado em 2011) inclui enquetes, consultas públicas *on-line*, canais de *fale com a Assembleia*² e *com deputados*³ e a possibilidade de envio de sugestões de projetos de lei⁴.

Vários autores têm desenvolvido trabalhos que buscam analisar o potencial das TICs para o fortalecimento da imagem e da qualidade das atividades dos parlamentares (KIES, 2010; COLEMAN e BLUMLER, 2009; LESTON-BANDEIRA, 2007; NORTON, 2007; COLEMAN, 2005;

² Disponível em: <http://www.almg.gov.br/participe/fale_assembleia/>.

³ Disponível em: <http://www.almg.gov.br/participe/fale_deputado/index.html>.

⁴ Disponível em: <http://www.almg.gov.br/participe/envie_sugestao_lei/>.

WARD e LUSOLI, 2005). Segundo Leston-Bandeira (2007), os parlamentos devem se apressar na incorporação das TICs para: (1) criar novas possibilidades comunicativas junto a públicos diversos; (2) disseminar informações de maneira ágil e barata; e (3) tornar mais eficientes processos internos de gestão. Segundo a pesquisadora, a internet permite uma comunicação com diferentes atores (internos e externos), além de possibilitar a maior transparência das decisões políticas e a disseminação de informações de forma rápida e eficaz. Coleman (2010) lembra que essa disseminação é importante, tendo em vista o ceticismo com que parlamentos são frequentemente tratados na mídia massiva.

Leston-Bandeira (2007) salienta, ainda, a relevância de que parlamentos usem os dispositivos digitais para o exercício de suas múltiplas funções que incluem: resolução de conflitos, educação, legislação, legitimação, representação e escrutínio. A ALMG tem afirmado que procura incrementar o uso que faz das TICs no sentido de incorporar cidadãos no exercício de suas diferentes funções. Tal movimento aparece no bojo das ações realizadas a partir do *Direcionamento Estratégico*⁵ produzido pela instituição para a década 2010-2020, que assume como um dos objetivos organizacionais: “Inovar mediante a incorporação de melhores práticas e novas tecnologias de informação e comunicação”.

Dentre as principais mudanças surgidas desde então, ressaltam-se: a instituição do Comitê Gestor do Portal da Assembleia; a ampla reformulação do *website* da instituição com vistas a se tornar mais amigável a públicos externos; a criação da Gerência de Governo Eletrônico e da Gerência de Comunicação e Mídias Digitais; o fortalecimento do emprego de consultas públicas *on-line*; a inserção da instituição no *Twitter*; a preparação de um portal de monitoramento de políticas públicas e a adoção da política de *dados abertos*.

Nesse momento, faz-se interessante chamar a atenção para quatro das iniciativas supracitadas. A primeira são as Consultas Públicas *On-line*⁶, instituídas em 2009 e já utilizadas em seis momentos: (a) Plano decenal de educação (212 contribuições); (b) Reforma Política (752 con-

⁵ Informações disponíveis em: <http://www.almg.gov.br/a_assembleia/entenda_assembleia/direcionamento_estrategico/index.html>.

⁶ Para interessantes abordagens sobre consultas públicas, ver Kies (2010); Schlosberg et al (2009); Shane (2009).

tribuições); (c) Fórum democrático para o desenvolvimento de Minas Gerais (715 contribuições); (d) Seminário Legislativo Pobreza e Desigualdade (179 contribuições); (e) mobilidade urbana (210 contribuições); e (f) revisão do PPAG (55 contribuições).

A consulta pública é feita a partir do portal da Assembleia [...]. Permite ou pretende colher opiniões da sociedade sobre algum tema em discussão aqui na Assembleia. [...] Esta é uma maneira de trazer estas pessoas para cá, não é? Obviamente precisa de algum marketing de propaganda para tornar mais conhecida, né? (Entrevistado 19).

A segunda iniciativa a ser destacada é o portal de políticas públicas, que se configura como uma clara tentativa de retirar o foco da ALMG da produção de leis e voltá-lo ao escrutínio do Poder Executivo. Tal proposta se constrói no contexto de questionamento da forte assimetria entre Poder Legislativo e Executivo, algo característico do sistema político brasileiro e de grande parte das democracias contemporâneas, marcadas pelo *governismo* (ABRUCIO, 1998; ANASTASIA, 2001).

O portal de políticas públicas propõe-se a prover informações acessíveis sobre o andamento de políticas governamentais. Por meio dele, é possível acompanhar gastos e metas de diversos projetos, estruturados a partir de temas, regiões geográficas ou grupos sociais. A ação se caracteriza como uma tentativa de viabilizar o envolvimento dos cidadãos na atividade parlamentar de fiscalização do Poder Executivo. Um dos entrevistados explicitou a mudança alimentada pela proposta:

Esse portal é uma mudança [...]. É a visão de que a verdadeira intervenção que se faz no Estado, ela se faz na observação, fiscalização e na intervenção das políticas conduzidas pelo poder Executivo. O desejo que está por trás disso é: se você quer saber sobre saúde em Minas, por exemplo, venha à Assembleia. A Assembleia buscará coleccionar indicadores, informações, bancos de dados; saber quem são os atores envolvidos; para avaliar as políticas que estão sendo desenvolvidas. (Entrevistado 23).

O portal indica, ainda, uma tentativa da Assembleia de atuar como *data masher*. De acordo com Coleman (2010), *data mashers* são atores

que se alimentam de dados disponíveis para organizá-los e cruzá-los em interfaces de fácil acesso pelos usuários. É interessante observar que, nesse caso específico, o legislativo mineiro parece atuar simultaneamente como *data masher*, nos termos de Coleman (2010), e como indutor da atuação de *data mashers*. Isso porque, por um lado, a ALMG busca dados alimentados por diferentes secretarias do governo estadual de modo a oferecê-los em uma plataforma amigável. Por outro, tais dados podem alimentar iniciativas de outras entidades e indivíduos que as relacionem a bancos de dados diversos, aumentando a transparência da gestão pública. Ademais, a discussão em torno do portal acendeu o debate dentro da ALMG sobre a necessidade de a própria instituição adotar uma política de *dados abertos*, o que nos conduz ao próximo ponto.

A terceira iniciativa a ser mencionada é a política de *dados abertos* da instituição, que tem gerado muita discussão interna, sobretudo no que concerne aos tipos de dados a serem disponibilizados. Freitas e Pimenta (2014, p. 101) explicam que o conceito de *Open Data* difundiu-se recentemente

após as iniciativas de disponibilização pública de dados de governo, em 2009, através dos projetos *data.gov.uk* e *Data.gov*, na Inglaterra e nos Estados Unidos, respectivamente. A ideia é que certos dados devem ser disponibilizados livremente para qualquer pessoa ou instituição, para uso e republicação, inclusive, sem restrições de *copyright*, patentes ou outros mecanismos de controle

Acredita-se que uma política de dados abertos possa promover *accountability* mais efetiva de instituições públicas, embora Peixoto (2013) recomende cautela nessa articulação direta.⁷ No caso da ALMG, a orientação institucional é a de um processo gradual para a abertura paulatina da Casa.

⁷ Peixoto (2013) não nega a relação entre dados abertos e *accountability*, mas sustenta a necessidade de uma imprensa livre para que as informações possam se tornar visíveis no espaço público. O autor também afirma a importância da existência de condições para participação cidadã através do controle dos agentes públicos, da possibilidade de manifestarem suas preferências e da capacidade de influenciarem a elaboração e definição de políticas públicas.

Começar com alguns dados e incorporar outros. Como vamos justificar que vamos colocar só alguns? [...] Conclusão: tem que mostrar que tem um cronograma, disponibilização das informações. (Entrevistado 05).

A quarta e última iniciativa a ser salientada diz respeito ao desenho de políticas de uso das redes sociais na Assembleia. Os objetivos traçados pelos documentos analisados⁸ são os de diminuir barreiras entre a Assembleia e os cidadãos e potencializar a repercussão dos conteúdos produzidos pela Casa Legislativa. Das plataformas apropriadas pela Assembleia, o *YouTube* é utilizado desde 2009; o *Twitter* e o *Facebook* desde 2011.

A partir das iniciativas apresentadas, é possível apreender algumas características e tendências dos processos em curso na ALMG. Uma delas é o uso de TICs para a incorporação da participação de cidadãos comuns, mais do que de entidades. Isso porque os demais processos participativos da instituição (como os seminários legislativos e os fóruns técnicos) são focados na sociedade civil organizada, havendo um sentimento de grande parte da Casa de que é preciso abrir espaço para a expressão de indivíduos desmobilizados.⁹

Esta tendência apresenta-se como um dos grandes desafios para a instituição. Segundo um dos entrevistados, *o novo portal foi todo construído e pensado tentando melhorar a relação com o cidadão comum*. (Entrevista 17). Reconhece-se que *a Assembleia tem uma dificuldade imensa de chegar ao cidadão comum. Ela não conseguiu e não sabe como chegar a este cidadão* (Grupo focal 01). A tendência desse foco fica evidente nas consultas públicas *on-line*, bem como na utilização de um novo dispositivo no portal da ALMG, por meio do qual cidadãos podem encaminhar sugestões de projeto de lei.

⁸ “Políticas de uso das redes sociais da ALMG”, produzido pelo Núcleo Web/Gerência de Jornalismo e pela Diretoria de Comunicação Institucional e “Minuta sobre política de uso das redes sociais na ALMG”, também elaborado pelo Núcleo web/Gerência de jornalismo.

⁹ A respeito deste “sentimento”, ver Mendonça e Cunha (2012). O relatório evidenciou a força da discussão, entre servidores da Casa, sobre a representatividade das entidades que atuam nos fóruns participativos. Nessa discussão, é muito recorrente a defesa de formas de participação não balizadas por entidades da sociedade civil.

Nosso esforço maior tem sido na relação com o cidadão. Até porque o propósito maior do nosso direcionamento é fortalecer o reconhecimento que o cidadão tem do trabalho da Casa. (Entrevistado 05).

A segunda tendência observada é a percepção de que a interação ALMG-Cidadão tem várias dimensões, que dialogam com as diversas atribuições do Legislativo. Nota-se, por exemplo, um cuidado especial no *provimento de informações aos cidadãos*, o qual tem forte relação com a função educativa de parlamentos e com a função de monitoramento dos mandatários do poder. A ideia é que a disponibilização de informações permite ao cidadão um acompanhamento mais próximo das atividades desenvolvidas pelos seus representantes e uma participação mais qualificada (NORRIS, 2001).

A participação sem que se disponha de toda a informação pode ser vazia, pode ser frágil. Tem que ter consistência. (A informação) é essencial para que possa expandir e avançar em formas participativas. (Entrevistado 30).

A despeito da importância da informação para a participação, deve-se ressaltar, todavia, a ausência de outros aspectos que poderiam incrementar a participação *on-line*. Chamamos a atenção, sobretudo, para a escassez de dispositivos dialógicos que fomentem conversas mais horizontais entre cidadãos e seus representantes. Feita essa consideração, passamos, agora, ao ponto nodal do presente artigo: afinal quais são, na opinião de gestores e técnicos da ALMG, os obstáculos que parecem constranger o processo de incorporação das TICs na promoção de relações com a sociedade?

OBSTÁCULOS À APROPRIAÇÃO DAS TICs

Esse discurso é bacana, mas, quando tem que se haver com a realidade, há uma dificuldade imensa em implementar certas ferramentas destas, por mais interessantes que elas sejam, quando a gente se depara com ... como é que eu diria?... com a realidade... (Entrevistado 05).

O desenvolvimento e a apropriação de Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) pelos atores estatais não é algo simples (POSSAMAI, 2014; MARQUES, 2011; GOMES, 2011; MARGETTS, 2010a; COLEMAN, 2010; KIES, 2010; LESTON-BANDEIRA, 2007; FOUNTAIN, 2005; CARDOSO et al, 2004; PEREIRA et al, 2012). Há uma série de desafios dentro da própria instituição, dificultando um emprego mais acentuado de TICs para o estabelecimento de relações com os cidadãos (MARGETTS, 2010a; TRECHSEL et al 2003). Fountain (2005) propõe uma matriz analítica (*Technology Enactment Framework*) que evidencia a força de variáveis institucionais na forma como organizações se apropriam das tecnologias. De acordo com ela, há uma “tendência dos atores de implementar novas TICs de modos que reproduzem, de fato reforçam, mecanismos socioestruturais institucionalizados” (FOUNTAIN, 2005, p. 153).

Neste estudo, argumentamos que embora a disposição dos representantes políticos seja um fator essencial nas decisões de implementar soluções digitais, o uso que se faz das TICs não é função exclusiva da vontade deles, ligando-se a uma complexa trama de variáveis. A literatura chama a atenção para variáveis como a natureza do regime político, a cultura política, as relações entre os poderes constitucionais, o grau de antagonismo político existente, a característica dos parlamentares (idade, número de legislaturas, relação com a bancada, partido, região de origem etc.), a estrutura administrativa do parlamento e a existência de recursos diversos, para citar alguns exemplos. Neste artigo, nosso intuito não é testar o peso dessas variáveis. O foco é evidenciar algumas das dificuldades experienciadas por aqueles que estão diretamente envolvidos no processo de implementação de ações digitais voltadas a aproximar cidadãos e a ALMG. A seguir, abordaremos os principais obstáculos mencionados por eles, sem a pretensão de um levantamento exaustivo.

Da organização administrativa do parlamento

Uma questão chave na literatura, e que se mostrou muito presente nas falas de nossos entrevistados, é relativa à organização administrativa de uma instituição (MARGETTS, 2010a; 2010b; FOUNTAIN, 2001; 2005; 2010; MARQUES, 2011; POSSAMAI, 2014). Nota-se, em primeiro

lugar, a existência de conflitos entre diferentes setores, dado que os papéis e as funções destes não são frequentemente bem definidos. As passagens abaixo evidenciam esta questão:

Temos já desde alguns anos uma espécie de divisão de responsabilidades entre a área de tecnologia, vinculada à Diretoria de Planejamento, e a área de divulgação de informação que está ligada ao núcleo web, Diretoria de Comunicação. Esta relação existe há algum tempo e sempre foi pouco... digamos... amigável. Já tivemos diversos atritos por conta desta questão. (Entrevistado 05).

Pode haver um pouco de desencontro entre um setor e outro. Já ouviu falar daquele famoso “deixa que eu deixo”? Como a Assembleia é uma cadeia muito grande, de vez em quando isso acontece. (Entrevistado 19).

A ausência de definição clara de papéis pode culminar na paralisia decisória. Um caso ilustrativo a respeito dos desencontros entre setores ocorreu durante as discussões sobre a proposta de criar um mecanismo no portal da instituição que permitisse aos cidadãos sugerir projetos de lei. Houve muita controvérsia sobre o destino das propostas e um acordo inicial foi alterado, depois que setores envolvidos recuaram dos acordos iniciais.

Se o “deixa que eu deixo” mencionado pelo entrevistado permite vislumbrar a fragmentação existente, também encontramos situações que poderiam ser classificadas como “vai que é minha”. Alguns processos de apropriação das TICs parecem se desenvolver paralelamente, sem que articulações mais precisas sejam delineadas. É o caso do Portal de Políticas Públicas e das ações previstas pelo projeto estratégico *Novas Tecnologias no Relacionamento com a Sociedade*. Aquele se encontra sob a coordenação de técnicos da Gerência de Consultoria Temática (GCO), ao passo que este é gerido por um servidor da Gerência de Tecnologia de Informação (GTI). Em nossas entrevistas, constatamos que, embora conexões fossem possíveis, elas não vinham sendo institucionalmente pensadas.

Muitas vezes, o desencontro entre setores está ligado à fragmentação do processo de implementação das TICs, que acaba por não assumir

um sentido coerente (MARGETTS, 2010a; LESTON-BANDEIRA, 2007). Encontramos, inclusive, relatos sobre a falta de compartilhamentos de significados, como ilustra a passagem abaixo:

Eu não fui capaz de avaliar em que medida o resto do mundo entendia o que eu estava falando. [...] Faltou clareza no entendimento das equipes. Tivemos dificuldade de entender e da gente deixar mais claro. Por uma questão semântica. (Entrevistado 05).

Silveira (2005) lembra que a troca de informações é essencial para a construção dos significados coletivos. Essa troca parece não ocorrer em muitos momentos-chave do processo da ALMG.

Ainda no que concerne à organização administrativa da instituição, é preciso lembrar que as rotinas da Assembleia atuam como obstáculo fundamental ao aprofundamento do processo de incorporação de TICs. Há grande resistência de alguns setores da Casa em alterar o *modus operandi* de suas atividades.

Você conseguir introduzir estas ferramentas pressupõe algum ajuste mínimo em procedimentos... em forma de trabalho... E nessa hora, por mais interessante que seja a importância das tecnologias, você acaba esbarrando aí. (Entrevistado 05).

Como lembra Wei Chun Choo (2003), a falta de flexibilidade de organizações para se adaptar a novas práticas, decorrente de crenças herdadas, acaba por dificultar o surgimento de novas realidades. Ao revisar o trabalho de Jane Fountain, Possamai (2014) chama a atenção para a forma como modelos cognitivos, significados partilhados, padrões de relações profissionais e regulamentos profundamente internalizados em uma organização contribuem para a sustentação do *modus operandi* em voga. Elvebakk (2004) caminha no mesmo sentido ao analisar instituições parlamentares, afirmando que elas seriam, pela sua própria natureza, instituições conservadoras, pouco afeitas à mudança.

Se tivesse mais dedicação das equipes, teríamos avançado mais rapidamente. Não chamaria um obstáculo. É coisa da rotina e adaptar coisas novas, especiais, projetos do direcionamento estratégico e in-

corporar. Isso causa algumas dificuldades. É tudo uma situação nova de organização do trabalho. (Entrevistado 30).

A rotina que permite a execução da gestão cotidiana obstrui, muitas vezes, a adoção de processos e práticas inovadores. Assim, como apontam Margolis e Resnick (2000), Coleman (2010) e Marques (2011), quando incorporadas, TICs acabam por ser utilizadas, frequentemente, para fazer mais do mesmo, reproduzindo a *politics as usual*.

Da ausência de alguns recursos

Além das estruturas organizacionais de instituições, Trechsel et al (2003) e Margetts (2010a) lembram a indisponibilidade de recursos como um obstáculo fundamental para o aprofundamento do emprego de TICs. Recursos de diversas naturezas são essenciais para o avanço de processos institucionais de incorporação de TICs. No caso da ALMG, nota-se, sobretudo, a existência de um receio sobre a disponibilidade de recursos humanos para lidar com o volume de trabalho implicado por uma inserção mais efetiva na internet. *Going online* requer não apenas planejamento detalhado, mas também uma manutenção cotidiana de tarefas antes inexistentes.

Como apontam Kies (2011), Chadwick (2006) e Marques (2011), a internet reduz significativamente o custo da participação cidadã, ao mesmo tempo em que pode aumentar o custo da instituição e dos parlamentares para lidar com essa participação digital. O grande volume de demandas e considerações enviadas ao parlamento pode provocar sobrecargas e paralísias na instituição, gerando a sensação de desorganização ou descaso.

[Há o] receio de colocar no ar e não ter pessoas suficientes para fazer a moderação destes recursos. Você tem que dar a dinâmica. Se demorar um ou dois dias para dar resultado, você mata a ferramenta. Uma das coisas básicas dela é ser dinâmica. É não ter capacidade de oferecer tempo de resposta adequado. (Entrevistado 19).

Exemplar sobre a falta de pessoal para lidar com o volume da participação foi uma entrevista realizada com um(a) funcionário(a) de alto

escalão da ALMG. As respostas sobre as estratégias de incorporação de TICs desdobraram-se em uma série de críticas à instituição que sobrecarregaria certos setores com novas ações, sem lhes dar as condições para cumpri-las. Há um sentimento generalizado de que a existência *on-line* requererá não apenas reestruturações significativas, mas também a contratação de um grande contingente de servidores para dar conta deste novo universo interacional.

Da indisposição dos representantes em interagir com os cidadãos

O terceiro fator que impõe obstáculos ao aprofundamento do uso de TICs na ALMG, na leitura dos entrevistados, diz respeito aos perigos da interação mais intensa com os cidadãos. Se essa abertura é uma demanda do contexto contemporâneo, não se pode negligenciar seus riscos. Alguns desses riscos podem ser benéficos ao jogo democrático de um modo geral, como o aprofundamento da transparência pública e a aproximação de representantes e representados (COLEMAN, 2010). Outros, todavia, não são tão positivos assim, como a possibilidade de enxurradas de críticas públicas genéricas, que apenas alimentam a espiral de cinismo contra as instituições democráticas.

Ademais, há riscos individuais para os próprios parlamentares se se tem em vista a necessidade de uma gestão de suas imagens públicas. Parlamentares podem considerar que a disponibilização de mais informações das atividades realizadas dentro do parlamento é prejudicial para seus cálculos políticos. Elvebekk (2004, p. 51) lembra que “há poucas indicações de que deputados procurem reinventar ou reinterpretar seu papel público por meio da internet”.

Eu não sei se a Assembleia, os deputados e a administração da Assembleia estão abertos (e dispostos) a um fórum de discussão. [...] Eu não sinto até o momento que haja uma maturidade política da Assembleia pra colocar, por exemplo, um projeto de lei em discussão. (Entrevista 17).

Existem alguns aspectos que são meio melindrosos. A divulgação da presença dos deputados na Assembleia, resultado das votações... Isso

a gente não colocou disponível ainda porque tem um aspecto político aí, né? Tem dificuldades políticas, além de recursos financeiros e humanos. (Entrevistado 19).

Se a internet abre possibilidades interessantes para que representantes estabeleçam contato com um leque mais amplo e variado de cidadãos, ela também impõe novos riscos que os parlamentares nem sempre estão dispostos a correr. O aprofundamento das ações para incorporação de TICs pelas instituições parlamentares depende, obviamente, desses cálculos estratégicos que, frequentemente, não apontam para o fortalecimento das estratégias digitais.

Existe, por parte de alguns entrevistados, uma leitura de que certos parlamentares temem a abertura de formas mais dialógicas de interação com os cidadãos. A instituição se tornaria, assim, uma espécie de vitrine opaca:

A Assembleia é muito opaca naquilo que ela comunica e outras é apenas vitrine. Não se consegue furar onde você vê e não se consegue perfurar essa vitrine. Não tem porosidade. A própria questão das verbas indenizatórias. [...] Não é nem vitrine, é opacidade... (Grupo focal 1).

Essa opacidade é, portanto, e em certa medida, de mão dupla. Se há uma dificuldade em abrir certas informações e tornar-se uma instituição mais porosa, também há uma dificuldade em lidar com o que chega à instituição. Assim, mesmo que haja um aumento dos espaços de informação e participação baseados nas novas TICs, não há nenhuma garantia de que as informações recolhidas sejam analisadas pelos parlamentares ou mesmo cheguem ao seu conhecimento.

Assim, a ALMG tem dificuldades em demonstrar para seus públicos a efetividade dos espaços de participação criados para aprofundar a relação com os cidadãos. Em seu estudo sobre o parlamento britânico, Coleman (2010, p. 94) já dava indicações sobre essa dificuldade, afirmando que “tanto participantes como servidores que experienciaram consultas parlamentares reconheceram que houve um processo, de visibilidade mútua, mas que havia pouca confiança na possibilidade de ter impacto político tangível”. A citação abaixo corrobora tal visão:

As coisas são absolutamente soltas. A própria Assembleia não é capaz de responder o que aconteceu na audiência do ano passado. O que aconteceu? Ninguém sabe! Ainda mais o cidadão que participou... A gente está criando coisas, mas não está preocupado em responder às pessoas que participaram. (Grupo focal 1).

Essa dificuldade na construção de uma interação efetiva, que inclui não apenas a consideração das contribuições dos cidadãos, mas também o *feedback* sobre essa consideração, acaba por alimentar o ceticismo e a frustração em relação ao Legislativo e a seus canais participativos. Sem sentir-se ouvido, o cidadão deixa de ver propósito em participar. Como já pontuava Castells (2003, p. 129), nessas situações, os “cidadãos não veem muito sentido em gastar energia em indagações políticas, exceto quando atingidos por um evento que desperta sua indignação”. A interação precisa ser recíproca para fazer sentido para os cidadãos.

Da indisposição dos cidadãos para participar

O quarto obstáculo a ser mencionado não é interno à Assembleia, embora mereça tratamento por parte da instituição quando do planejamento de suas estratégias. Trata-se da disposição dos cidadãos de participar politicamente. Apesar de toda expectativa de que a internet pudesse resolver problemas ligados à restrição de canais informativos e aos custos do engajamento de cidadãos, diversos estudos indicam que seu uso não levou, necessariamente, ao incremento da participação política dos cidadãos (BIMBER, 2001; BRUNDIDGE e RICE, 2010; HINDMAN, 2008). Alguns de nossos entrevistados também chegaram a essa constatação:

Simplesmente colocar não quer dizer que vai ter a participação. Certa apatia ou distanciamento das pessoas em relação ao legislativo, pondo em dúvida até mesmo as boas intenções, elas próprias ou por intermédio da visão do senso comum. Além dos nossos problemas todos de colocar, tem ainda esta certeza de que tem que haver um esforço adicional para trazer estas pessoas para usar os recursos que a gente tem para trabalhar. (Entrevistado 05).

A apatia política e o desinteresse dos cidadãos podem minar esforços de iniciativas digitais. Adicione-se a isso o fato de muitas pessoas evitarem discussões políticas em arenas mais institucionalizadas. Lev-On e Manin (2009), Wojcieszak e Mutz (2009) e Wright (2012) evidenciam que os cidadãos tendem a discutir política em espaços mais informais, o que ajuda a entender a baixa participação nas plataformas digitais de diversos parlamentos. As estruturas muito arquitetadas e balizadas tendem a afastar os cidadãos que preferem espaços mais fluidos e fluxos menos controlados para o intercâmbio de discursos.

Para além do ceticismo em relação a espaços institucionais, outra potencial causa de desinteresse dos cidadãos é o desconhecimento em relação às atribuições, prerrogativas e limites do Poder Legislativo estadual.

O cidadão está anos luz afastado da Assembleia. Não sabe o que é a Assembleia, não sabe o que ela faz, nem como faz, nem para quê. [...] Não adianta você achar que tem uma página bonita na internet, você vai conseguir atrair participação da população. Não vai. (Grupo focal 1).

A questão do interesse dos cidadãos de participar ou de se informar sobre as atribuições da Assembleia não pode ser inteiramente resolvida pela Assembleia. A instituição pode, contudo, buscar minimizar alguns problemas e construir estratégias para incentivar o engajamento cívico.

Da falta de controle da visibilidade

Uma das preocupações fundamentais de qualquer instituição diz respeito ao controle de sua própria visibilidade e, conseqüentemente, da gestão pública de sua imagem. Os meios de comunicação convencionais afetam significativamente essa tentativa de controle, sobretudo se se tem em vista o ceticismo tradicional do jornalismo em relação ao Poder legislativo e o foco das coberturas em escândalos (COLEMAN, 2010; WAISBORD, 2000, GOMES, 2004). A ALMG precisa lidar frequentemente com coberturas depreciativas, como evidencia o excerto abaixo:

Exemplo do jornal [Nome do veículo]. Ação de distribuição de canecas semitêrmicas de forma a eliminar até 70% do consumo dos copos de plástico, para acabar ou diminuir com o impacto ambiental. A menina do [Nome do veículo] ligou, fez a pauta. Destacamos o projeto sustentável etc. A notícia é: Assembleia gasta 30 mil em canecas. Isto é pauta negativa. Então, notícia boa é notícia ruim... Não tem jeito. Mas isso não é um problema do nosso Legislativo. É um problema geral do legislativo, na Inglaterra, na Dinamarca, no Japão... (Entrevistado 13).

Se os meios massivos já impõem dificuldades à gestão da imagem, as novas TICs trazem desafios ainda mais complexos a esse processo (COLEMAN, 2010). Informações e opiniões produzidas por diferentes fontes ganham circulação mais ampla, inclusive a partir da ressignificação de dados e informações providos pelo próprio parlamento. Para o entrevistado 17, *a Assembleia não tem controle da informação; ninguém mais hoje em dia tem controle*. Mesmo quando parlamentares indicam querer ampliar os espaços de interação e comunicação através da adoção de ferramentas digitais, há dúvidas institucionais sobre a perda de controle acerca do teor das comunicações:

A Assembleia tem um pouco de receio de utilizar todas as mídias, chamar a população e não saber o que fazer com isso. Tem esse receio de quem chamar, quando chamar... (Grupo focal 1).

Neste sentido, as estratégias desenvolvidas de ocupação de redes sociais digitais envolvem muita reflexão. Há particularmente um temor em relação a cidadãos hiperengajados que possam vir a participar tão intensamente, que venham a criar problemas de gestão da informação tanto para a administração da Casa quanto para os parlamentares. Assim, há algumas sugestões por uma utilização menos dialógica das TICs:

Quando traz para a Assembleia, você tem o controle das pessoas que entram. Você teria possibilidade de moderar as discussões. [...]. A Assembleia vai ocupar estas redes, mas tentando divulgar como ação, e não tentar colher informação, participação da sociedade. (Entrevistado 19).

O receio da falta de controle leva o autor da última citação a sugerir que as redes digitais não fundarão práticas participativas, mas apenas novas maneiras de divulgar informações. Advém daí a proposta de um desenho bastante controlado. É preciso lembrar que as experiências de participação na internet sugerem que o planejamento do desenho da iniciativa é fundamental, mas, como já mencionado, o excesso de controle e de estruturação pode levar ao afastamento dos usuários.

Da exclusão digital

Apesar da ampla difusão da ideia de que “estamos todos conectados” e dos avanços significativos a esse respeito em grande parte do mundo, o problema da exclusão digital não é desprezível (DIJK e HACKER, 2000; LIFF e SHEPHERD, 2004; MARQUES, 2012; DI MAGGIO e HARGITTAI, 2001). No Brasil, dados recentes indicam que, apesar de um rápido crescimento do percentual de brasileiros conectados, 58% da população brasileira usa a internet, representando 102 milhões de usuários.¹⁰ O problema é mais grave em regiões mais afastadas dos grandes centros urbanos, sobretudo em áreas rurais. Um dos entrevistados reafirma essa realidade ao falar das ações da ALMG:

O pessoal do interior mesmo não tem acesso à internet. Tem muita gente que não tem acesso. A gente que viaja no interior inteiro não tem acesso. E, se tem, o celular não tem o *smartphone*. (Grupo focal 1).

O reconhecimento da existência de uma exclusão digital (NORRIS, 2001) ajuda a compreender a importância de se desenhar uma rede participativa eletrônica que leve em consideração espaços distintos de conexão (públicos ou privados) e tipos de conexão (banda larga ou discada), bem como variados dispositivos (*smartphones*, *tablets* ou computadores). As diversas possibilidades de conexão poderiam permitir uma

¹⁰ Pesquisa “TIC Domicílios 2015”. Disponível em: <<http://cetic.br/pesquisa/domicilios/>>.

maior inclusão de cidadãos até então ausentes dos processos de interação com o parlamento.

É fundamental perceber, contudo, que estratégias de inclusão política e de interlocução com a sociedade não podem se resumir a ações digitais. Isolar o “mundo *on-line*”, como se ele tivesse existência e soluções próprias, seria não apenas ineficiente, mas potencialmente maléfico à democracia e à própria instituição. É preciso conciliar estratégias diversas de interlocução, realizando ações que incorporam arenas distintas, momentos diferentes e atores variados. A eficiência e as potencialidades das soluções digitais só podem ser alcançadas se combinadas a outras estratégias que permitam a efetiva ampliação da participação e não apenas uma fetichização do *on-line* que exclui todos aqueles que não se encontram “devidamente conectados” (MARQUES, 2012).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente trabalho, buscamos analisar alguns obstáculos ao desenvolvimento da apropriação de TICs pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais, assinalando, na trilha de Fountain (2005) e Possamai (2014), que fatores burocráticos são absolutamente centrais para compreender essa questão. Com base em entrevistas, observações e grupos focais, foram identificados seis obstáculos fundamentais: 1) Organização administrativa do parlamento; 2) Recursos; 3) Disposição dos representantes em interagir com os cidadãos; 4) Disposição dos cidadãos em participar; 5) Dificuldade de controle da visibilidade; 6) Assimetrias de acesso e exclusão digital.

A despeito dessas dificuldades, é preciso apontar que há avanços significativos já realizados. Existe uma clara orientação institucional, manifesta através do *Direcionamento Estratégico 2010-2020*, em direção ao aprofundamento do uso de TICs na relação ALMG-Sociedade. Ainda que vaga, essa orientação é fundamental para que mudanças possam avançar:

Acho que é um caminho sem volta. (Entrevistado 01).

Há consciência da instituição de que é o caminho. Isto não tá claro, não... mas já existe. Existe um direcionamento estratégico. (Grupo focal 1).

O fortalecimento dessa consciência está relacionado à vontade de manter a ALMG como uma instituição legislativa de vanguarda, como apontam diversos estudos (ANASTASIA, 2001; ROCHA, 2011). Ademais, a gestão pública da imagem da Assembleia requer, no contexto atual, uma abertura cada vez maior aos cidadãos. Por maior que seja o risco, não se abrir parece ser mais perigoso em termos institucionais. Há, ainda, interesse na economia potencial possibilitada pela utilização intensiva de TICs.

Além de uma orientação da própria instituição, também é relevante o comprometimento do corpo administrativo da Casa. O reconhecimento de muitos servidores sobre a importância da adoção das TICs é um elemento fundamental para que as políticas propostas no Direcionamento Estratégico venham realmente a impactar as relações entre parlamento e cidadãos.

Também se destaca o crescimento do apoio de muitos parlamentares ao incremento da apropriação das TICs pela ALMG, como reporta o entrevistado 23, do alto escalão da Assembleia. Tal apoio se deve à percepção de que tais tecnologias possibilitam uma interlocução direta com potenciais eleitores, fortalecendo a legitimidade do parlamento e dando visibilidade à atuação do parlamentar. Ainda que haja receios sobre a gestão da imagem pública em um contexto de fluxos selvagens de discursos incontroláveis, a centralidade das TICs na vida contemporânea aponta para a possibilidade de ganhos estratégicos.

Essa orientação institucional indica possibilidades de avanço, apesar dos muitos obstáculos. Trata-se de um processo tenso e perpassado por ambiguidades, vivenciado por muitas instituições políticas contemporâneas que se veem diante da necessidade de alterar rotinas e práticas em um cenário de crescente centralidade de TICs. No caso do Poder Legislativo, esses dilemas parecem assumir uma feição ainda mais premente em virtude do descrédito político que o circunda. A aposta na apropriação das TICs para o fortalecimento da interlocução entre parlamentos e cidadãos permite vislumbrar caminhos interessantes para solucionar esse problema, acenando para a própria transformação do Poder Legislativo.

AGRADECIMENTOS

O presente artigo foi produzido a partir do projeto *Modelos de Participação: Aprimoramento de Eventos da ALMG*, que contou com financiamento da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Salienta-se que a instituição não teve qualquer ingerência sobre o conteúdo dos textos derivados do projeto e sempre incentivou a crítica aberta a suas práticas e processos. Somos gratos à referida instituição, bem como a Eleonora Schettini Cunha, pela frutífera parceria na execução do projeto. As ações que alicerçam este texto também se beneficiaram da bolsa de produtividade do CNPq (Processo: 305117/2014-9).

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. **Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. São Paulo: Depto de Ciência Política-USP/Hucitec, 1998.
- ANASTASIA, F. Transformando o legislativo: a experiência da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. In: SANTOS, Fabiano Guilherme Mendes. **O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001. p. 23-83.
- BIMBER, B. Information and Political Engagement in America: The Search for Effects of Information Technology at the Individual Level. **Political Research Quarterly**, v. 54, p. 53-67, 2001.
- BRAGA, S. Podem as novas tecnologias de informação e comunicação auxiliar na consolidação das democracias? Um estudo sobre a informatização dos órgãos legislativos na América do Sul. **Opinião Pública**, Campinas, v. 13 n. 1, p. 1-50, 2007.
- _____; NICOLÁS, M. A. Prosopografia a partir da web: avaliando e mensurando as fontes para o estudo das elites parlamentares brasileiras na internet. **Revista de Sociologia e Política**, UFPR, v. 16, p. 107-130, 2008.
- _____; NICOLÁS, M. A. The parliament and the Internet: sociopolitical profile and use of the internet by the parliamentary elites of Argentina, Brazil, Paraguay, Uruguay, Venezuela and Chile. XXI IPSA

- WORLD CONGRESS OF POLITICAL SCIENCE, 2009, Santiago. **Anais do XXI IPSA World Congress of Political Science**, 2009.
- BRUNDIDGE, J. e RICE, R. E. Political engagement online - do the information rich get richer and the like-minded more similar? In: CHADWICK & HOWARD. **The Routledge Handbook of Internet Politics**. Londres: Routledge; Paperback Edition, 2010.
- CARDOSO, Gustavo; CUNHA, Carlos; NASCIMENTO, Susana. Ministers of parliament and information and communication technologies as a means of horizontal and vertical communication in Western Europe. **Information Polity**, v. 9, p. 29-40, 2004.
- CASTELLS, Manuel. **A galáxia da internet: reflexões sobre internet, negócios e sociedade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.
- CHADWICK, Andrew. **Internet Politics: States, Citizens, and New Communication Technologies**. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- CHOO, C. W. **A organização do conhecimento: como as organizações usam a informação para criar significado, construir conhecimento e tomar decisões**. São Paulo: SENAC, 2003.
- COLEMAN, S. New mediation and direct representation: reconceptualizing representation in the digital age. **New Media and Society**, v. 7, p. 177, 2005.
- COLEMAN, S. Making parliamentary democracy visible: speaking to, with, and for the public in the age of interactive technology. In: CHADWICK, A. & HOWARD, P. N. (Eds.). **The Routledge Handbook of Internet Politics**. Londres: Routledge; Paperback Edition, 2010.
- COLEMAN, S.; BLUMLER, J. G. **The internet and democratic citizenship – theory, practice and policy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- COLEMAN, S.; KAPOSÍ, I. New democracies, news media: what's new? a study of e-participation projects in third-wave democracies. **International Journal of Electronic Governance**, v. 2, n. 4, p. 302-327, 2009.
- DAVIES, T. Introduction. In: DAVIES, Todd and GANGADHARAN, Seeta (Eds.). **Online Deliberation: Design, Research and Practice**. Chicago: Center for the Study of Language and information, 2009. p. 1-19.
- DIJK, J. V. and HACKER, K. The digital divide as a complex and dynamic phenomenon. Paper presented at the **50th ANNUAL CONFERENCE OF THE INTERNATIONAL COMMUNICATION ASSOCIATION**, 2000.

- DIMAGGIO, P.; HARGITTAI, E. From the 'Digital Divide' to 'Digital Inequality': Studying Internet Use as Penetration Increases. **Working Paper Series**, 15 Center for Arts and Cultural Policy Studies, Princeton University, 2001.
- ELVEBAKK, B. Virtually competent? Competence and experience with Internet-based technologies among European parliamentarians. **Information Polity**, v. 9, p. 41-53, 2004.
- FOUNTAIN, J. E. **Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change**. Washington: DC: Brookings Institution Press, 2001.
- _____. Central Issues in the Political Development of the Virtual State. In: CASTELLS, M.; CARDOSO, G. **The Network Society: From Knowledge to Policy**. Washington, DC: Johns Hopkins Center for Transatlantic Relations, 2005.
- _____. Bureaucratic Reform and E-Government in the United States: An Institutional Perspective. In: CHADWICK, A. and PHILIP, N. Howard (Eds.). **The Routledge Handbook of Internet Politics**. Nova York: Routledge Paperback Edition, 2010. p. 99-113.
- FREITAS, C. S.; PIMENTA, M. S. Big Data, visualização de informações e visual analytics em suporte a políticas públicas. In: PIMENTA, M. S.; CANABARRO, D. R. (Orgs.). **Governança Digital**. Porto Alegre: UFRGS, 2014. p. 98-114.
- GIBSON, R. K.; LUSOLI, W. & WARD, S. Online Participation in the UK: Testing a 'contextualised' model of Internet effects. **British Journal of Politics and International Relations**, v. 7, n. 4, p. 561-583, 2005.
- GOMES, W. **Transformações da política na era da comunicação de massa**. São Paulo: Paulus, 2004.
- _____. Participação política online: questões e hipóteses de trabalho. In: MAIA, R. C. M.; GOMES, W.; MARQUES, F. P. J. A. (Org.). **Internet e participação política no Brasil**. Internet e participação política no Brasil. 1. ed. Porto Alegre: Sulina, 2011. p. 19-46.
- _____. Internet e participação política em sociedades democráticas. **Revista Famecos**, v. 27, n. 3, p. 58-78, 2005a.
- _____. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. **Fronteiras – Estudos Midiáticos**, v. 7, n. 3, p. 214-222, 2005b.

- HINDMAN, M. **The Myth of Digital Democracy**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2008.
- HOFF, J. Members of parliaments' use of ICT in a comparative European perspective. **Information Polity**, v. 9, p. 5-16, 2004.
- JENSEN, M. J.; VENKATESH, Alladi. Government Websites and Political Engagement: Facilitating Citizen Entry Into the policy process. In: **Center for research on information technology and organizations**. Irvine: University of California, 2007. Disponível em: <<http://escholarship.org/uc/item/39f8f9sw>>.
- KIES, R. **Promises and limits of web-deliberation**. Basingstoke, Reino Unido: Palgrave Macmillan, 2010.
- LESTON-BANDEIRA, C. The impact of the internet on Parliaments: a legislative studies framework. **Parliamentary Affairs**, v. 60, n. 4, p. 655-674, 2007.
- LEV-ON, A.; MANIN, B. Happy accidents: Deliberation and online exposure to opposing views. In: DAVIES, Todd and GANGADHARAN, Seeta (Eds.). **Online Deliberation: Design, Research and Practice**. Chicago: Center for the Study of Language and information, 2009.
- LIFF, S. and SHEPHERD, A. An evolving gender digital divide. **Oxford Internet Institute, Internet Issue Brief**, n. 2, 2004.
- MANGUE, D. C. S. **(In)formação, um caminho para a participação política?** Um estudo de caso sobre o programa de educação para a Cidadania da ALMG. 2008. 178 f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Escola de Ciência da Informação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.
- MARGETTS, H. Public Management Change and E-Government: The Emergence of Digital Era Governance. In: CHADWICK, Andrew and HOWARD, Philip N (Eds.). **The Routledge Handbook of Internet Politics**. Nova York: Routledge, Paperback Edition, 2010b. p. 114-128.
- _____. Governo eletrônico: uma revolução na administração pública? In: **Administração Pública: coletânea**. São Paulo, Editora UNESP, 2010a.
- MARGOLIS, M.; RESNICK, D. **Politics as Usual: The Cyberspace `Revolution'**. Thousand Oaks, CA: Sage, 2000.
- MARQUES, F. P. J. A. Participação, Instituições Políticas e Internet: Um exame dos canais participativos presentes nos Portais da Câmara e

- da Presidência do Brasil. In: MARQUES, F. P. J. A.; MAIA, R. C. M.; GOMES, W. S. (Org.). **Internet e Participação Política no Brasil**. Internet e Participação Política no Brasil. Porto Alegre: Editora Sulina, 2011. p. 95-121.
- _____. Democracia Online e o Problema da Exclusão Digital. In: XXI ENCONTRO ANUAL DA COMPÓS, ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO, 2012, Juiz de Fora, MG. **Anais do XXI Encontro Anual da COMPÓS**, 2012.
- _____. **Participação política e internet: meios e oportunidades digitais de participação civil na democracia contemporânea, com um estudo do caso do Estado brasileiro**. 2008. 498 f. Tese (Doutorado em Comunicação Social) – Faculdade de Comunicação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2008.
- MENDONÇA, R. F.; CUNHA, E. S. **Aprimoramento dos Eventos da ALMG**. Relatório de pesquisa. Belo Horizonte, 2012. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/publicacoes_assembleia/obras_referencia/arquivos/pdfs/relatorio_aprimoramento_eventos_almg.pdf>.
- NORRIS, P. **Digital divide: Civic engagement, information poverty & and the internet worldwide**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- NORTON, P. Four models of political representation: British MPs and the use of ICT. **The Journal of Legislative Studies**, v. 13, n. 3, p. 354-369, sep. 2007.
- OLIVEIRA, M. C. Eventos institucionais e políticas públicas: trajetória e resultados. In: _____. (Org). **A Assembleia de Minas e a Construção Coletiva de Políticas Públicas - Eventos Institucionais 1990/2009**. Belo Horizonte: ALMG, 2009. p. 9-24.
- PEIXOTO, T. The Uncertain Relationship Between Open Data and Accountability: A Response to Yu and Robinson's The New Ambiguity of 'Open Government'. **UCLA L. Rev. Disc.**, v. 60, p. 200-214, 2013.
- PEREIRA, M. A. **Cyberativismo e democracia – Movimentos sociais e novos repertórios de acção**. Tese (Doutorado em Sociologia do Estado, do Direito e da Administração) – Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra, Coimbra, 2008.
- _____; AMARAL, E. F. L; COSTA, M. M. Some determinants of the existence of government websites in 853 municipalities in Minas Gerais, Brazil. **Latin American Research Review**, v. 47, n. 3, 2012.

- PERNA, A.; BRAGA, S. O lado invisível da participação política: mecanismos de e-participação e o problema da gestão da informação nos parlamentos da América Latina. **Teoria & Sociedade (UFMG)**, v. 15, p. 51-89, 2011.
- PIMENTA, M. S.; CANABARRO, D. R. (Orgs.). **Governança Digital**. Porto Alegre: UFRGS, 2014.
- PINHO, J. A. G. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **RAP**, v. 42, n. 3, p. 471-93, 2008.
- POLAT, K. R. The internet and political participation: exploring the explanatory links. **European Journal of Communication**, v. 20, n. 4, p. 435-459, 2005.
- POSSAMAI, A. J. Governo eletrônico: uma análise institucional. In: PIMENTA, M. S.; CANABARRO, D. R. (Orgs.). **Governança Digital**. Porto Alegre: UFRGS, 2014. p. 48-79.
- ROCHA, M. M. **Representação, informação e deliberação no processo legislativo estadual**. 2011. 278 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.
- SÆBØ, Ø.; ROSE, J.; FLAK, L. S. The shape of eParticipation: Characterizing an emerging research area. **Government Information Quarterly**, v. 25, n. 3, p. 400-428, 2008.
- SILVA, S. P. Exigências democráticas e dimensões analíticas para a interface digital do Estado. In: MAIA, R; GOMES, W; MARQUES, F. P. J. **Internet e Participação Política no Brasil**. Porto Alegre: Sulina, 2011.
- SILVEIRA, H. Gestão da informação em organizações virtuais: uma nova questão para a coordenação interorganizacional no setor público. **Ci. Inf. Brasília**, v. 34, n. 2, p. 70-80, maio/ago. 2005.
- SHANE, P. Turning GOLD into EPG: Lessons from Low-Tech Democratic Experimentalism for Electronic Rulemaking and Other Ventures in Cyberdemocracy. In: DAVIES, Todd and GANGADHARAN, Seeta (Eds.). **Online Deliberation: Design, Research and Practice**. Chicago: Center for the Study of Language and information, 2009. p. 149-162.
- SCHLOSBERG, D.; ZAVESTOSKI, S.; SHULMAN, S. Deliberation in E-Rulemaking? The Problem of Mass Participation. In: DAVIES, Todd and

- GANGADHARAN, Seeta (Eds.). **Online Deliberation: Design, Research and Practice**. Chicago: Center for the Study of Language and information, 2009. p. 133-148.
- TRECHSEL, A. H.; KIES, R.; MENDEZ, F.; SCHMITTER, P. C. **Evaluation of the Use of New Technologies in Order to Facilitate Democracy in Europe**. University of Geneva, 2003. Disponível em: <[c2d.unige.ch/int/OverviewInstits/Main_Report_fi nal%201.pdf](http://c2d.unige.ch/int/OverviewInstits/Main_Report_fi%20nal%201.pdf)>.
- WAISBORD, S. **Watchdog journalism in South America: News, Accountability and Democracy**. Nova York: Columbia University Press, 2000.
- WARD, S.; GIBSON, R. European political organizations and the internet: mobilization, participation, and change. In: CHADWICK, Andrew; HOWARD, Philip. **Routledge Handbook of Internet Politics**. Nova York: Routledge, 2010. p. 25-39.
- WARD, S. and LUSOLI, W. From weird to wired: MPs, internet and representative politics in the UK. **The journal of representative studies**, v. 11, n. 1, 2005.
- WOJCIESZAK, M. E.; MUTZ, D. C. Online Groups and Political Discourse: Do Online Discussion Spaces Facilitate Exposure to Political Disagreement? **Journal of Communication**, v. 59, n. 1, p. 40-56, 2009.
- WRIGHT, S. Politics as usual? Revolution, normalization and a new agenda for online deliberation. **New Media Society**, v. 14, n. 2, p. 244-261, 2012.
- ZITTEL, T. Political representation and the internet: wither responsible party. 2003. Disponível em: <www.apsanet.org/~lss/newsletter/jan03/zittel.htm>.



PARTE II
Experiências e práticas

CONSULTAS E PARTICIPAÇÃO

Superposters, especialização e serviço*

A primeira consulta pública do Marco Civil da Internet no Twitter

Letícia Capone

Arthur Ituassu

Sérgio Lifschitz

Vivian Mannheimer

INTRODUÇÃO

O objetivo desta pesquisa é analisar a comunicação desenvolvida no Twitter durante a Primeira Consulta Pública do Marco Civil da Internet, de 29/10 a 17/12 de 2009. A lei que se refere ao Marco Civil da Internet, considerada de vanguarda no mundo, foi resultado de duas Consultas Públicas, ocorridas nos anos de 2009 e 2010, o que permitiu a participação cidadã na construção de uma regulamentação que versasse sobre direitos e responsabilidades na internet. A Web foi a plataforma utilizada para as duas consultas, que ocorreram tanto via fórum, hospedado no *website* da Cultura Digital, quanto via Twitter, com a utilização da *hashtag* ‘#marcocivil’.

Nesse contexto, nossa tentativa é a de contribuir para o debate sobre os efeitos das mídias sociais nas discussões públicas no Brasil, dando continuidade a outros estudos desenvolvidos ao longo dos últimos dois anos (CAPONE; ITUASSU, 2015; CAPONE, 2015). Com o objetivo de mapear a conversa ocorrida no Twitter sobre o Marco Civil da Internet, foi realizada, nos estudos anteriores, uma análise longitudinal, visando perceber de que forma a discussão se desenvolveu em três fases distintas – a da Primeira Consulta Pública, a da Segunda Consulta Pública e a da chegada da minuta, obtida nas duas consultas, ao Congresso Nacional. Neste trabalho, no entanto, o intuito é nos aprofundarmos especificamente em um dos períodos – o da Primeira Consulta Pública

*DOI: 10.24328/2017/61012.88/08

–, tentando analisar todas ou pelo menos quase todas as postagens ocorridas durante seu período de vigência.

Nesse sentido, são preocupações deste estudo questões concernentes à representação e à pluralidade de vozes, mídias e temas presentes na conversa e, com isso, buscamos coletar, no período especificado (29/10-17/12/2009) e através de *software* próprio de busca e armazenamento, todos os *tweets* que continham a *hashtag* ‘#marcocivil’, na tentativa de encontrar diferentes mensagens de diferentes usuários que versassem sobre o assunto específico, no entendimento de que ali se constituía um espaço próprio de conversação (ITUASSU; LIFSCHITZ, 2015) e observando o fato de que *hashtags* servem de mecanismo de indexação do debate desenvolvido (AGGIO, 2014). Ainda justifica o uso da marca o fato de que o próprio *blog* oficial de discussão do Marco Civil da Internet¹, localizado na plataforma Cultura Digital, vinculada ao Ministério da Cultura, trazia um ícone “#marcocivil no Twitter”, dispondo-se a considerar os comentários que se utilizassem da *tag* na construção do documento final.

Assim, de todos os *tweets* coletados, obtivemos uma amostra relevante de 1.378 ($n=1.378$, $MOE=0,026$ ou $\pm 2,6\%$), sobre a qual tivemos o intuito de entender: 1) quem são os participantes da conversa; 2) que tipo de mídia esteve presente, direta ou indiretamente, com o compartilhamento de *links*, de modo a perceber de que forma o cidadão se informa no ambiente virtual; e 3) quais foram os principais temas abordados. Desenvolvida a análise, foi possível perceber uma alta incidência de vozes especializadas, uma alta concentração das postagens, com a presença dos chamados *superposters*, usuários com um número de postagens muito acima da média, bem como a construção de um espaço de divulgação de informação especializada e de publicidade dos mecanismos de participação formal, no processo decisório da lei do Marco Civil da Internet.

Dessa forma, este trabalho está dividido em mais quatro seções além desta introdutória. Na primeira está uma breve discussão teórica que aborda as noções de público, na perspectiva de Dewey (2012 [1927]); de sistemas deliberativos, sob a ótica de Mansbridge et al. (2012); e de esfera

¹ Disponível em: <<http://culturadigital.br/marcocivil/>>.

pública, internet e representação, na concepção de Dahlgren (2005) e Gomes e Maia (2008). Na segunda e terceira seções estão, respectivamente, a metodologia e os resultados da pesquisa empírica. Na discussão final, enfatizamos a concentração de vozes especializadas no tema, destacando uma considerável incidência de usuários com grande número de postagens durante o período analisado (*superposters*). Além disso, ressaltamos, em termos de conteúdo, um caráter de serviço e informação na conversa estabelecida no Twitter, com a divulgação de fontes, informação, fóruns consultivos e eventos sobre a lei e seu processo decisório.

PÚBLICO, ESFERA PÚBLICA E SISTEMAS DELIBERATIVOS

Mesmo tendo sido escrito em 1927, muito antes da internet, *The Public and its Problems* (DEWEY, 2012[1927]) traz grandes contribuições ao debate aqui proposto. A principal delas diz respeito à própria noção de “público” que Dewey desenvolve, como uma esfera que se constitui em um processo ativo do cidadão de se expressar naquelas questões que o afetam, ressaltando assim a importância da participação – via comunicação – *para e na* democracia. Como, para o autor, a democracia se constitui do processo de dar voz ao cidadão nas questões que lhe afetam ou quando ele mesmo se sente afetado, um déficit deliberativo seria nada menos que um déficit democrático (DEWEY, 2012[1927] p. 19).

É no processo de falar e ser ouvido que os cidadãos se associam e constituem o que o autor chama de “público”, que reivindica os próprios interesses e é capaz de pressionar governos gerando consequências políticas: “Não existe Estado sem um governo, mas também não existe sem um público” (DEWEY, 2012, p. 76). Dentro dessa perspectiva, o público se forma em torno de questões específicas quando os cidadãos experimentam os efeitos negativos gerados por ações políticas que estão além de seu controle (p. 48; p. 110).

Outro ponto importante proposto por Dewey que dialoga com esta pesquisa é a importância da “publicidade”. De acordo com o autor, tudo o que obstrui a publicidade do debate, isto é, a ciência pelo cidadão do debate que lhe concerne e a abertura deste mesmo debate para a participação, quando o cidadão assim desejar, não somente distorce o pensa-

mento como se constitui em claro déficit de democracia (p. 132). Com isso, a legitimidade do processo político adviria mais da publicidade do debate sobre as questões que afetam a coletividade do que propriamente de uma relação de correspondência entre a ação política e uma suposta vontade da maioria, ou seja, uma visão de comunicação política que trabalha a partir das noções de comunicação como esfera pública e política como democracia (DEWEY, 2012; HABERMAS, 1991, 1994; GOMES e MAIA, 2008).

Da mesma forma, esta pesquisa toma por base a concepção de deliberação no sentido mais amplo da palavra, se distanciando das nuances normativas e dos critérios vinculados a determinados processos e admitindo que o que se denomina, aqui, deliberação se constitui por “espaços de conversação política”, isto é, a composição de uma esfera pública. Nesse contexto, Mansbridge et al. (2012, p. 2-3) ressaltam que fóruns singulares, ainda que idealmente constituídos, não teriam capacidade suficiente para legitimar as decisões e os encaminhamentos políticos adotados pelas democracias. É preciso, de modo a perceber o conceito mais amplo de deliberação, considerar o que os autores denominam “sistema deliberativo”, isto é, ir além dos estudos de instituições individuais para pensá-las em um contexto sistêmico e global. Tal concepção se faria importante na medida em que tornaria possível uma noção de democracia deliberativa em larga escala e a análise da divisão de funções entre as diferentes partes do sistema, dimensionando suas forças e fraquezas e o grau de complementaridade entre elas. É nesse contexto que, a nosso ver, a construção de um Marco Civil para a Internet se coloca como um sistema deliberativo: um processo que envolveu governo, cidadãos, grupos interessados no assunto, entre outros, iniciado por duas Consultas Públicas e, posteriormente, tramitado e votado no Congresso Nacional.

Sendo assim, sistemas deliberativos são compostos por quatro principais arenas, quais sejam: 1) as decisões vinculativas concernentes ao Estado, calcadas em leis e suas implementações; 2) as atividades diretamente relacionadas à preparação para tais decisões vinculativas; 3) as conversações políticas informais relacionadas a essas decisões vinculativas; e 4) as arenas formais e informais de conversação que envolvem questões de interesse comum, não destinadas, necessariamente, às decisões vinculativas anteriormente mencionadas (p. 9), sendo esta última

bastante cara a esta pesquisa. De acordo com os autores, a inclusão de vozes, temas, interesses e demandas múltiplas e diversas é um elemento central para a qualidade democrática do processo deliberativo.

Nesse mesmo contexto, Dahlgren (2005, p. 148-149) propõe três dimensões constitutivas da esfera pública: estrutural, representacional e interacional. A primeira diz respeito aos aspectos formais e institucionais que permeiam um processo deliberativo, incluindo a liberdade de expressão, o acesso e a dinâmica inclusão/exclusão. Tanto a mídia quanto as instituições políticas constituem uma ecologia política que forma e transforma a esfera pública e a maneira como a informação circula. A terceira, a interacional, requer não simplesmente um público passivo e atomizado, mas cidadãos interagindo uns com os outros, premissa fundamental para que os processos deliberativos ocorram. Esta interação aconteceria tanto no encontro de cidadãos com a mídia, uma vez que o usuário interpreta e usa os conteúdos veiculados nos meios de comunicação de massa, quanto na relação entre cidadãos, que engloba tanto uma conversa entre duas pessoas quanto encontros maiores em escala, ou seja, a comunicação em espaços da vida social. Já a segunda dimensão, a representacional, refere-se às vozes presentes na esfera pública, considerando que estas devem ser plurais, comportando variadas agendas, posições e ideias, e abrange: 1) a produção dos meios de comunicação, inclusive a internet; 2) o espaço de visibilidade midiática; e 3) a acuidade, a precisão, a completude e a pluralidade de vozes e agendas presentes nas informações veiculadas e nos debates estabelecidos (DAHLGREN, 2005, p. 148-149). Nesse caso, a mídia assume um papel central como espaço de visibilidade e de disseminação de informações.

Pois é justamente nesse aspecto representacional que nossa pesquisa se localiza, na tentativa de mapear as vozes presentes no debate sobre o Marco Civil da Internet no Twitter durante o período da Primeira Consulta Pública sobre o tema, de modo a avaliar este elemento novo e importante do debate sobre questões públicas na democracia brasileira. Afinal, a internet e as mídias sociais vêm sendo apontadas como espaços com potencial de vanguarda no que diz respeito à esfera pública, com a possível constituição de novos espaços de participação e deliberação (DAHLGREN, 2005; GOMES e MAIA, 2008; BOHMAN, 2004; CHADWICK, 2009).

Para Dahlgren (2005, p. 151), apesar dos altos índices de *digital divide*

e do uso ainda incipiente da internet para fins políticos, as novas tecnologias de comunicação oferecem, potencialmente, abertura para diversas formas de iniciativas e associações civis. Em consonância, Gomes e Maia (2008, p. 18) salientam que a internet vem se mostrando um eficaz instrumento tanto de informação e construção de uma esfera civil mais consciente e capaz de justificar suas decisões em debates públicos quanto de colaboração para uma maior mobilização em torno das questões sociais relevantes. Isso de alguma forma poderia contribuir para que cidadãos adotem posições que, imbricadas no movimento de formação de opinião pública, sejam capazes de atingir as decisões dos governantes, com o potencial de aprimorar a qualidade democrática das sociedades contemporâneas (GOMES, 2008, p. 302). Mais especificamente sobre as mídias sociais, Fuchs (2014) ressalta que estas teriam o potencial de ser uma forma integrada de sociabilidade, convergindo três modos de sociabilidade: cognição, comunicação e cooperação, isto é, uma pessoa produz conteúdo (fase cognitiva) que pode ser comentado e compartilhado (fase comunicativa) ou até mesmo alterado e remixado (fase cooperativa) por outros. Além disso, integrando papéis sociais, ou seja, pela criação de diversos perfis, sejam de cidadãos, de profissionais, de empresas, de governos, os usuários se conectam, formando também um espaço social (p. 77).

Há que se ressaltar, porém, que, embora as corporações de mídias sociais evoquem a abertura e o compartilhamento dos dados dos usuários, contraditoriamente pedem sigilo no que diz respeito aos seus dados corporativos e financeiros (p. 83). Fuchs percebe, então, três antagonismos que moldam as mídias sociais contemporâneas (p. 89): 1) o econômico, que envolve os dados dos usuários e os interesses corporativos das empresas; 2) o político, no que diz respeito à privacidade dos usuários e das empresas, que parecem pouco dispostas a atender aos princípios de *accountability*; e, por fim 3) o social, ou seja, embora criem esferas públicas, interesses particulares de corporações ou do próprio Estado que muitas vezes controlam e limitam as mídias sociais, devem ser consideradas partes inerentes desses mesmos espaços comunicativos.

De qualquer modo, concordamos com Gomes (2014, p. 17) quando o autor afirma que *websites*, plataformas e aplicativos para redes sociais digitais se tornaram “arenas essenciais da discussão pública sobre temas de interesse político”, compartilhando da hipótese de que “não há discussão, tema, disputa pela interpretação de fatos e coisas, atrito de

ideias sobre os assuntos de interesse político que [...] não passem pela arena representada pelos dispositivos digitais de comunicação projetados para redes sociais”.

METODOLOGIA

Como já foi mencionado, a intenção desta pesquisa é analisar vozes e temas presentes no debate desenvolvido no Twitter sobre o Marco Civil da Internet durante o período da Primeira Consulta Pública, ocorrida entre 29/10 e 17/12 de 2009, na tentativa de obter respostas para as seguintes questões: 1) quem eram os participantes da conversa no espaço-tempo observado; 2) que tipo de mídia – especializada ou não especializada – esteve presente; e 3) quais foram os principais temas abordados.

No que diz respeito ao Twitter, o Ibope Nielsen Online contabilizou 14,2 milhões de usuários no Brasil em setembro de 2011. Em julho do mesmo ano, pesquisas apontaram a marca de 200 milhões de perfis registrados na rede em todo o planeta. Criado em 2006, nos Estados Unidos, o Twitter tem a característica básica de dar ao usuário um espaço de 140 caracteres para publicar mensagens curtas, os *tweets*, que são lidos pelos que optam por “seguir” determinada pessoa ou instituição, ou seja, entrar para uma determinada lista de contatos. O internauta escolhe, então, os perfis que deseja seguir e recebe em tempo real as atualizações feitas por quem acompanha. Caso queira retransmitir uma mensagem de alguma pessoa que segue para os seus seguidores, o usuário pode repassá-la com um *retweet*. Além disso, o fato de ter à mão somente 140 caracteres não significa que o dono da conta no Twitter não possa postar diversas vezes até concluir sua argumentação, ou postar um *link* para um texto maior, foto ou vídeo. De fato, o Twitter se diferencia no mundo das mídias sociais por suas mensagens curtas e públicas. Além disso, a ferramenta mantém sua base de dados aberta, o que possibilita o acesso e o recolhimento de amostras em um universo enorme de expressão cidadã, o que tem possibilitado uma série de estudos de opinião pública na mídia social (VARGO et al., 2014; O’CONNOR et al., 2010).

Foram, por exemplo, material de análise desta pesquisa 1.618 *tweets* postados entre 29/10 e 17/12 de 2009 com a *hashtag* ‘#marcocivil’ no período da Primeira Consulta Pública para a formulação de um Marco

Civil da Internet, i.e., entre 29/10 e 17/12 de 2009. O material foi recolhido com base em uma ferramenta própria de busca e armazenamento, uma aplicação que coleta os dados da URL de resultados da busca avançada do Twitter² e os apresenta em planilhas (.cvi).

A API pública de acesso aos *tweets*, que o Twitter oferece e seria outra opção de coleta dos dados, parece funcionar melhor para eventos recentes (*streaming*), não sendo possível pesquisar de maneira fácil e direta *tweets* antigos de eventos passados, como é caso desta pesquisa. Com isso, optamos pela coleta via busca avançada, cujo resultado gera uma URL e é exibido numa página Web estilo *infinite scroll*, na qual mais resultados são exibidos conforme o usuário vai descendo na página. Como o resultado não é entregue num formato facilmente computável como JSON, XML ou afins, a leitura desses dados é muito mais complicada. Foi necessário, então, estudar o HTML que compõe essa página de resultados para identificar as *tags* e classes que delimitam os dados necessários para a coleta especificada.

O ePOCS desenvolveu, a partir daí, a ferramenta *PUC-Rio Twitter Crawler*³, *software* que utiliza a linguagem de programação Python 2.7, cujo funcionamento se resume a: 1) executar a URL da página de resultados da pesquisa avançada do Twitter; 2) fazer a leitura do HTML que corresponde à estrutura do *website*; 3) detectar automaticamente o conteúdo do *tweet*, o *username* e nome do usuário que o escreveu, o momento em que foi postado, o número de *retweets* e, em algumas situações, o local de onde foi postado – a depender se o usuário permitir que o Twitter exiba essa informação; e 4) por fim, persistir os dados coletados num sistema de banco de dados.

Ao executarmos esse procedimento, obtivemos como saída um arquivo (.cvi) com 1.618 *tweets* identificados e filtrados pelo *software*, transformados em planilhas (.xlsx). A profundidade dos resultados depende muito do tipo de assunto pesquisado e das datas limites. De maneira geral, a planilha de resultados é bem suficiente para se aplicar diversas

² Disponível em: <<https://www.twitter.com/advanced-search>>.

³ A ferramenta *PUC-Rio Twitter Crawler* foi desenvolvida pelo ePOCS (Laboratório de opinião pública, comunicação política e mídias sociais), coordenado pelos professores Arthur Ituassu e Sérgio Lifschitz, a partir do trabalho dos alunos Patrick Sava e Maria Beatriz Vaz.

análises com um grau baixo de generalização, dado que existe uma quantidade grande de *tweets* nas amostras. Vale ressaltar, no entanto, que não se trata da obtenção de *todos* os *tweets* publicados com a *hashtag* no período especificado, não somente porque algumas contas de usuários podem ter sido desativadas de 2009 para cá, como também em função das limitações decorrentes de qualquer mecanismo digital de busca avançada e coleta de dados desse tipo.

Assim, com os 1.618 *tweets* em mãos, os dados foram organizados em uma tabela com: 1) informações de identificação (nome do perfil, sobre o qual mantemos sigilo); 2) data e hora da publicação; e 3) o texto do *tweet*. A partir dessas informações, uma análise foi desenvolvida buscando-se identificar: 4) a posição social do autor do *tweet*; 5) a mídia presente e/ou compartilhada no espaço-tempo delimitado, quando assim ocorreu, a partir dos *links* dispostos nas postagens; e 6) o tema debatido por cada *tweet*, relacionado à questão mais ampla do Marco Civil da Internet. Com a identificação dos autores e suas posições sociais, bem como da mídia presente no espaço, procuramos abordar a questão relativa às vozes direta ou indiretamente presentes na conversa. Já no campo dos *issues*, foram levantados os temas abordados nas postagens.

Coletados e organizados, os *tweets* foram analisados por codificação manual, tendo em vista dois eixos principais. O primeiro deles englobou a verificação e o mapeamento da qualidade das vozes que estabeleceram o diálogo em torno do tema Marco Civil da Internet pela sua “posição social ou organizacional” (ativista, político, jornalista, mídia etc.). Para tal, foram consideradas as fontes primárias, ou seja, quem publicou o *tweet* original, e foi levada em consideração a descrição disponibilizada pelo próprio usuário (autor do *tweet*) em sua biografia do Twitter. Quando não havia nenhuma informação deste tipo disponível, foi realizada uma busca na Web e em outras mídias sociais que indicassem a atividade social desempenhada pelo usuário. Por exemplo, um dos usuários informa no descritor de sua bio no Twitter que é professor de uma universidade estadual. Em uma busca mais detalhada, percebe-se que, além de lecionar a matéria Direito da Tecnologia da Informação, ele é diretor de um Instituto de Tecnologia e Sociedade em um determinado estado. Sendo assim, foi considerado uma voz especializada. Outro usuário, também considerado especialista, diz ser, em sua bio, *cyberlawyer*, informação confirmada em seu *website*, disponibilizado em seu Twitter. Em alguns casos foi possível

identificar a área de atuação (e/ou interesse) dos perfis, sem que esta fosse relacionada ao tema, como é o caso de um dos usuários que se descreve, na bio do Twitter, como cantor e compositor.

Além disso, avaliamos também a mídia indiretamente presente (por meio de *links*) no espaço-tempo analisado e a qualidade do *link* (quando é o caso de haver um) embutido em cada postagem. O outro eixo de análise se debruçou sobre o texto de cada *tweet*, tendo em vista o tema disposto em cada publicação – obtido por meio da pergunta: “Sobre o que é o *tweet*?”. A intenção com isso foi identificar os principais eixos temáticos da discussão desenvolvida, como “privacidade”, “anonimato”, “direitos e deveres do usuário” etc. A classificação de temas pode ser mais bem compreendida, por exemplo, com a postagem que tinha como texto “Agora o Ministro da Justiça Tarso Genro fala no lançamento do #marcocivil”. O *post* se referia ao evento de lançamento do Marco Civil da Internet, realizado na FGV, na ocasião de sua Primeira Consulta Pública, sendo classificado como “Seminário/Debate/Evento”. Já o *tweet* “Participe do #marcocivil: acesse ‘Consulta’ em <http://bit.ly/49CwL5>, escolha um tópico e clique em ‘Participar dessa discussão’” mobiliza os usuários para que participem da discussão, com esclarecimentos sobre como fazê-lo, sendo incluído na categoria “Chamada para participação”. Todo o material foi analisado por pelo menos três pesquisadores entre os autores de modo a se reduzir a subjetividade do processo analítico e, para conferir confiabilidade à pesquisa, as divergências foram dirimidas por discrepância entre os pares.

É importante ressaltar que a partir da primeira fase de análises algumas classificações foram desenvolvidas. Em primeiro lugar, de modo a elevar a precisão dos resultados, foram excluídos 240 *tweets* nos quais não foi possível identificar a posição social do autor do *tweet* e/ou que continham *links*, mas estes se encontravam indisponíveis no momento da análise (“página não encontrada”). Dessa forma, passamos a trabalhar com uma amostra de 1.378 *tweets* ($n = 1378$, $MOE = 0,026$ ou $\pm 2,6\%$). Além disso, uma grande presença de vozes tidas por nós como “especializadas” fez com que classificássemos os *tweets* em duas categorias: 1) “especializados”, ou seja, provenientes de autor especializado no tema, caso de advogados, ativistas, professores, entre outros, que detinham conhecimento em temas relacionados, tais quais, legislação

para a internet, mídia e tecnologia, cibercultura, sistemas de informação, *softwares* livres etc.; e 2) “não especializados”, proveniente de autor não especializado no tema, ou seja, quando o campo de atuação e interesse do usuário não englobava temáticas afins ou se constituía de temas variados.

Da mesma forma, a mídia direta ou indiretamente presente no espaço-tempo delimitado obedeceu a mesma classificação, sendo classificada como “especializada”, no caso de *websites*, *blogs* e contas nas mídias sociais que normalmente discutem temas relativos à internet e à regulamentação do ambiente digital, e “não especializada”, quando se trata de espaço midiático que aborda corriqueiramente diversos assuntos não necessariamente relacionados à temática analisada. Dessa forma, quando as mídias dispostas nos *links* de referência foram o *website* d’O Estado de S. Paulo ou o portal IG, por exemplo, ou mesmo as revistas *Época* e *Exame*, esses *links* foram considerados mídias “não especializadas”. Já na outra categoria estão as mídias de nicho ou de conteúdo produzido por indivíduos ou organizações sociais especializadas no tema, como é o caso do *website* e do *blog* do Marco Civil da Internet, do *website* Cultura Digital e do *website* da Associação Software Livre Brasil.

RESULTADOS

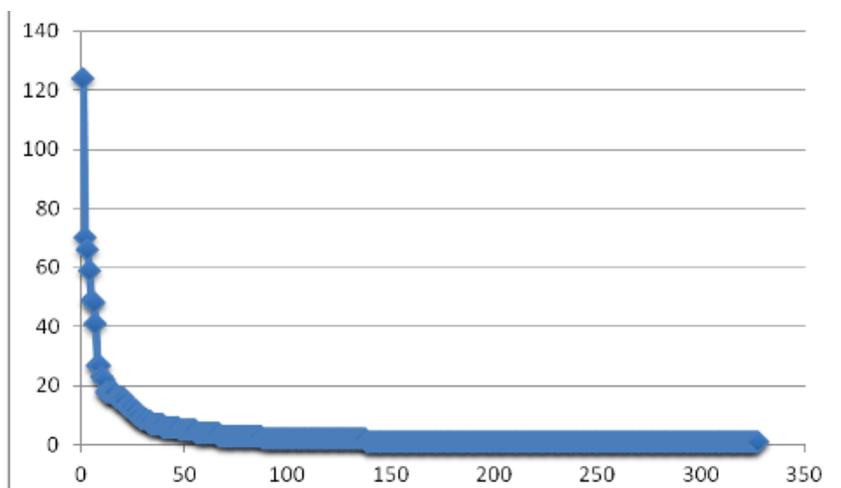
A Primeira Consulta Pública para a produção do Marco Civil da Internet, ocorrida entre 29 de outubro e 17 de dezembro de 2009, consistiu, de acordo com Bragatto et al. (2014), em uma discussão sobre os princípios normativos desejáveis e relevantes para a construção de um projeto de regulação para a Web. Havia um documento inicial como base, dividido nos seguintes eixos: 1) direitos individuais e coletivos; 2) responsabilidade dos atores, no que diz respeito à disponibilização de conteúdo e à neutralidade de rede; e 3) diretrizes governamentais, isto é, referências para o desenvolvimento de políticas públicas que garantissem abertura, infraestrutura e capacitação (SAMPAIO et al., 2013 p. 5).

A discussão e as propostas podiam ser dispostas no *blog* criado na plataforma Cultura Digital, vinculada ao Ministério da Cultura. Foi criado, também, um Twitter oficial, @marcocivil, que disponibilizava informações,

mobilizava os usuários para participarem do debate e divulgava o uso da *hashtag* '#marcocivil'. A consulta, neste primeiro momento, teve um total de 686 mensagens na plataforma Cultura Digital.⁴

No Twitter, esta pesquisa, como já foi mencionado, analisou 1.378 *tweets* com a *hashtag* '#marcocivil', coletados sobre o mesmo período (entre 29/10 e 17/12 de 2009). Em relação à discussão proposta sobre as vozes presentes no espaço-tempo, foi encontrado um grupo de 327 usuários únicos (média de 4,214 *tweets* por usuário) com um alto índice de concentração de postagens, como mostra o Gráfico 1. Identificamos essa alta concentração na presença de *superposters*, como será visto mais à frente.

Gráfico 1. *Tweets* x usuário único (1378 *tweets* x 327 usuários)

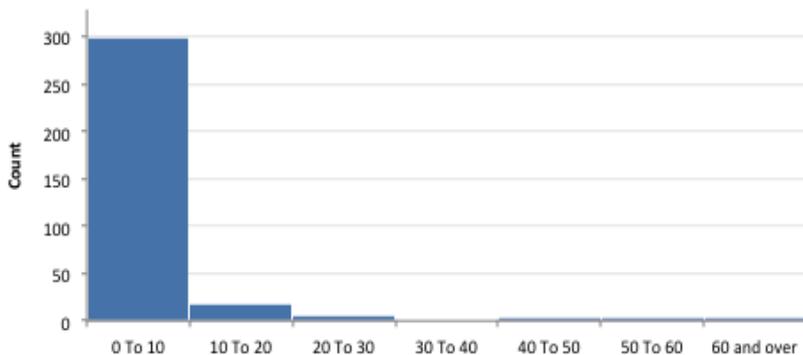


Média	4.214067278	Mediana	1
Desvio Padrão (σ)	10.6441342	Quantil 25	1
Skewness	6.862050277	Quantil 5	1
Kurtosis	59.96923335	Min	1
Max	124	Range	123
Quantil 95	17.2		
Quantil 75	3		

⁴ Sampaio et al. (2013) ressaltam que os organizadores dos dados contabilizaram 800 contribuições. No entanto, na pesquisa realizada pelos autores, foram localizados 686 comentários.

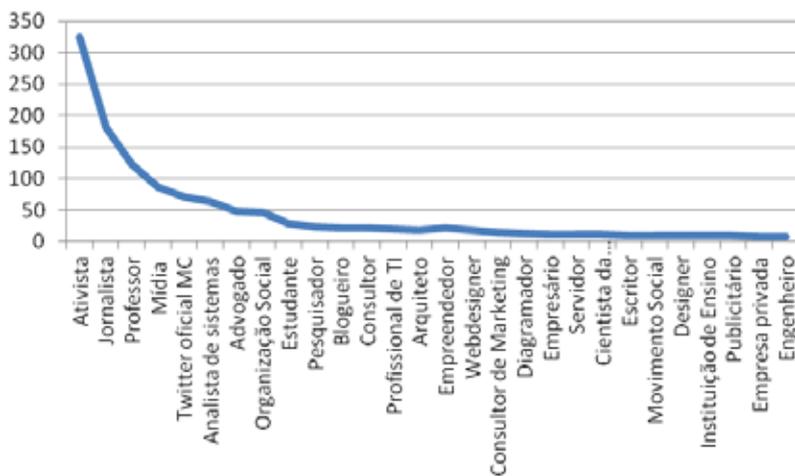
A concentração fica ainda mais clara no Gráfico 2, a seguir (Histograma). Pelos dados, vemos que quase 299 de 327 usuários publicaram de 0 a 10 tweets. Os outros 28 publicaram de 10 a mais de 60 vezes.

Gráfico 2. Histograma



Além disso, encontramos quase 100 tipos diferentes de posicionamentos sociais, como ativistas, jornalistas, professores, mídia, analistas de sistema, advogados, organizações sociais, estudantes, pesquisadores etc., distribuídos como mostra o Gráfico 3 a seguir.

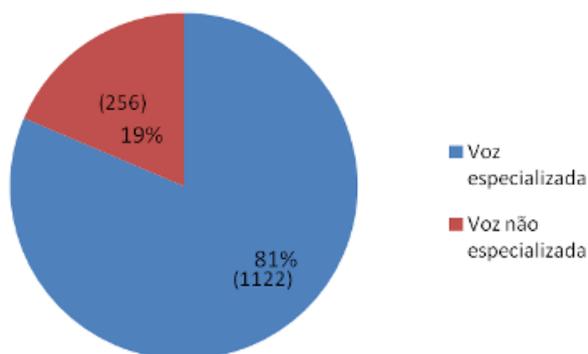
Gráfico 3. Tweets x posicionamento social (62)



Média	21.59677419	Mediana	5.5
Desvio Padrão (σ)	49.81192815	Quantil 25	2
Skewness	4.56529559	Quantil 5	1.15
Kurtosis	24.05897417	Min	1
Max	325	Range	324
Quantil 95	118.45		
Quantil 75	18.25		

Apesar da concentração em alguns atores – ativistas, jornalistas e professores foram responsáveis por quase metade de todas as postagens (49%) –, percebe-se a presença de um grande número de posicionamentos sociais diferentes, mesmo que muitos participando com poucos *tweets*. Além disso, é bastante claro o perfil especializado dos usuários participantes. Ao adotarmos a classificação “especializado” e “não especializado” para o autor de cada postagem, chegamos ao número de 1.122 *tweets* originados de fonte especializada, inclusive mídia especializada, como mostra o Gráfico 4.

Gráfico 4 - Tweets x Especialização



Sample Size	1378
Confidence Coff.	1,96
Margin of Error	$\pm 2,6\%$

No entanto, mesmo dentro do campo da especialização, houve certa diversidade de posicionamentos sociais, como mostra a Tabela 1 a seguir, com a posição social das 10 principais vozes especializadas.

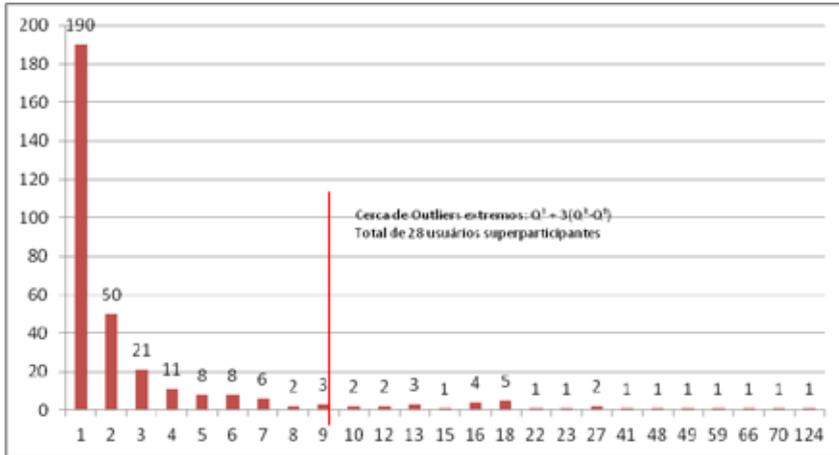
Tabela 1. Principais Vozes Especializadas

Posição social	Tweets	%
Ativista	322	23%
Jornalista	121	9%
Professor	102	7%
Twitter oficial MC	70	5%
Analista de sistemas	64	5%
Mídia	46	3%
Organização social	45	3%
Advogado	43	3%
Estudante	24	2%
Profissional de TI	20	1%

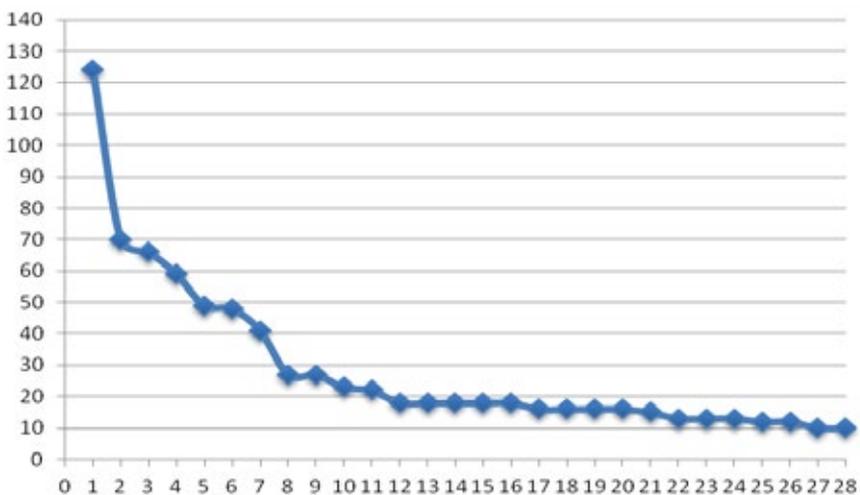
n=1378

MOE: $\pm 2,6\%$

Outro ponto importante a ser ressaltado dos dados diz respeito à presença dos chamados “*superposters*”, como já mencionamos. Com base na tipologia de superparticipantes cunhada por Graham e Wright (2013), os perfis com participação sólida em debates virtuais são caracterizados como: 1) *superposters*, aqueles que realizam postagens recorrentes em um determinado fórum ou canal de discussão; 2) *agenda-setters*, participantes que direcionam a conversa para determinados temas; e 3) facilitadores, que seriam os moderadores ou gerenciadores do debate. Esta pesquisa se propôs a levantar, nesse primeiro momento, os usuários participantes que se encaixariam na primeira categoria, a de *superposters*. Sendo assim, para buscar os *outliers* (ou os *superposters*) aplicamos a fórmula $Q^3 + 3(Q^3 - Q^1)$, que tem, como cálculo, a diferença entre o primeiro e terceiro quartil multiplicado por 3, ao valor do 3° quartil, conforme o Gráfico 5 a seguir, onde se nota que 28 usuários com mais de 10 postagens podem ser considerados *superposters* na amostra analisada. Além disso, os dados também mostram um grande número de usuários (190) que fizeram apenas uma postagem.

Gráfico 5. Número de usuários x número de postagens ($n=1378$, $MOE=0,026$)

Entre os superparticipantes (Gráfico 6), os 28 usuários que postaram 10 ou mais postagens foram responsáveis por 808 *tweets* ou 59% da amostra, o que denota um ambiente de poucos usuários com muitas postagens ($\sigma=26,311$).

Gráfico 6. *Tweets* x superparticipante (28 *superposters*, 808 *tweets*)

Média	29.96666667	Mediana	18
Desvio Padrão (σ)	26.31176914	Quantil 25	13.75
Skewness	2.336843561	Quantil 5	10.55
Kurtosis	6.339043153	Min	10
Max	130	Range	120
Quantil 95	99.75		
Quantil 75	33.75		

Como era de se esperar, os *superposters* também se caracterizaram, em geral, por perfil especializado, como se vê na Tabela 2 a seguir. Dos 10 principais superparticipantes, os nove que mais postaram têm perfil especializado.

Tabela 2. 10 principais *superposters* por nº de postagens

Posição social	Grau de especialização	Tweets	%
Ativista	Especializado	124	9%
Twitter oficial MC	Especializado	70	5%
Ativista	Especializado	66	5%
Ativista	Especializado	59	4%
Analista de sistemas	Especializado	49	4%
Jornalista	Especializado	48	3%
Professor	Especializado	41	3%
Organização social	Especializado	27	2%
Professor	Especializado	27	2%
Mídia	Não especializado	23	2%

n=1378

MOE: $\pm 2,6\%$

Além de especializados, os *superposters* exerceram algum papel no compartilhamento de mídia especializada, isto é, postaram 258 *tweets* com *links* direcionados a *websites*, *blogs* e contas nas mídias sociais que normalmente discutiam temas relativos à internet e à regulamentação do ambiente digital, representando um total de 47% deste tipo de mídia compartilhada no ambiente. As principais mídias especializadas e não especializadas presentes em todo o espaço-tempo analisado encontram-se nas Tabelas 3 e 4 a seguir. A página oficial do Marco Civil da Internet

teve mais da metade do compartilhamento de mídias especializadas no ambiente analisado.

Tabela 3. Principais mídias especializadas compartilhadas

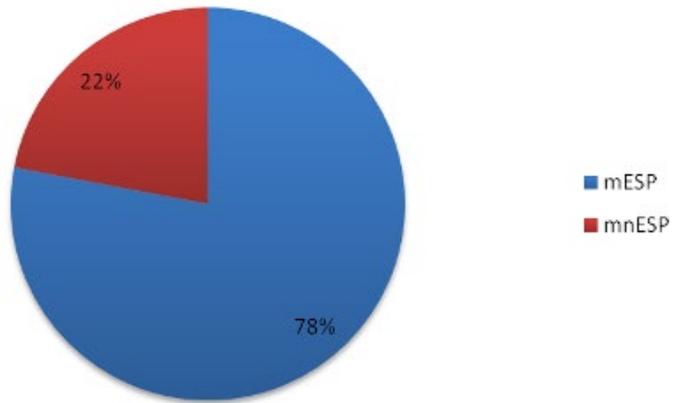
Nome da mídia	Tweets	%
Página do Marco Civil da Internet	304	22.06%
Cultura Digital	73	5.30%
Twitter	35	2.54%
Threely	25	1.81%
Software Livre	24	1.74%
FGV	12	0.87%
Trezentos	11	0.80%
Trim	11	0.80%
Flickr	6	0.44%
Website do MinC	5	0.36%

Tabela 4. Principais mídias não especializadas compartilhadas

Nome da mídia	Tweets	%
Estadão	17	1.234%
Fundamental Conteúdo	13	0.943%
Blog do Estadão	12	0.871%
Website da Câmara dos Deputados	10	0.726%
O Globo	9	0.653%
Fortaleza Nua e Crua	8	0.581%
Terra	5	0.363%
IG	5	0.363%
Bloguei isso	5	0.363%
Site da sec. de assuntos estratégicos	5	0.363%

Como se percebe dos números, foi também possível identificar um grande número de mídia especializada sendo compartilhada. Quase 80% do total de compartilhamentos diz respeito à mídia especializada, como mostra o Gráfico 7. Além disso, é possível identificar, como mostra o Gráfico 8 a seguir, um grande número de *tweets* (52% da amostra) que no geral compartilham algum conteúdo midiático, confirmando outras análises que apontam para o mesmo fenômeno no Twitter (ITUASSU; LIFSCHITZ, 2015).

Gráfico 7. Mídia especializada x mídia compartilhada

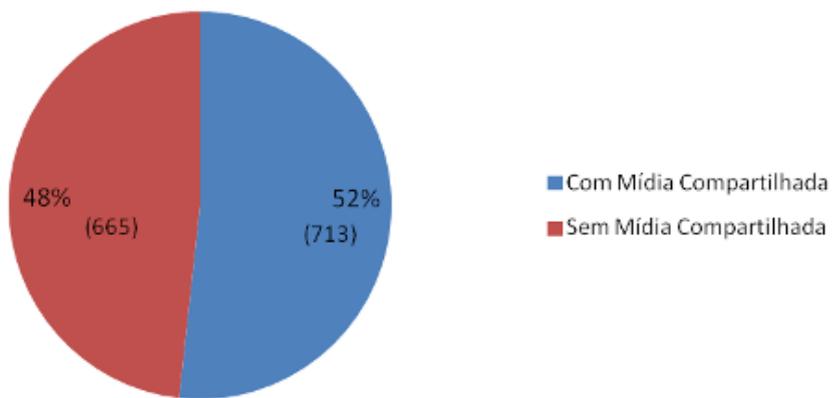


mESP: Mídia especializada (556 tweets ou 78%)

mnESP: Mídia não especializada (157 tweets ou 22%)

$n=713$

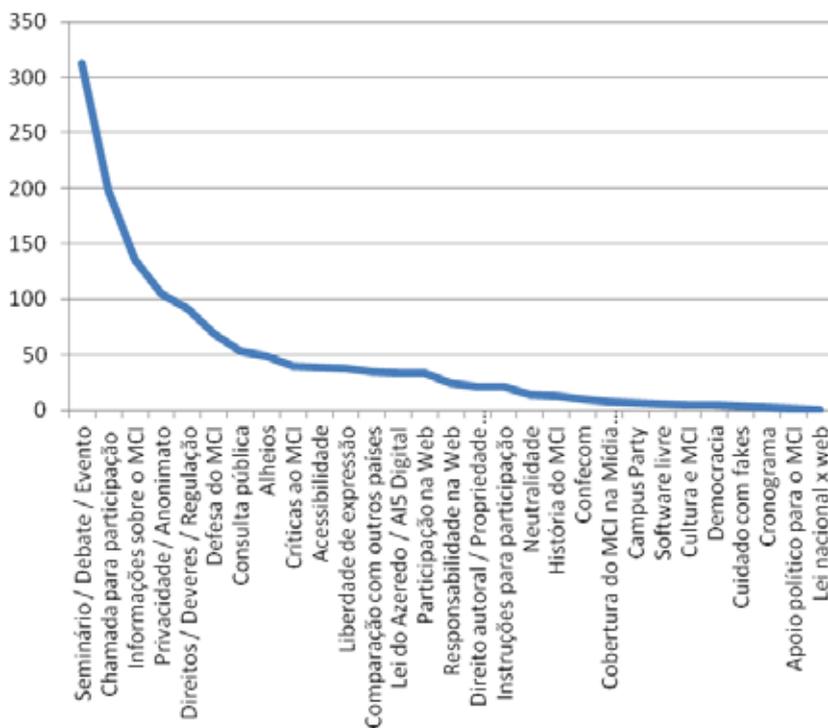
Gráfico 8. Tweets x Compartilhamento de mídia



$n=1378$

No que diz respeito aos temas discutidos, nossa pesquisa catalogou 29 eixos temáticos, distribuídos como se pode ver no Gráfico 9 a seguir.

Gráfico 9. Temas x nº de tweets



Média	47.51724138	Mediana	24
Desvio Padrão (σ)	67.94936176	Quantil 25	6,5
Skewness	2.687441363	Quantil 5	1,5
Kurtosis	8.109506578	Min	1
Max	312	Range	311
Quantil 95	255		
Quantil 75	51		

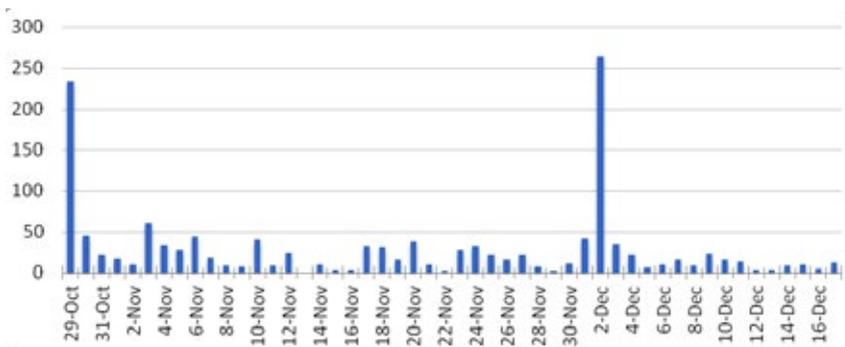
Dos principais temas trabalhados, chama a atenção o fato dos três eixos temáticos com maior número de postagens (Tabela 5) – Seminário/Debate/Evento, Chamada para participação e Informações sobre o MCI – que juntos correspondem a 646 *tweets* ou 47% da amostra, apresentarem um caráter de serviço com a divulgação de informações e dos eventos de discussão sobre a lei, bem como de publicidade dos mecanismos de participação formal no processo decisório.

Tabela 5. Temas x tweets (n=1378)

Temas	Tweets	%
Seminário / Debate / Evento	312	23%
Chamada para participação	198	14%
Informações sobre o MCI	136	10%
Privacidade / Anonimato	105	8%
Direitos / Deveres / Regulação	92	7%
Defesa do MCI	69	5%
Consulta pública	53	4%
Alheios	49	4%
Críticas ao MCI	40	3%
Acessibilidade plena	39	3%

O caráter de serviço e informacional é reforçado quando se olha a distribuição diária das postagens (Gráfico 10), que nos permite uma visão mais processual da comunicação desenvolvida no espaço-tempo analisado. Os dois dias que tiveram altíssima concentração de postagens, 29/10 e 02/12, coincidiram com eventos presenciais, com o compartilhamento de cobertura especializada desses eventos e *links* de transmissão.

Gráfico 10. Tweets por dia



Média	28.12244898	Mediana	15
Desvio Padrão (σ)	48.09479903	Quantil 25	8
Skewness	4.232179666	Quantil 5	3
Kurtosis	18.41653031	Min	2
Max	264	Range	262
Quantil 95	147.5		
Quantil 75	31.5		

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como já foi dito, a pesquisa realizada é continuação de estudos desenvolvidos ao longo dos últimos dois anos, com o objetivo de mapear a conversa ocorrida no Twitter sobre o Marco Civil da Internet. Aqui, foi analisada uma amostra relevante de *tweets* postados no período da Primeira Consulta Pública e que continham a *hashtag* '#marcocivil', obtidos por *software* próprio de busca e armazenamento.

Em relação aos dois primeiros objetivos, entender 1) quem são os participantes da conversa e 2) que tipo de mídia esteve presente, direta ou indiretamente, com o compartilhamento de *links*, percebeu-se que, embora tenham sido encontradas diferentes posições sociais, como professores, jornalistas, advogados, profissionais de TI, entre outras, não se pode deixar de enfatizar a concentração de postagens em determinadas vozes (*superposters*) e a grande incidência de usuários e mídias especializados na temática. No entanto, é preciso considerar a especificidade do tema, que certamente influencia nos resultados apresentados, e a contribuição dos superparticipantes, que podem ter funcionado como uma espécie de direcionadores da conversa, exercendo o papel de mediadores do debate, disponibilizando *links* de informações, conscientizando os usuários da importância do Marco Civil da Internet e da participação de todos e respondendo às eventuais dúvidas que surgiam.

Já no campo dos *issues*, que compõem o terceiro objetivo da pesquisa, isto é, 3) quais foram os principais temas abordados, é possível perceber aspectos positivos no que diz respeito ao caráter informacional e de serviço da conversa, com grande compartilhamento de *links* que direcionavam os usuários diretamente para a página do fórum onde ocorria a consulta ou para a transmissão ao vivo de eventos e seminários, nos quais eram discutidas questões concernentes ao Marco Civil da Internet, possibilitando tanto aos usuários que participaram ativamente da conversa quanto aos que somente acompanharam a obtenção de informações relevantes sobre o tema. Além disso, a discussão suscitou temáticas interessantes de assuntos que envolviam diretamente o teor que um Marco Civil da Internet deveria conter, como, por exemplo, os direitos e deveres dos usuários, a privacidade e o anonimato dos mesmos, a neutralidade de rede, e de questões mais contextuais, como a Lei proposta

pelo deputado Eduardo Azeredo, que ganhou a pecha de “AI5 Digital”, ou referências ao Projeto de Lei 84/99, que versava sobre o cadastro de usuários de *lanhouses* como uma das medidas para o combate a crimes cibernéticos.

REFERÊNCIAS

- AGGIO, C. **Campanhas políticas e sites para redes sociais: um estudo sobre o uso do Twitter na eleição presidencial brasileira de 2010**. 2014. Tese (Doutorado Comunicação e Cultura Contemporânea) – Faculdade de Comunicação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2014.
- BOHMAN, J. Expanding dialogue: The Internet, the public sphere and prospects for transnational democracy. **The Sociological Review**, v. 52, p. 131-155, 2004.
- BRAGATTO, R. C.; SAMPAIO, R. C.; NICOLAS, M. A. O Marco Civil da Internet: como foi construído, quem participou e quais os impactos. Trabalho apresentado no **V Seminário Nacional Sociologia & Política**, de 14 a 16 de maio de 2014, Curitiba. Disponível em: <http://www.humanas.ufpr.br/portal/seminariosociologiapolitica/files/2014/08/24778_1397848930.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2015.
- CAPONE, L. **Twitter e esfera pública: pluralidade e representação na discussão sobre o Marco Civil da Internet**. 2015. 159 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação Social) – Departamento de Comunicação Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.
- CAPONE, L.; ITUASSU, A. Twitter e esfera pública: pluralidade e representação na discussão sobre o Marco Civil da internet. **Revista Contracampo**, Niterói, v. 33, n. 2, p. 86-108, ago./nov. 2015.
- CHADWICK, A. Web 2.0: New Challenges for the Study of E-Democracy in an Era of Informational Exuberance. **Journal of Law and Policy for the Information Society**, v. 5, n. 1, p. 9-41, 2009.
- DAHLGREN, P. The Internet, Public Spheres, and Political Communication: Dispersion and Deliberation. **Political Communication**, v. 22, n. 2, p. 147-162, 2005.

- DEWEY, J. **The public and its problems**. Nova York: Henry Holt, 1927.
- FUCHS, C. Social media and the public sphere. *tripleC: Communication, Capitalism & Critique. Open Access Journal for a Global Sustainable Information Society*, v. 12, n. 1, p. 57-101, 2014.
- GRAHAM, T.; WRIGHT, S. Discursive equality and everyday talk online: the impact of “Superparticipants”. *Journal of Computer-Mediated Communication*, v. 19, p. 625-642, 2013.
- GOMES, W. **A política na timeline: crônicas de comunicação e política em redes sociais digitais**. Salvador: EDUFBA, 2014.
- _____. Internet e participação política. In: GOMES, W.; MAIA, R. C. M. **Comunicação e democracia: problemas e perspectivas**. São Paulo: Paulus, 2008.
- GOMES, W.; MAIA, R. C. M. **Comunicação e democracia: problemas e perspectivas**. São Paulo: Paulus, 2008.
- HABERMAS, J. **The structural transformation of the public sphere**. Massachusetts: The MIT Press, 1991.
- _____. Three normative models of democracy. *Constellations*, v. 1, n. 1, 1994.
- ITUASSU, A.; LIFSCHITZ, S. Opinião Pública e Comunicação política em #ELEIÇÕES2014: uma análise preliminar. 2015. Disponível em: <http://compos.org.br/biblioteca/final_comautoria_2782.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2015.
- O’CONNOR, B.; BALASUBRAMANYAN, R.; ROUTLEDGE, B. R.; SMITH, N.A. From Tweets to Polls: Linking Text Sentiment to Public Opinion Time Series. **Proceedings of the Fourth International AAAI Conference on Weblogs and Social Media**, 2010.
- MANSBRIDGE, J.; BOHMAN, J.; CHAMBERS, S.; CHRISTIANO, T.; FUNG, A.; PARKINSON, J.; THOMPSON, D. F.; WARREN, M. E. A systemic approach to deliberative democracy. In: PARKINSON, John; MANSBRIDGE, Jane. **Deliberative systems: deliberative democracy at the large scale**. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.
- SAMPAIO, R. C.; BRAGATTO, R. C.; NICOLÁS, M. A. Inovadora e democrática. Mas e aí? Uma análise da primeira fase de consulta online sobre o Marco Civil da Internet. Trabalho apresentado no **V Congresso da Compolítica**, de 08 a 10 de maio de 2013 em Curitiba. Disponível em: <<http://www.compolitica.org/home/wp-con>

tent/uploads/2013/05/GT-04-%C3%94%C3%87%C3%B4-Internet-e-Pol+%C2%A1tica-Rafael-Cardoso-Sampaio.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2015.

VARGO, C. J.; GUO, L.; MCCOMBS, M. E.; SHAW, D. Network Issue Agendas on Twitter During the 2012 U.S. Presidential Election. **Journal of Communication**, 2014.

O uso de fóruns *on-line* na eleição do Conselho Nacional de Políticas Culturais*

Modos de apropriação por eleitores, candidatos e governo

Sivaldo Pereira da Silva

INTRODUÇÃO

O uso de ambientes digitais para viabilizar processos de participação política é hoje um recurso amplamente difundido entre gestores públicos e seus *stakeholders* e representantes e seus eleitores. Instâncias participativas institucionalizadas¹, como conselhos de cidadãos, conferências públicas, audiências públicas e orçamentos participativos encontraram na democracia digital elementos capazes de dinamizar ou fortalecer as relações políticas entre gestores, representantes e destes com o público mais amplo.

Os Conselhos Nacionais de Políticas públicas são hoje um bom exemplo deste tipo de instância participativa que vem adotando plataformas digitais para difundir informação e fomentar diálogos *on-line*. Na área da Cultura, o Conselho Nacional de Políticas Culturais (CNPC) realizou em 2015 a eleição de delegados para o Fórum Nacional do CNPC através da *web* e obteve mais de 72 mil usuários cadastrados (cidadãos aptos a serem eleitores ou candidatos). A plataforma lançada pelo Ministério da Cultura criou fóruns *on-line* de discussão seguido de eleição por setoriais que compõem o CNPC, possibilitando, assim, uma ferramenta ca-

* DOI: 10.24328/2017/61012.88/09

¹ Mecanismos institucionais criados principalmente a partir dos anos de 1960, sob influência do debate sobre democracia participativa. Essas instâncias são geralmente consultivas e também deliberativas quando estabelecem diretrizes para políticas públicas de determinados setores.

paz de viabilizar realização de debates, ações de campanha, circulação de informações e instrumento de votação.

O objetivo deste capítulo é produzir um estudo capaz de compreender de modo mais pormenorizado esta experiência, seus aspectos centrais, seu desempenho, caracterizando a forma de uso adotada pelos participantes² nos 432 fóruns setoriais disponibilizado pela plataforma. O estudo foi baseado na análise quantiquantitativa de um conjunto representativo de *posts* e seus metadados publicados nos Fóruns durante o processo eleitoral.

Para tratar desta experiência e possibilitar uma análise exploratória-descritiva e, na medida do possível, analítica, o capítulo está organizado em três partes subsequentes. A primeira seção buscou situar o Conselho Nacional de Políticas Culturais no contexto das discussões sobre democracia participativa, bem como compreender o seu funcionamento básico do ponto de vista institucional. Na segunda seção, buscou-se descrever o *corpus* em análise e os parâmetros metodológicos adotados na pesquisa. Por fim, a terceira e última parte foi dedicada à apresentação dos resultados.

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, CONSELHOS E O CNPC

Os conselhos gestores de políticas públicas são órgãos colegiados previstos em lei e formados no entorno de temáticas que envolvem bens públicos (como recursos hídricos, meio ambiente etc.) ou direitos (como saúde, educação, cultura, segurança etc.). Visam integrar a participação de cidadãos e da sociedade civil na construção de políticas públicas, tanto deliberativamente – em caso de Conselhos mais estruturados e orgânicos – quanto consultivamente – em caso de Conselhos com caráter mais secundário de assessoramento. Funcionam hoje nos diversos níveis da Administração (municipal, estadual ou federal) e podem ocorrer em qualquer um dos Poderes, embora no Brasil preponderem conselhos no âmbito do Poder Executivo.

² São considerados participantes: eleitores, candidatos e agentes governamentais

Ainda que a concepção de conselhos gestores participativos tenha tomado forma mais robusta no Brasil principalmente a partir das últimas décadas do século XX, não se trata de um modo de organização política inteiramente novo na história, como ilustra Gonh:

Alguns pesquisadores afirmam que os conselhos são uma invenção tão antiga como a própria democracia participativa e datam suas origens nos clãs visigodos. Em Portugal, entre os séculos XII e XV, foram criados “concelhos” municipais (escrita da época, com c), como forma político-administrativa de Portugal, em relação às suas colônias. (2000, p. 175).

Embora não sejam novos, em termos conceituais e históricos, o formato e a emergência dos conselhos participativos contemporâneos foram bastante influenciados pelo “recente” debate na Teoria Política de uma corrente hoje conhecida como *Democracia Participativa* (ARNSTEIN, 1969; PATEMAN, 1992; BARBER, 1984; HELD, 1987), que tomou corpo principalmente após os anos 1960. O modelo participacionista ganhou força a partir das críticas aferidas ao modelo até então preponderante, chamado de elitismo-competitivo: uma outra corrente que vislumbra a democracia moderna como um sistema capaz de escolher dentre as elites em disputa aquela que seria capaz de assumir a gerência dos negócios públicos (SCHUMPETER, 1976). Neste modelo, que dominou o cenário político principalmente após a II Guerra Mundial, a função destinada ao cidadão era votar naqueles que estariam aptos a governar. Para esta perspectiva, tal distanciamento seria necessário porque é a partir da escolha de elites políticas que se viabiliza a governabilidade das democracias de massa modernas. A participação do cidadão deveria, assim, ficar restrita basicamente à participação eleitoral garantida de tempos em tempos, com a função de escolher dentre aqueles que estariam melhor capacitados para gerenciar o Estado. Um dos principais autores deste modelo foi Joseph Schumpeter. Para ele, a eleição era o principal *input* do cidadão no sistema político, restringindo a abertura institucional para maiores inserções civis:

O método democrático é aquele arranjo institucional para se chegar a decisões políticas no qual os indivíduos adquirem o poder de

decidir através de uma luta competitiva para obter o voto do povo. (SCHUMPETER, 1976, p. 269).

O modelo participacionista, ao contrário, vislumbrava outra direção: apostava na necessidade de abrir novos canais de participação do cidadão nas estruturas do Estado, reconectando a esfera civil à esfera dos representantes e acreditava que a institucionalização de mecanismos participativos para além do pleito eleitoral sazonal tornaria o sistema democrático mais legítimo, mais robusto e mais eficiente.

Para Carole Pateman, em *Participation and Democratic Theory*, de 1970³, o modelo schumpeteriano ainda hegemônico naquele período deveria ser superado e novas formas de participação deveriam ser estimuladas e desenhadas. A autora preocupou-se, sobretudo, em demonstrar que o aumento da participação política dos cidadãos nos negócios públicos não consistiria em um perigo ao sistema democrático, ao contrário, daria mais estabilidade, legitimação e seria capaz de restabelecer o princípio-base da soberania popular:

Nos últimos anos da década de 60, a palavra “participação” tornou-se parte do vocabulário político popular. Isso aconteceu na onda de reivindicações, em especial por parte dos estudantes, pela abertura de novas áreas de participação – nesse caso na esfera da educação de nível superior –, e também por parte de vários grupos que queriam, na prática, a implementação dos direitos que eram seus na teoria. (PATEMAN, 1992. p. 9).

Na visão de Benjamin Barber, outro autor participacionista bastante influente, os problemas do modelo liberal sobre o sistema democrático comprovavam a tese de que este seria incapaz de promover uma democracia sustentável, pois estaria baseado em princípios precários:

A democracia liberal é, portanto, uma teoria “fraca” de democracia, cujos valores democráticos são comedidos e, portanto, temporários, opcionais e condicionais – visando a fins exclusivamente individuais.

³ Ver tradução brasileira: Participação e teoria democrática (PATEMAN, 1992).

listas e privados. A partir deste alicerce precário, não se pode esperar o surgimento de nenhuma teoria firme sobre cidadania, participação, bens públicos ou de valor cívico. (BARBER, 1984, p. 4).⁴

No plano geral, o grande alcance ou impacto de autores como Pate-man e Barber para as reivindicações participacionistas se deu justamente por esta característica em comum: não eram críticas feitas de fora do sistema sob outras premissas teóricas historicamente incompatíveis com a democracia representativa, como a crítica marxista ou leninista. Tratava-se de uma crítica de dentro do próprio sistema, tentando contestar suas características mais frágeis, e não necessariamente seu cerne existencial. Deste modo, não propunham o fim dos mecanismos representativos, e sim uma transformação baseada no fortalecimento das democracias, aumentando a participação do cidadão nesta estrutura para além do voto de tempos em tempos, mas sem negá-la. Esta discussão ganhou diversos outros proponentes e nos anos 1980 e 1990 se tornou um modelo conceitual e prático (VILAS, 1997; BROWN, 2004; GAVENTA, 2004; HICKEY & MOHAN, 2004; PERNALETE, 2006).

No Brasil, este debate vai se reverberar na Constituição de 1988 que incorporou alguns mecanismos participativos na estrutura institucional do Estado, mesclando-os com as formas tradicionais de representação por vias eleitorais. As conferências de políticas públicas, os conselhos gestores, os orçamentos participativos são alguns dos mais importantes exemplos desta influência e que ganharam escala principalmente a partir do final o século passado. Estes mecanismos participacionistas foram colocados em práticas e aplicados em diversos segmentos de políticas públicas no país (LARANJEIRA, 1996; LAVALLE; HOUTZAGER; ACHRYA, 2004; WAMPLER; AVRITZER, 2004; LÜCHMANN, 2007).

Para o horizonte deste capítulo, interessa especificamente a instituição dos conselhos gestores enquanto um mecanismo de participação hoje existente na estrutura do Estado brasileiro. Embora a perspectiva participacionista enfatize a centralidade da participação, a premissa conceitual que se baseia este capítulo vê a participação não como o eixo em torno do qual a democracia digital deve rodar. Para fins desta

⁴ Tradução livre do original em inglês.

pesquisa, a participação é vista como um componente dentro do sistema político que precisa ser fortalecido juntamente com outros elementos paralelos e interdependentes (SILVA, 2011).

Ainda que possuam um princípio geral em comum, na prática a estrutura dos conselhos não segue um padrão predeterminado ou formato fixo. Na prática, variam bastante em tamanho, poder deliberativo e forma de escolha de seus membros:

Os conselhos gestores apresentam diferenças, ou especificidades, que vão do número de assentos, passando pelo perfil dos segmentos representados e dos mecanismos de escolha desses representantes. Alguns setores escolhem seus representantes em assembleias ou fóruns abertos. Outros segmentos já estão de antemão inseridos (pela legislação) na composição dos conselhos. Por outras palavras, os mecanismos de escolha oscilam de caso a caso: em uma única assembleia com a participação de diferentes atores e organizações sociais; por meio de fóruns setoriais de políticas públicas ou de assembleias, ou indicações de categorias profissionais. (LÜCHMANN 2007, p. 153).

No caso específico da Cultura, em 2012 definiu-se o Sistema Nacional de Cultura, através da Emenda constitucional n. 71. Como descreve o Art. 216 da Carta Magna brasileira:

O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais. (BRASIL, 1988).

Os conselhos de política cultural, as conferências, o financiamento à cultura são alguns dos elementos textualmente elencados que compõem este sistema.

Assim, a partir desta diretriz constitucional, nasceu o Conselho Nacional de Políticas Culturais (CNPC). Como explica o Ministério da Cultura em seu *website*:

O Conselho Nacional de Política Cultural - CNPC é um órgão colegiado integrante da estrutura básica do Ministério da Cultura e foi reestruturado a partir do Decreto 5.520, de 24 de agosto de 2005. Este órgão tem como finalidade propor a formulação de políticas públicas, com vistas a promover a articulação e o debate dos diferentes níveis de governo e a sociedade civil organizada, para o desenvolvimento e o fomento das atividades culturais no território nacional.⁵

Embora o decreto de criação do CNPC seja de 2005, o Conselho só foi instalado em dezembro de 2007. Em sua estrutura organizativa, o organismo é constituído por cinco instâncias: (a) o Plenário; (b) o Comitê de Integração de Políticas Culturais; (c) os Colegiados Setoriais; (d) as Comissões Temáticas e Grupos de Trabalho; e (e) a Conferência Nacional de Cultura. O plenário de conselheiros é constituído por 58 membros, sendo 27 representantes governamentais; 11 representantes de organizações não governamentais ou notório saber e 20 representantes das áreas artísticas ou de patrimônio cultural indicados pelos membros da sociedade civil nos colegiados setoriais.⁶

Especificamente no caso deste último grupo, o Ministério da Cultura lançou em 2015 um edital (Edital CNPC 01/2015) convocando eleições de delegados estaduais, estipulando uma plataforma na internet para debates e também para eleição *on-line*. A análise recairá justamente sobre esse processo eleitoral.

ELEIÇÃO CNPC E PLATAFORMA ON-LINE: CORPUS E PARÂMETROS METODOLÓGICOS

O processo participativo que envolve o CNPC é constituído por diversas etapas até a eleição dos conselheiros que farão parte do colegiado. Isso ocorre através de um processo eleitoral baseado em representação delegativa. Primeiro, são eleitos os delegados na etapa estadual por área temática. É nesta fase que o uso da plataforma *on-line* foi incorporado

⁵ Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/cnpc/o-cnpc>>. Acesso em: 05 dez. 2016.

⁶ Conforme determinou o Regimento do CNPC, estabelecido através da Portaria n. 28 de março de 2010 do Ministério da Cultura.

e é sobre este processo que o presente estudo está focado. Foram eleitos 545 delegados nesta etapa. Após a eleição, estes participaram da etapa nacional, os chamados fóruns nacionais por área-tema. Nos Fóruns Nacionais foram eleitos os membros dos colegiados setoriais (titulares e suplentes) e, a partir daí, os representantes no Pleno do CNPC.

O Edital CNPC 01/2015 foi desenhado para incorporar o uso da internet como parte ativa do processo, não apenas como espaço para debates, mas também para votação *on-line*:

O processo eleitoral será realizado de maneira descentralizada, por meio eletrônico e presencial, este último nos Encontros Estaduais Eleitorais e nos Fóruns Nacionais Setoriais, com o seguinte tema básico: “Participação Social na Gestão Cultural” [...]. O processo eleitoral de que trata este edital ocorrerá de forma remota e presencial. A participação remota se dará por meio da internet, na plataforma digital sediada em www.cultura.gov.br/votacultura, onde o interessado deverá cadastrar-se como eleitor, podendo registrar-se como candidato a delegado estadual, caso tenha interesse, entre os dias 19/08/2015 e 26/09/2015. A plataforma digital estará aberta para o exercício do voto durante o período de 08/09/2015 a 07/10/2015.

Note-se que se trata de uma eleição *on-line* que também prevê votações em atividades presenciais onde as comissões organizadoras disponibilizariam acesso para que eleitores também pudessem escolher seus candidatos durante encontros das etapas estaduais. Puderam participar do processo eleitoral do CNPC brasileiros (pessoas físicas) ou estrangeiros naturalizados com atuação nas áreas técnico-artísticas. Na condição de eleitor, era preciso ser maior de 16 anos e, na condição de candidato, maior de 18. Tanto a inscrição de eleitores como de candidatos se deram através de cadastro na plataforma.

Após efetivar o cadastro, eleitores e candidatos poderiam navegar pelas setoriais de todos os estados e estariam aptos a postar conteúdos e ler *posts* de outros participantes, independentemente da setorial e do estado de origem. Na arquitetura da plataforma, o acesso se dava através de um mapa que, ao clicar no estado, era disponibilizada a lista das setoriais que se constituíram como fóruns de debates, conforme demonstra a Figura 1. Multiplicando o número de unidades da federação

pelas setoriais-temáticas, temos assim 432 fóruns *on-line* simultâneos abertos para participação.

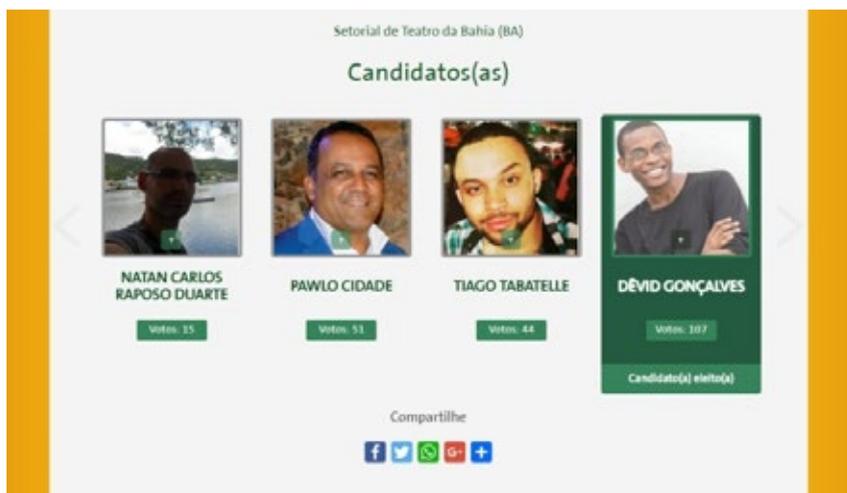
Figura 1. Reprodução de tela de entrada da plataforma para eleição do CNPC



Fonte: www.cultura.gov.br/votacultura/foruns

Embora o acesso às setoriais de qualquer estado fosse livre para os participantes, no ato de votar o eleitor estava habilitado pelo sistema a computar voto apenas na sua setorial, no seu estado. Isso possibilitava que diferentes usuários participarem em qualquer um dos fóruns, porém só poderia efetivamente exercer o direito de voto naquele que se cadastrou. Os candidatos eram identificados no sistema para o público eleitor. As respectivas somatórias de votos obtidas por cada candidato foram publicadas na plataforma, indicando aqueles que foram eleitos, como demonstra a Figura 2:

Figura 2. Reprodução de tela de setorial com resultado da votação



Fonte: www.cultura.gov.br/votacultura/foruns

Para analisar o processo e o uso da plataforma por eleitores e candidatos, trabalhou-se com um conjunto de dados estruturados resultantes da movimentação de publicações que a plataforma recebeu. A base de dados foi cedida pelo Ministério da Cultura sendo constituída por informações disponíveis publicamente no sistema (como o nome do participante, a data de publicação da mensagem, em que fórum, se é ou não candidato, o conteúdo da mensagem e demais dados de acesso público). Isto é, informações públicas que não violam a privacidade dos usuários.

A partir desta base dados, foram realizadas algumas ações que refinaram ou complementaram o material: (a) as informações foram tratadas com a exclusão de linhas duplicadas ou casos corrompidos; (b) no conjunto analisado, houve um *missing* (perda de dados) de 3% do total das postagens publicadas. Como a perda é aleatória - gerada pela conversão técnica da base de dados - e o *missing* é estatisticamente pouco significativo, tivemos assim um total de 11.138 postagens que se aproxima do universo de *posts* publicados (97% do total). Podemos considerar no estudo uma margem de erro de três pontos percentuais para mais ou para menos, o que representa uma segurança estatística bastante sólida; (c) na base de dados oriunda do Ministério foi inserida algumas categorias qualitativas aplicadas manualmente, como a tipificação do

post ou identificação de elementos discursivos considerados relevantes para a análise proposta.

ANÁLISE DOS RESULTADOS E DISCUSSÃO

Para que tenhamos um estudo que seja útil para futuras políticas públicas de democracia digital no âmbito da cultura e, ao mesmo tempo, que traga elementos capazes de contribuir para o debate mais empírico-conceitual sobre o tema, a análise será subdividida em duas partes: primeiramente, será realizada uma caracterização das *postagens*, apontando aspectos mais gerais que marcaram o processo eleitoral, como demografia dos participantes, volume de publicações nos fóruns por estados, volume por setorial temática, fóruns mais ativos, percentual de fóruns inativos etc. No segundo momento, serão observadas questões que explicam a dinâmica geral da participação dos eleitores, candidatos e agentes governamentais, observando o fenômeno mais específico da participação política *on-line*.

PERFIL DOS PARTICIPANTES, CARACTERÍSTICAS TEMÁTICAS E REGIONAIS DAS POSTAGENS

No conjunto de *posts* analisados (que corresponde a 97% do universo), o número de usuários participantes⁷ na plataforma do CNPC foi 5.353. Embora sustente potencial para um quantitativo maior de participantes, esta deve ser considerada uma cifra expressiva para uma primeira experiência *on-line* de eleição, pois significou uma mobilização similar a uma Conferência Nacional presencial, ainda que os modos de participação sejam qualitativamente distintos entre um evento presencial e uma eleição *on-line*.

Na opinião dos organizadores do processo eleitoral, os gatilhos de participação estão vinculados ao histórico de mobilização do campo

⁷ “Participante” significa aquele usuário cadastrado que participou com alguma *postagem* durante o processo eleitoral. O termo não qualifica o volume ou qualidade desta participação.

da Cultura que encontrou na plataforma *on-line* um meio natural para apropriação, como explica o então Secretário de Articulação Institucional do Ministério da Cultura (MinC), Vinícius Wu:

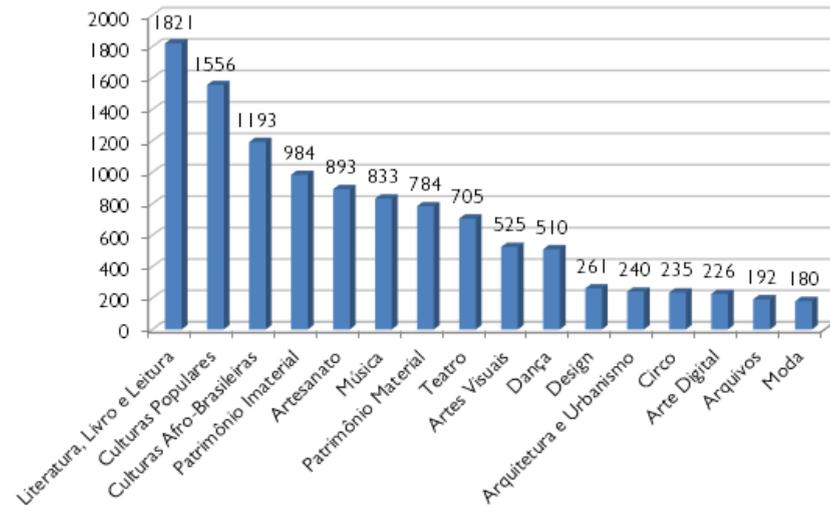
Creio que o principal foi a mobilização dos grupos organizados, movimentos de cultura, produtores, artistas, fazedores de cultura, em geral, que compreenderam nossa proposta e abraçaram o processo eleitoral. A cultura brasileira possui uma força de mobilização incrível, o que ficou bem evidente quando da proposta de extinção do Ministério da Cultura. Nosso trabalho foi apenas o de canalizar para a plataforma e para as eleições toda essa energia social que se acumulou, em especial, na última década em todas as regiões do país (WU, 2016).

Neste conjunto de participantes nota-se que houve um equilíbrio razoável de gênero: 50,8% dos usuários foram identificados com o gênero masculino; 48,8% com o gênero feminino; e 0,4% foram categorizados como outros ou sem identificação de gênero. Na autoria dos 11.138 *posts* analisados também é possível identificar um equilíbrio de gênero similar, com uma leve diferença de pontos percentuais: 55,9% das publicações atribuídas ao gênero masculino e 43,9% ao gênero feminino (os 0,2% restantes foram categorizados como outros ou sem identificação de gênero).

Observando os números nacionais, as setoriais com maiores quantitativos de *posts* foram: (a) Literatura, Livro e Leitura, com 1.811 *posts*; (b) Culturas Populares, com 1.556 e; (b) Culturas Afro-Brasileiras, com 1.193 *posts* (as outras setoriais não atingiram a casa de um mil, conforme podemos observar no gráfico da Figura 3)⁸. Estas três setoriais juntas representaram cerca de 40% das postagens, o que demonstra maior mobilização de participantes nestes setores temáticos que compõem o CNPC.

⁸ Lembrando que aqui as somas se referem não a um fórum em específico e sim ao conjunto de fóruns estaduais abertos sobre cada uma dessas áreas temáticas. Por exemplo, os 1.811 *posts* da setorial Literatura, Livro e Leitura corresponde à soma de todos os fóruns estaduais abertos sobre esta temática.

Figura 3. Volume de postagens por setorial



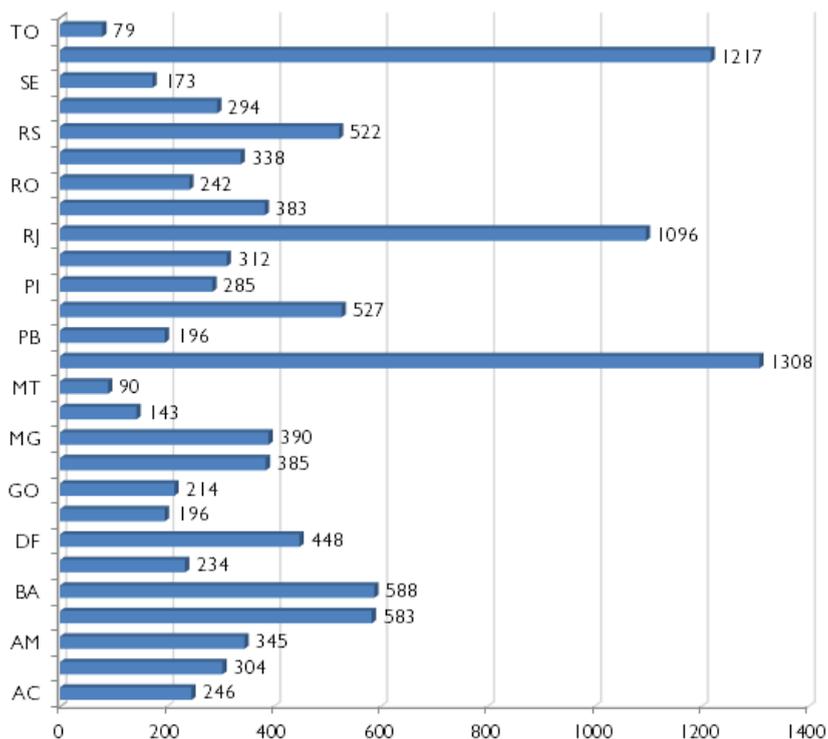
N= 11.138

Fonte: o autor.

Olhando regionalmente, três estados receberam um volume de postagens maior, destoando da média: primeiro, Pará, com 1.308 *posts* publicados em seus fóruns setoriais; segundo, São Paulo, com 1.217 *posts*; terceiro, Rio de Janeiro, 1.096 *posts*. As postagens vinculadas a estas três unidades federativas representaram $\frac{1}{3}$ (33 %) de todas as postagens do processo eleitoral, como está detalhado no gráfico da Figura 4.

Três fatores podem explicar a performance dos estados com maior volume de publicações: (a) primeiro, a questão demográfica: são estados que se situam entre aqueles com maior densidade populacional no país, principalmente nos casos de São Paulo e Rio de Janeiro (o Pará tem a maior população da região Norte); (b) segundo, houve participação acima da média em alguns fóruns temáticos, especialmente no caso do Pará, cujo volume de *posts* foi puxado especialmente por quatro fóruns (Patrimônio Imaterial; Culturas Afro-Brasileiras; Artes Visuais; Culturas populares e Literatura, livro e leitura), que representaram juntos quase 80% de todo o volume de *posts* vinculados a este estado); (c) terceiro, a demanda por políticas públicas em regiões historicamente negligenciadas também é um fator de impulsão neste engajamento, como explica Vinícius Wu:

Figura 4. Volume de postagens por unidades da Federação



N= 11.138

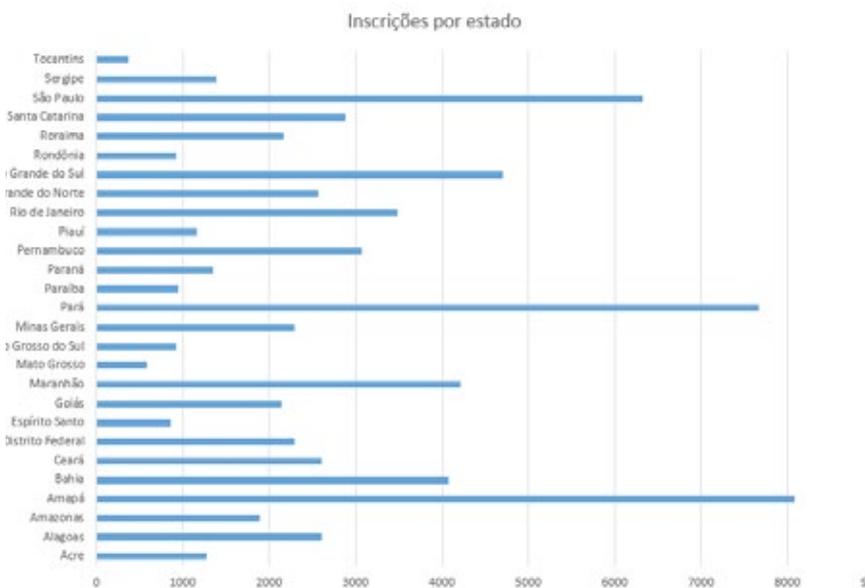
Fonte: o autor.

[...] houve uma participação muito expressiva das regiões Norte e Nordeste, assim como ocorreu em processos anteriores como as Conferências Nacionais de Cultural. Talvez, um dos motivos seja a histórica concentração de investimentos na área cultural na região Sudeste. Há um déficit de atenção grandioso por parte do Estado com as políticas culturais no Norte e Nordeste. Sua vastíssima e rica contribuição à cultura nacional se dá apesar da histórica ausência de investimentos federais em políticas culturais na região, algo que só veio a ocorrer, de fato, a partir de 2003. Entretanto, há um forte movimento cultural e uma imensa diversidade de grupos e organizações que parece ter sido decisiva para a expressiva mobilização que vimos em estados como o Pará, Pernambuco, Bahia e o Amapá. Os

setoriais de cultura popular, cultura afro-brasileira, em especial, demonstraram uma enorme capacidade de mobilização nessas regiões. (2016).

O volume de publicações nos Fóruns condiz, proporcionalmente, com o volume de inscrições vinculado aos estados, como aponta a Figura 5, porém como algumas peculiaridades, como veremos:

Figura 5. Volume de inscrições no processo eleitoral por unidades da Federação



Fonte: CNPC⁹

A principal diferença está nos números absolutos: o número de usuários inscritos chegou a 72 mil, conforme dados da organização, porém o quantitativo de usuários que publicaram da plataforma foi bem inferior, cerca de 5.500¹⁰ participantes estimados. Analisando este dado, algumas observações precisam ser feitas:

⁹ CNPC Dado Abertos, disponível em: <<http://cultura.gov.br/votacultura/2015/09/27/inscicoes-encerradas/>>. Acesso em: 18 dez. 2016.

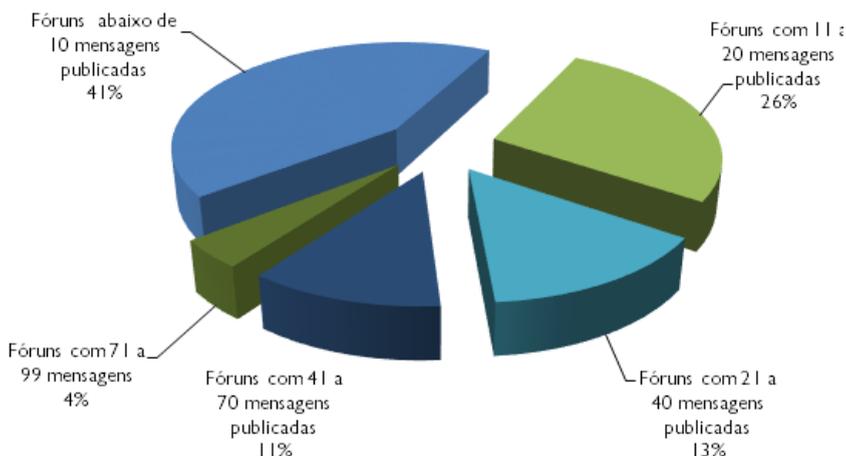
¹⁰ A estimativa é baseada no seguinte cálculo: 5.353 participantes que compõem esta amostra somando-se os 3% de missing.

- a) Nem todos aqueles que se inscreveram participaram do processo publicando mensagens: apenas 8% dos inscritos se manifestaram nos fóruns, o que permite afirmar que o ato de inscrição não resultou em um participante ativo.
- b) Não se pode afirmar categoricamente que este grande contingente de “não participantes, porém inscritos” (cerca de 92% dos inscritos) ficou ausente do processo. Os dados disponíveis nos permitem apenas aventar algumas hipóteses: pode ser um grande contingente mobilizado inicialmente no período de inscrição, porém, não engajado de fato nas fases seguintes (debates e a votação), como também pode ser uma grande maioria silenciosa que apenas lê os conteúdos postados sem se manifestar publicamente nos fóruns. São duas possibilidades plausíveis.
- c) Embora esta “não participação” seja um indicador negativo – pois demonstra que a grande maioria dos inscritos não se engajou efetivamente no processo –, ela também deve ser vista como um dado útil para futuras políticas públicas de democracia digital: evidencia um potencial adormecido de maior participação, embora devamos paralelamente considerar normal que uma parcela de usuários apenas “observe” as mensagens sem necessariamente ser obrigada a se manifestar. A questão, neste caso, é que não se trata de uma parcela, e sim de uma imensa maioria.
- d) Estatisticamente, foi identificada uma correção positiva entre a variável “número de inscritos” e “volume de publicações”: os estados que mais obtiveram inscrições foram aqueles que mais obtiveram publicações. Porém, há exceções, como o Maranhão e o Amapá, onde essa correlação é mais fraca: apresentaram um grande volume de inscrições, mas isso não se refletiu proporcionalmente no volume de participação. O caso do Amapá é emblemático neste sentido: assumiu a 1ª posição no volume de inscrição, porém ficou na 5ª posição no volume de publicações¹¹.

¹¹ Embora deva-se frisar que este estado registrou uma média maior de postagens quando comparado a outros estados com número de habitantes similar. Ou seja, mesmo neste caso, houve correlação positiva entre o número de inscrições e o número de postagens, ainda que esta correlação seja mais fraca.

Ao analisar isoladamente as postagens publicadas em cada fórum temático-estadual¹², os dados demonstram variações acentuadas nos volumes de *posts*: os fóruns oscilaram entre 0 a 322 *posts*, como demonstra o gráfico da Figura 6.

Figura 6. Tipificando fóruns por volume de postagens



N= 432, número total de fóruns que receberam pelo menos 1 publicação.

Fonte: o autor.

Dos 432 fóruns, 38 não tiveram diálogos, isto é, cerca de 9% não tiveram mensagens publicadas ou receberam apenas uma postagem. A ocorrência de fóruns com ausência de diálogos foi detectada em seis setoriais: Arquitetura e Urbanismo; Arquivos; Arte Digital; Artes Visuais; Dança; Design; e Moda. As setoriais que registraram maior ocorrência de fóruns vazios foram Design (com 13 fóruns inativos), Arquivos (10 fóruns) e Arte Digital (9 fóruns).

Cerca de 65% dos fóruns tiveram até 20 *posts* publicados. Pode-se afirmar que esta é a tônica preponderante de participação na maioria dos fóruns, ou seja, prevaleceram fóruns com movimentação em torno de 20 manifestações durante o processo eleitoral. Trata-se de um número baixo

¹² Lembrando que um fórum temático estadual se forma quando cada estado passa a ter um fórum de discussão por setorial-temática. Assim, forma-se a setorial de Música de Minas Gerais; a setorial de Música do Paraná; a setorial de Música do Amazonas e assim por diante).

pelo potencial, mas não desprezível se levarmos em conta que cada fórum é um fragmento de uma área temática que foi repartido pelos estados.

Se por um lado há um contingente expressivo de fóruns com baixa movimentação de publicações, também é possível identificar um outro grupo com maior efervescência. Há 47 fóruns (correspondendo a 11% dos 432 abertos) que se mostraram mais ativos, registrando uma movimentação de publicações que ultrapassou os 70 *posts*. A Tabela 1 traz o *ranking* dos 20 fóruns que obtiveram maior volume de postagens, com destaque para os cinco primeiros (fóruns com mais de 200 *posts* publicados): Patrimônio Imaterial do Pará (322 *posts*); Patrimônio Imaterial de São Paulo (280 *posts*); Culturas Afro-Brasileiras do Pará (264 *posts*); Patrimônio Material do Rio de Janeiro (211 *posts*); e Culturas Populares do Rio de Janeiro (203 *posts*).

Tabela 1: *Ranking* dos fóruns com maior quantitativo de *posts* publicados (21 fóruns acima de 100 *posts*)

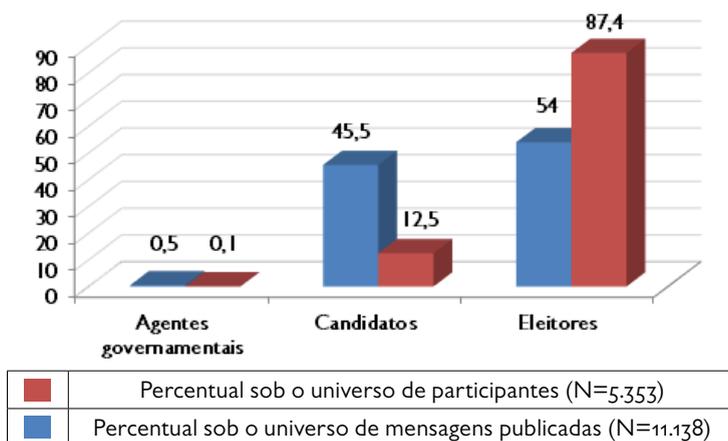
PA - Patrimônio Imaterial	322
SP - Patrimônio Imaterial	280
PA - Culturas Afro-Brasileiras	264
RJ - Patrimônio Material	211
RJ - Culturas Populares	203
AP - Literatura, Livro e Leitura	197
SP - Música	190
BA - Literatura, Livro e Leitura	188
PA - Artes Visuais	172
AL - Culturas Populares	156
SP - Patrimônio Material	148
SP - Culturas Populares	148
PA - Culturas Populares	145
MA - Literatura, Livro e Leitura	139
RR - Literatura, Livro e Leitura	138
PE - Literatura, Livro e Leitura	134
SP - Artesanato	131
RJ - Culturas Afro-Brasileiras	125
DF - Culturas Afro-Brasileiras	124
PA - Literatura, Livro e Leitura	122
RS - Literatura, Livro e Leitura	119

Como se pode notar, do ponto de vista regional, a tabela demonstra que os 21 fóruns mais ativos estavam vinculados principalmente ao eixo Rio-São Paulo (puxados pela força demográfica desses dois estados) e ao eixo Norte-Nordeste (puxados pela demanda mais forte de políticas públicas de cultura nestas duas regiões).

CANDIDATOS, ELEITORES, AGENTES GOVERNAMENTAIS E DINÂMICAS DE PARTICIPAÇÃO

Dos 5.353 participantes analisados neste estudo, cerca de 87,4% eram eleitores; 12,5% eram candidatos e cerca de 0,1% eram agentes governamentais¹³. Os eleitores-usuários foram responsáveis por 54% das mensagens; candidatos por 45,5%; e agentes governamentais por 0,5% aproximadamente. O gráfico da Figura 7 traz essas proporções agregadas comparando o percentual de cada tipo de participante (eleitor, candidato e agente governamental) com o percentual que cada um desses grupos representou no total de posts publicados.

Figura 7. Comparativo entre o percentual de tipos de participantes e volume de postagens



Fonte: o autor.

¹³ Considerou-se “agentes governamentais” apenas aqueles vinculados ao Ministério da Cultura (órgão diretamente responsáveis pela organização do pleito) e textualmente identificados como tal no conteúdo da mensagem.

A proporção entre eleitores, candidatos e governo pode ser considerada razoavelmente natural. Embora o número de postagens de agentes governamentais tenha sido numericamente inferior aos demais participantes, podemos considerar que, por se tratar de um processo eleitoral com foco na esfera civil, a participação governamental, neste caso, tende a ser naturalmente mais discreta, uma vez que o protagonismo é dos eleitores e candidatos.

Do ponto de vista cronológico, durante o funcionamento da plataforma o volume de mensagens publicadas teve seu maior fluxo entre os dias 7 e 29 de setembro, com um visível pico no dia 26, como demonstra a Figura 8:

Figura 8. Evolução cronológica do volume de publicações na Plataforma CNPC



N=11.138

Quase 75% das postagens foram publicadas nesse intervalo de tempo e somente o dia 26 representou quase 7% do total publicado. Isso não ocorre por acaso: a movimentação maior neste período no gráfico coincide com a data de abertura de inscrições para delegados (dia 7 de setembro) e o término do período de inscrições, dia (26 de setembro), conforme demonstra a mancha gráfica na Figura 8. Importante notar que o maior volume de publicações não acontece no período votação (dia 27 de setembro a 7 de outubro), como há de se esperar em uma eleição, quando há uma intensificação de atividade comunicativa nos perío-

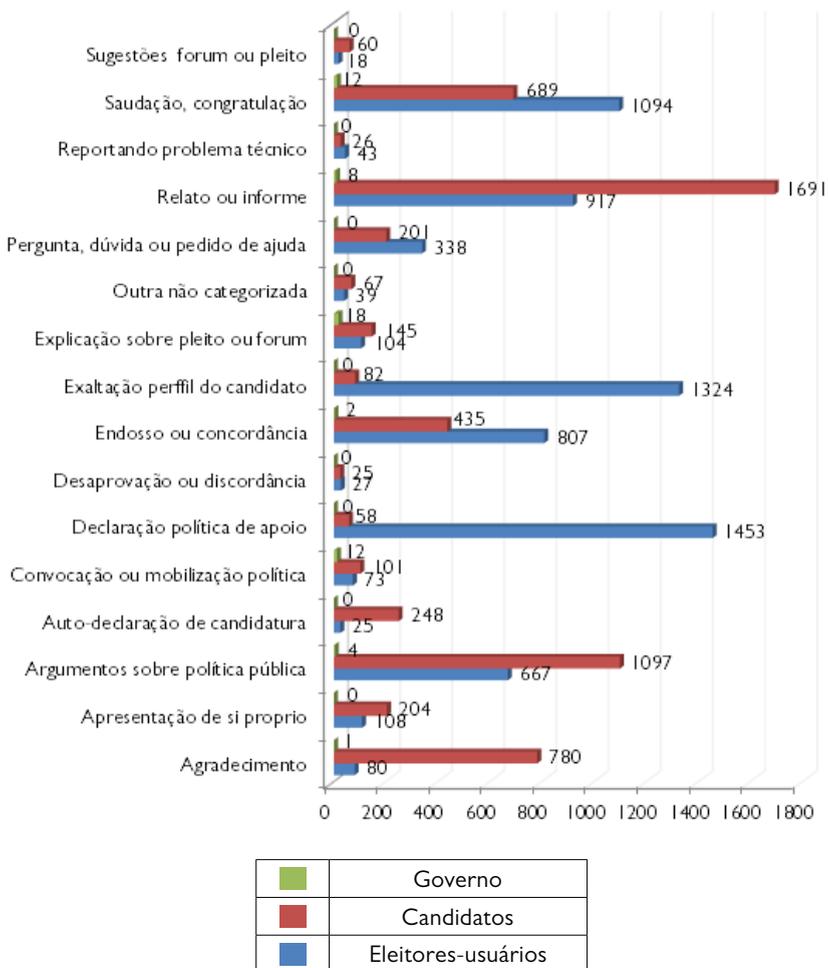
dos que precedem o dia do pleito. No caso da plataforma do CNPC, os dados demonstram que o período mais importante e ativo do fórum foi aquele que precedeu a data de inscrição de candidaturas. Ou seja, o uso da plataforma sugere que (1) a participação esteve bastante vinculada ao horizonte do engajamento político em algo concreto, especificamente uma votação (a escolha de representantes para uma instância institucional do Estado), e que (2) a participação esteve bastante vinculada ao horizonte do engajamento político pré-candidaturas, que culminou com a fase de inscrição (de 27 de setembro até 7 de outubro de 2016 foi o período de votação).

Um outro aspecto importante é a concentração de publicações em torno de determinados usuários. Cerca de 31% dos *posts* foram publicados por 2% dos participantes (ou seja, por 107 usuários que publicaram acima de 10 mensagens nos fóruns). Quase 88% desses participantes mais ativos eram delegados; cerca de 2% eram governo e o restante, 10%, eleitores. Quase 70% dos participantes desse grupo mais ativo publicaram em fóruns vinculados a mais de um estado, ou seja, os usuários mais ativos não se restringiram a publicar apenas em seu estado de origem, mas replicaram mensagens em diversos fóruns de outras unidades federativas, nacionalizando a campanha. Boa parte dessas mensagens eram cópias, ou seja, o mesmo texto sendo difundido em diferentes fóruns. No entanto, não devem ser qualificadas como “spam” (mensagens indesejadas e não autorizadas difundidas em massa), pois traziam conteúdos pertinentes como informes, comentários sobre políticas públicas ou congratulações.

Ao separar os 10 participantes com maior volume de postagens (que variou entre 78 e 343 *posts* por usuário), 8 eram candidatos e 2 eram eleitores. Esse grupo menor e hiperativo representa aquilo que alguns autores chamam de “superparticipantes”, “*posters*” ou “interagentes” (CASTELLS, 1999; DAVIS, 2005; GRAHAM; WRIGHT, 2013), isto é, um pequeno grupo que concentra parte significativa da atividade de um fórum *on-line*. Neste caso, um grupo formado por 0,2 % do total de participantes sendo responsável por 12% do total de mensagens publicadas.

Quanto à categorização do conteúdo tendo em mente a função que exercem enquanto mensagens, o gráfico da Figura 9 traz um detalhamento de todas as funções-mensagens encontradas nos *posts*, tomando como base o conjunto de tipificações atribuídas:

Figura 9. Tipificação de conteúdos das mensagens publicadas por participante (total de tipificações atribuídas)



N=13.083.

Na média geral, somando todos os participantes, os resultados demonstram que as tipificações¹⁴ mais atribuídas aos *posts* foram (1) men-

¹⁴ Trata-se do conjunto de tipificações dadas às postagens. Um *post* pode receber mais de uma tipificação se apresentar características para tais. Assim, o N deste indicador significa o total de tipificações atribuídas ao conjunto das mensagens analisadas.

sagens que buscavam relatar ou informar uma situação ou realidade local, regional ou da área temática; (2) mensagens que buscavam comentar ou argumentar sobre políticas públicas; e (3) mensagens que buscavam expressar concordância/endorso. Para além dessas ocorrências mais gerais, ao observarmos mais detidamente o gráfico da Figura 9, é possível sintetizar que:

- a) Candidatos relataram mais sobre realidades e fatos, expuseram mais argumentos ou comentários sobre políticas públicas, expressaram mais mensagens com tom de agradecimento;
- b) Eleitores publicaram com frequência mensagens que continham declaração de apoio político e mensagens exaltando o perfil de candidatos, recorrentemente publicaram *posts* positivos de apoio e endosso e saudaram/congratularam com frequência outros participantes;
- c) Nas postagens de agentes governamentais, prevaleceram mensagens que traziam: explicação sobre pleito ou fórum; convocação ou mobilização política e informes e relatos.

As características das mensagens expressam o papel esperado de cada tipo de participante, o que demonstra que estes se apropriaram da plataforma produzindo elementos típicos de campanha eleitoral, cada um exercendo suas funções normativas de forma razoavelmente adequada.

Porém, apesar de ter um percentual significativo de mensagens que trazem informações sobre políticas públicas, não é possível afirmar que os fóruns foram efetivamente marcados por diálogos argumentativos, como exigiria o horizonte normativo da democracia deliberativa (HABERMAS, 1995; GUTMANN; THOMPSON, 1996; DAHLGREN, 2005; MELVILLE; WILLINGHAM; DEDRICK, 2005). A troca de argumentos ocorre de modo muito pontual entre alguns poucos participantes. É comum, por exemplo, que um candidato exponha sua visão sobre políticas de cultura e em seguida receba breve endosso dos colegas, sem que haja contestação da visão apresentada ou questionamentos capazes de gerar uma discussão sequencial com várias participações e lances discursivos. Isso nos permite afirmar que a dinâmica da participação nos fóruns é mais informativa-propositiva e menos deliberativa.

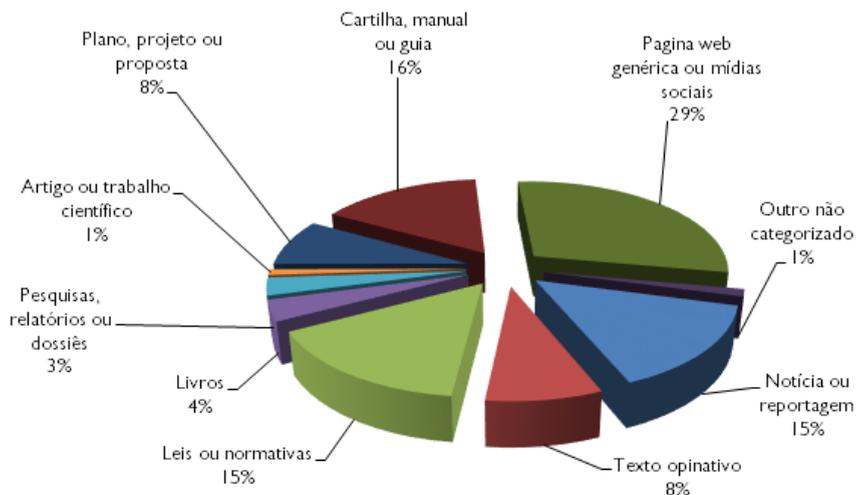
Outros indicadores podem nos ajudar a compreender a apropriação que candidatos, eleitores e agentes governamentais fizeram da ferramenta e apontam alguns padrões de uso:

- a) Cerca de 32% das postagens de eleitores-usuários são respostas diretas a algum participante¹⁵. Este índice é de 34% nas postagens de candidatos; e 46% das postagens governamentais são responsivas diretas.
- b) Há uma visível preponderância de *posts* que não carregam críticas ou acusações: cerca de 98%. Os 2% que trazem este tipo características trazem principalmente “críticas à política pública vigente”; “críticas ao fórum ou ao pleito”, “críticas ao candidato” e “críticas ao governo federal”, o que nos permite constatar o caráter não agonístico do fórum.
- c) No geral, mídias sociais foram pouco mencionadas na Plataforma do CNPC: aconteceu em apenas 3% dos *posts* de eleitores e em 4% dos *posts* de candidatos. Este percentual é mais expressivo no caso de agentes governamentais: 36 % dos *posts*.
- d) Quando mencionados, Facebook, *blogs* e YouTube foram as plataformas mais citadas pelos participantes (nesta ordem de ocorrência);
- e) Também na média geral, a imensa maioria dos *posts* de participantes não menciona conteúdo externo. Dentre os eleitores, apenas 3% das mensagens trouxeram algum tipo de referência a conteúdo externo. No caso de candidatos, este percentual é de aproximadamente 6% das mensagens; e entre agentes governamentais-institucionais, um índice maior: 36%. Quando os participantes o fazem, citam, na maioria das vezes: (a) *websites* de conteúdo geral ou mídias sociais; (b) cartilhas; (c) notícias; e (d) legislação ou normativas (como se pode observar com maiores detalhes no gráfico da Figura 10).

Naturalmente, não é de se esperar que a grande maioria das mensagens seja necessariamente vinculada a conteúdos externos ou mídias sociais. Porém, tendo em vista que a função dos fóruns é discutir projetos e candidaturas, o percentual de apenas 4% de postagens apontando para conteúdos complementares externos pode ser considerado normativo baixo, dando ao conjunto dos debates uma discussão mais centrada no teor da mensagem em si.

¹⁵ Considerou-se “resposta direta” apenas as mensagens que nitidamente apontavam um interlocutor identificado textualmente no corpo da mensagem. Textos ambíguos cuja interlocução não é textualmente citada, ou seja, apenas subtendida de forma não objetivada, não foram considerados como “resposta direta”.

Figura 10. Ênfase das postagens com menção a conteúdo externo



CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo teve como objetivo principal compreender as dinâmicas de atuação de eleitores, candidatos e agentes governamentais nos 432 fóruns *on-line* criados para a etapa estadual da eleição do CNPC. O estudo buscou analisar quantitativamente um conjunto representativo de *posts* e seus metadados publicados nos fóruns durante o processo eleitoral.

Num primeiro momento, contextualizou-se institucionalmente o lugar do Conselho Nacional de Políticas Culturais como uma instância desenhada no bojo da influência do debate sobre democracia participativa. Em seguida, configurou-se um quadro inicial mais amplo, apontando as especificidades temáticas e regionais que caracterizaram o processo eleitoral *on-line*. Este panorama inicial demonstrou que os estados com maior volume de publicações tendem a ser aqueles com maior número de habitantes e, ao mesmo tempo, também são aqueles marcados por maior demanda de políticas públicas. Hipoteticamente, tendo em vista o perfil do usuário de internet no Brasil, seria plausível esperar que fóruns com temas mais modernos, tecnológicos ou que demandam habilidades mais técnicas obtivessem maior volume de publicações. Porém,

os dados demonstraram que a mobilização *on-line* por área temática não esteve atrelada a este tipo de aproximação. Fóruns com temas mais técnicos ou tecnológicos – como Artes visuais, Arquitetura e Urbanismo, Arte Digital, Moda – estão entre os fóruns com menor fluxo de publicação (inclusive são aqueles com registro de fóruns vazios), enquanto os fóruns com temas mais tradicionalistas, como o de Literatura, Livro e Leitura; Culturas Populares e Culturas Afro-Brasileiras foram aqueles com maior volume de publicações. Isso demonstra que a apropriação da internet, neste caso, superou a fronteira de nichos - antes vinculados aqueles perfis mais próximos da tecnologia - e o seu uso tem se expandido para os diversos segmentos sociais.

Ao avançarmos na análise mais específica das postagens, observando o modo de apropriação de eleitores, candidatos e agentes governamentais, o conjunto de indicadores permite afirmar que o tom das mensagens produzidas pelos participantes é recorrentemente expositiva sobre relatos de realidades ou sobre política pública, com pouca citação a conteúdo externo; é preponderantemente não conflitiva; é frequentemente cordial, com agradecimentos ou congratulações, e às vezes mobilizatória (mas não com frequência, embora nos agentes governamentais este índice seja mais expressivo). As mensagens têm um bom índice de responsividade, mas isso não significou um alto grau de troca de argumentos nos parâmetros mais normativos das teorias deliberacionistas. A pouca menção a mídias sociais nas mensagens demonstrou que as publicações não incorporaram esses instrumentos na campanha que transcorreu através da plataforma do CNPC (o que não descarta a possibilidade de ocorrência campanha nas mídias sociais, ou seja, fora da plataforma). No geral, é possível afirmar que cada um dos tipos de participantes exerceu de modo razoável suas funções previstas em um processo eleitoral.

Alguns outros aspectos também nos ajudam a caracterizar a apropriação da ferramenta por eleitores, candidatos e governo neste processo. No caso dos candidatos, o fato de serem os participantes mais hiperativos nos fóruns de alguma forma se justifica devido ao papel que este tipo de usuário exerce dentro de uma campanha. Isso permite afirmar que a existência de superparticipantes (*posters* ou *superposters*) em fóruns *on-line* não é algo por si só negativo ou deontologicamente indesejável pelo fato de significar concentração discursiva (um fenôme-

no amplamente documentado na literatura sobre o tema). Na verdade, a existência de superparticipantes pode ser uma necessidade do fórum, a depender das características do fenômeno político que este intermedia (neste caso, uma eleição que demanda candidatos hiperativos).

No caso governamental, embora o volume de publicações de *posts* tenha sido bastante reduzido quando comparado aos demais participantes (eleitores e candidatos) isso foi considerado normal, pois o papel esperado dos agentes governamentais para este caso em específico é de moderação, arbitragem, um ator coadjuvante que traz informações ou explicações sobre o processo eleitoral. Porém, o fato desse volume ser normal não significa que é o ideal. Houve margem para maior participação governamental principalmente nos fóruns que registraram questionamentos ou críticas ao processo eleitoral ou à política governamental e que não obtiveram resposta de governo.

No caso dos eleitores, o fato de um grande número de inscritos não ter se manifestado nos fóruns demonstrou que quantidade de cadastrados não se reverteu em volume de participação, no sentido de engajamento discursivo na plataforma. No plano mais amplo, também pudemos notar que esta foi uma campanha muito ativa na fase de inscrição de candidaturas e não no período propriamente dito de campanha (ou seja, após as inscrições, como se espera um processo eleitoral)

Por fim, os dados apresentados demonstram que o uso da internet na eleição do CNPC deve ser visto com um olhar múltiplo: por um lado foi uma importante iniciativa que mobilizou um número razoável de participantes *on-line* e que merece um lugar especial no pioneirismo do uso ferramentas de democracia digital no campo da Cultura. Por outro lado, também demonstrou que há ainda um patamar mais alto de engajamento *on-line* a ser alcançado, pois, neste caso, percebeu-se que a ferramenta de comunicação propiciou oportunidades mais densas de apropriação, tanto em termos de qualidade discursiva e circulação de informação quanto em volume de participação. Mas essas oportunidades não foram a tônica preponderante da participação documentada. De todo modo, em sua múltipla face, as bases deste experimento podem ser úteis para se evoluir em direção a políticas de democracia digital ainda mais substantivas e eficientes no Brasil.

AGRADECIMENTOS

Ficam aqui os agradecimentos ao cuidadoso e eficiente trabalho de Karina Dantas e Larissa Vasconcelos, que auxiliaram no processo de coleta, *double checking* e tratamento de dados deste estudo.

REFERÊNCIAS

- ARNSTEIN, Sherry. A Ladder of Citizen Participation. **Journal of the American Planning Association**, v. 35, n. 4, p. 216-24, 1969.
- BARBER, Benjamin R. **Strong Democracy: participatory politics for a new age**. Londres e Los Angeles: University of California Press, 1984.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 5 nov. 2016.
- BROWN, David. Participation in poverty reduction strategies: democracy strengthened or democracy undermined ? In: HICKEY, Samuel; MOHAN, Giles (Org.). **Participation: From Tyranny to Transformation ?** Nova York e Londres: Zed Books, 2004, p. 237-251.
- CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. A era da informação: economia, sociedade e cultura. v. 1. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- DAHLGREN, Peter. The Internet, Public Spheres, and Political Communication: Dispersion and Deliberation. **Political Communication**, v. 22, p. 147-162, 2005.
- DAVIS, Richard. **Politics online: blogs, chatrooms, and discussion groups in American democracy**. Londres e Nova York: Routledge, 2005.
- GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores e gestão pública. **Ciências Sociais Unisinos**, v. 42, n. 1, p. 5-11, 2006
- _____. O papel dos conselhos gestores na gestão urbana. In: RIBEIRO, Ana Clara Torres (Org.). **Repensando a experiência urbana na América Latina: questões, conceitos e valores**. Buenos Aires: Clacso, 2000. p. 175-201.
- HELD, David. **Modelos de democracia**. Belo Horizonte: Paideia, 1987.
- GAVENTA, John. Towards participatory governance: assessing the transformative possibilities. In: HICKEY, Samuel; MOHAN, Giles

- (Org.). **Participation: From Tyranny to Transformation ?** Nova York e Londres: Zed Books, 2004, p. 3-24
- GRAHAM, T.; WRIGHT, S. Discursive equality and everyday talk online: the impact of “Superparticipants”. **Journal of Computer-Mediated Communication**, v. 19, p. 625-642, 2013.
- GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis. **Democracy and Disagreement**. Londres, Cambridge e Massachusetts: Harvard University Press, 1996.
- HABERMAS, Jürgen. Três Modelos Normativos de Democracia. **Lua Nova - Revista de Cultura e Política**, v. 36, p. 39-48, 1995.
- HICKEY, Samuel; MOHAN, Giles (Org.). **Participation: From Tyranny to Transformation ?** Nova York e Londres: Zed Books,
- LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter P.; ACHRYA, Arnab. Lugares e atores da democracia: arranjos institucionais participativos e sociedade civil em São Paulo. In: COELHO, V. Schattan P.; NOBRE, Marcos (Org.). **Participação e Deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004. p. 343-367
- LARANJEIRA, Sônia. Gestão pública e participação: a experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre. **São Paulo em Perspectiva**, v. 10, n. 2, p. 129-137, 1996.
- LUBAMBO, Cátia W.; COUTINHO Henrique G. Conselhos gestores e o processo de descentralização. **São Paulo Em Perspectiva**, v. 18, n. 4, p. 62-72, 2004.
- LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, v. 70, p. 139-170, 2007.
- MELVILLE, Keith; WILLINGHAM, Taylor L.; DEDRICK, John R. National Issues Forums: A Network of Communities Promoting Public Deliberation. In: GASTIL, John; LEVINE, Peter (Org.). **The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for Effective Civic Engagement in the Twenty-First Century**. São Francisco: Jossey-Bass, 2005. p. 37-58.
- PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- PERNALETE, Luisa Cecilia. **Democracia, participação, cidadania**. São Paulo: Edições Loyola, 2006.
- SCHUMPETER, Joseph. **Capitalism, Socialism, and Democracy**. Londres: Allen and Unwin, 1976.

- SILVA, Sivaldo Pereira da. Exigências democráticas e dimensões analíticas para a interface digital do Estado. In: MAIA, Rousiley Celi Moreira; GOMES, Wilson; MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. (Org.). **Internet e participação política no Brasil**. Porto Alegre: Sulina, 2011, p. 123-14.
- VILAS, Carlos M. Participation, Inequality, and the Whereabouts of Democracy. In: CHALMERS, Douglas A. et al (Org). **The New Politics of Inequality in Latin America**. Nova York: Oxford University Press, 1997, p. 3-42.
- WAMPLER, Brian; AVRITZER, Leonardo. Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Org.). **Participação e Deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004. p. 210-238.
- WU, Vinícius. **Entrevista estruturada concedida à pesquisa: depoimento** [dez. 2016]. Entrevistador: Sivaldo Pereira da Silva: Brasília, 2016. Mensagem eletrônica.

Instituições participativas, *accountability* e mídias sociais*

O Conselho Nacional de Assistência Social

Debora C. Rezende de Almeida

INTRODUÇÃO

O potencial informativo e interativo das mídias sociais vem sendo explorado em diferentes pesquisas que avaliam os impactos das mídias na mobilização e comunicação entre membros de organizações e movimentos sociais, na interação entre cidadãos e atores políticos e, em casos recentes, na promoção de novas formas de ativismo político em larga escala (CASTELLS, 2013; BENNETT; SEGERBERG, 2014). Nas pesquisas voltadas a descortinar os novos sentidos da representação política ou deliberação democrática, os meios de comunicação, tradicionais e digitais, aparecem também recorrentemente como mecanismos que podem promover justificação pública, informação e contato entre representantes e representados, no sentido de uma *accountability* dialógica entre cidadãos que representam/deliberam e a opinião pública (CHAMBERS, 2009; MAIA, 2012; MENDONÇA, 2013). Porém, não há pesquisas que busquem confrontar empiricamente os pressupostos de democratização da representação da sociedade civil via potencial de plataformas de mídias sociais.

Baseada nesta lacuna, a proposta deste trabalho é avaliar as plataformas de mídias sociais como espaços que podem promover a comunicação entre representantes e representados. Mais especificamente, pretende-se aliar o debate sobre o papel das mídias sociais para a comunicação e interação entre pessoas com a discussão sobre os limites de efetivação da *accountability* política. A *accountability* aqui será pensada como critério de legitimidade dos representantes da sociedade civil, cujo ato de “falar em nome de” ou “falar por” grupos e indivíduos excluídos do

processo político não se funda no consentimento explícito dos mesmos. Sendo assim, os teóricos políticos precisam pensar por que aqueles que não autorizam ou não participam do processo deliberativo deveriam considerá-lo legítimo (PARKINSON, 2003; DRYZEK, 2009; URBINATI; WARREN, 2008).

Para avaliar se o relacionamento entre representantes e representados tem sido mediado digitalmente, propõe-se concentrar em uma experiência específica de representação da sociedade civil no Brasil, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Embora muito tenha se produzido, ao longo dos últimos dez anos, no campo da teoria da representação da sociedade civil e, especialmente, sobre as alternativas para o controle dos representantes não eleitos, poucos estudos avaliam como as instituições participativas, doravante IPs, operam a *accountability*, para além dos meios tradicionais citados em entrevistas por conselheiros, como reuniões, conversas informais e boletins informativos. Além disso, as entrevistas com conselheiros frequentemente apontam para o caráter limitado da prestação de contas, voltada, muitas vezes, seja para as bases do próprio movimento, seja para um público restrito e organizado. Sendo assim, o foco neste trabalho será as ferramentas digitais – *website*, *blog* e página do Facebook – utilizadas pelo conselho para justificar, informar e interagir publicamente com os representados. A opção pelo CNAS se justifica pela marca significativa de seguidores na página do Facebook (20.255) quando comparada com os demais conselhos de políticas sociais e de direitos¹ no país. Sendo assim, espera-se que o maior número de seguidores esteja relacionado com a intensidade de uso desta ferramenta pelo Conselho e interação por parte dos usuários.

A importância de pensar uma dinâmica mais ampla de controle das IPs brasileiras que envolva o público, além dos atores já mobilizados ou inseridos numa determinada comunidade de política da área temática, se deve à crescente sensação de que o mundo da política institucional ao qual estão inseridas as organizações da sociedade civil é muito distante da sociedade em geral. A capacidade de os conselhos exercerem

¹ Dados relativos à coleta em 17/04/2015. O Conselho Nacional de Saúde possuía, na mesma data, 11.940 curtidas, Juventude (11.606), dos Direitos da Pessoa com Deficiência (8.315), dos Direitos da Criança e do Adolescente (156), com uma página desativada.

poder na política pública também é dependente da ativação de vínculos e conexões com a sociedade (TATAGIBA, 2010; ROMÃO, 2014). Neste sentido, argumenta-se, a partir de Montanaro (2012), que a representação democrática requer a atenção ao princípio dos “interesses de todos afetados”. Ou seja, não basta garantir presença política, o representado precisa ser ativado no sentido de autorizar o representante, bem como ser capaz de demandar *accountability*. Considerando que as plataformas digitais têm potencial de ativar um público diverso, tanto aquele já organizado e envolvido com os conselhos quanto o não organizado, ao diminuir os custos da ação coletiva, distribuir a capacidade de prover informação e encurtar as distâncias entre atores, espera-se que elas ajudem a lidar com alguns dos desafios da *accountability*. Três deles podem ser destacados: a ignorância do representado em relação às questões políticas decididas e discutidas pelos representantes; as dificuldades daquele em termos de acesso à informação, tempo e esforço requeridos para se informar e os limites das organizações da sociedade civil de engajarem e interagirem com o público (MCBRIDE, 2007; HALASEH, 2012).

Para lidar com estas questões, este trabalho parte, primeiramente, da literatura recente sobre representação política, destacando a necessidade de precisão conceitual e de um critério demandante de *accountability*, o qual considere tanto suas dimensões informativa e argumentativa (justificação pública) quanto os distintos atores para os quais a prestação de contas é direcionada – as bases dos movimentos e organizações ou sua audiência e os próprios afetados pela política. Em segundo lugar, discute brevemente a relação entre mídias digitais e representação, buscando referências sobre o papel de tecnologias digitais na promoção da interação e engajamento de cidadãos no processo representativo. Em terceiro lugar, apresenta uma análise qualitativa das publicações no *website*, *blog* e Facebook do CNAS, tendo como norte algumas dimensões da deliberação *on-line* aventadas pela literatura, a saber, publicidade, responsividade, porosidade e pluralidade (SILVA, 2011; KIES, 2010). Apesar de o artigo não avaliar o processo deliberativo em si, estes critérios se coadunam com a proposta aqui apresentada de considerar a *accountability* a partir das dimensões informativa e de justificação pública. Neste sentido, os critérios permitem compreender como as instituições se direcionam ao público, que tipo de temas tornam acessíveis e qual o

potencial do uso da internet pelo Conselho para se conectar com o público afetado pelas políticas por ele deliberadas. A opção por incluir a página web na comparação com outros mecanismos se deve à hipótese de que, apesar dos potenciais interativos das mídias sociais (*blog* e *Facebook*), sua utilização pelo Conselho é restrita à dimensão informativa, aproximando-as dos *websites* estáticos da chamada *Web 1.0*, na medida em que há baixa interação entre o CNAS e o público.

Além da análise qualitativa destas páginas, o artigo apresenta a análise de conteúdo dos comentários dos usuários na página do Facebook do CNAS, a partir na análise temática. Cada comentário foi considerado uma unidade de análise e poderia conter mais de um tema, os quais não foram escolhidos aprioristicamente. A opção por analisar o conteúdo da interação no Facebook se deve ao potencial de compreensão da ação cotidiana destas instituições, em tempo real, para além da percepção de seus membros (HANNA, 2013). Além disso, esta rede social possibilita a análise dos comentários dos participantes e visualização da interação destes com o Conselho², aspecto central para o processo de *accountability*. O ano de 2013 foi o escolhido para a análise de conteúdo devido ao processo conferencista em curso nos diferentes níveis da Federação. Por ser um momento central de reflexão e formulação de diretrizes para a área ao longo de um biênio, espera-se a presença de debates profícuos, envolvendo justificações e prestação de contas acerca do que foi realizado na área e dos principais desafios. A baixa interação com os usuários, em termos de curtidas, comentários e compartilhamentos, durante um período de grande potencial de participação e interação, pode revelar que a página do Facebook não está sendo apropriada pelo Conselho para a *accountability*.

Por fim, o trabalho conclui sobre os limites das três mídias no que tange aos critérios analisados, tendo em vista a ênfase no aspecto noticioso/informativo, a falta de atenção à responsividade e porosidade, e limitada pluralidade dos temas postados. Ademais, constatou-se a baixa interação dos representados com as postagens do Conselho. Argumenta-se neste artigo que o Facebook pode contribuir para o aspecto informa-

² Embora o CNAS faça uso de outras mídias sociais, elas não são expressivas do ponto de vista de seu uso e alcance. O Twitter, até o dia 06/12/14, possuía apenas 487 seguidores.

tivo da *accountability*, mas, sem um investimento no “conteúdo”, no tipo de tema postado, pouco avança em direção a um critério exigente de prestação de contas que envolva justificação pública e interação com o representado. Além disso, ao se centrar em um modelo fraco de *accountability*, voltado para a informação do que ocorre no interior da própria instituição, é pouco provável que o CNAS consiga também atingir os afetados pela política, e não apenas uma audiência restrita.

ACCOUNTABILITY E REPRESENTAÇÃO: DEFININDO O CONCEITO

Accountability é um conceito central para a representação democrática. Ela pressupõe a manutenção do vínculo entre representantes e representados, o que implica que os primeiros devem ser responsáveis por suas ações perante os últimos e prestar contas de seu mandato. Este é um conceito guarda-chuva, como bem lembrou Fox (2007), especialmente no que diz respeito a quem são seus atores e mecanismos, qual direção do relacionamento e quais são os efeitos na responsividade dos representantes. A resposta à questão “o que conta como *accountability*” é de difícil mensuração tanto no campo das democracias eleitorais, como nos modelos que repensam a representação para incluir os atores da sociedade civil, como se verá ao longo desta seção.

Uma das definições mais conhecidas é a de Schedler (1999), para quem a *accountability* é composta por dois elementos: obrigação de explicar e justificar (*answerability*) e capacidade de impor sanções (*enforcement*). O autor percebe duas dimensões da *answerability*, informativa e argumentativa, as quais se referem, respectivamente, à obrigação do representante exercer o poder de maneira transparente e à justificação de seus atos. Neste sentido, além de dizer o que fez, fornecendo qualquer tipo de detalhe necessário à compreensão da ação, o detentor do poder ou do mandato precisa explicar as razões pelas quais adotou tal conduta. Já a ideia de *enforcement* implica em garantir sanção e remédios para a transgressão dos representantes, a fim de que sejam punidos por seu mau comportamento. Vale notar ainda que a ideia de sanção é um dos pontos que separam analistas a respeito da definição mais exigente de *accountability* (FOX, 2007). Mainwaring (2003), por exemplo, defende um conceito claro e delimitado que inclui não apenas capacidade de

resposta e responsabilidade, mas também obrigação legal. A ênfase na capacidade de sanção institucionalizada exclui relações informais de controle, como imprensa e organizações civis.

Nos últimos anos, esta percepção vem se alterando e o conceito de *accountability* se expandiu. Peruzzotti e Smulovitz (2002) cunham o termo *accountability* social para designar um conjunto de atores e iniciativas da sociedade civil que buscam supervisionar o comportamento de funcionários ou agências públicas, denunciar e expor casos de violação da lei ou de corrupção por parte das autoridades e exercer pressão sobre as agências de controle correspondentes para que ativem os mecanismos de investigação e sanção. Esse grupo heterogêneo de atores sociais desenvolve uma sanção simbólica aos poderes constituídos. A ideia de que sanções não se limitam à legalidade formal, mas abrangem também caráter simbólico ou “reputacional” é compartilhada por outros autores, o que contribui para expandir o rol de atores e organizações com poder de fiscalizar e demandar justificação pública (KEOHANE, 2002; DUNN, 1999). O conceito de *accountability* também é mobilizado sem o recurso necessário da sanção, apontando para múltiplos níveis e papéis dos atores da sociedade civil na construção da *accountability* pública (FOX, 2007). Para o autor, é central analisar a interação de atores dentro e fora da arena estatal e seu papel no controle dos detentores do poder. Sendo assim, a sociedade civil pode ativar mecanismos horizontais de sanção, ou contribuir para o esclarecimento da população ao votar – mecanismo vertical. Vale lembrar que mesmo o conceito mais comumente conhecido de *accountability* vertical e horizontal, de O’Donnell (2003), apesar de situar as eleições e os agentes estatais como mecanismos de sanção, não exclui outros canais como a mídia, as organizações civis e os instrumentos da democracia direta.

Embora a literatura com foco nos mecanismos eleitorais relacione a dimensão do *enforcement* com a parte mais demandante e, em alguns casos, definidora da *accountability*, a sanção não se efetiva sem um investimento em outros mecanismos de informação e argumentação pública. Miguel (2005) argumenta que a capacidade de supervisão dos constituintes sobre seus representantes é reduzida, devido a fatores que incluem a complexidade das questões públicas, o fraco incentivo à qualificação política e o controle sobre a agenda, os quais teriam um impacto direto na avaliação retrospectiva dos eleitores e sua capacidade

de sancionar por meio do voto. Na mesma linha, Manin, Przeworski e Stokes (1999) também mostram a fragilidade do voto para punir maus políticos e selecionar bons. Fox (2007) é categórico ao afirmar que a *accountability* é um processo sempre imperfeito e dependente da interação entre controles verticais e horizontais e diferentes modos de representação. Sendo assim, meu argumento é que um critério demandante de *accountability* requer mais do que sanção – o que não é o mesmo que descartar sua importância. Ele é dependente da habilidade dos representantes informarem e justificarem publicamente suas ações. Não se trata apenas de saber o que os representantes fazem, mas como e por que, já que ninguém é capaz de sancionar apropriadamente o representante se não tem acesso às informações para julgar ou não conhece as razões pelas quais alguma decisão foi tomada. Justificação pública, acompanhada de informação, é uma pré-condição para o bom funcionamento da *accountability*.

No que tange à *accountability* das instituições participativas brasileiras, vale lembrar que a relação entre participação/representação da sociedade civil e a ideia de controle é parte constitutiva deste campo de pesquisa. As IPs foram, frequentemente, associadas às noções de controle social ou controles democráticos (SERAFIM, 2008; GURZA LAVALLE e ISUNZA VERA, 2012). Estas análises se sofisticaram, e a participação no controle dos representantes é vista a partir de uma perspectiva relacional multinível, incluindo as funções informativas e argumentativas, mas também uma relação de poder e provisão de bens e serviços (ISUNZA VERA e GURZA LAVALLE, 2012). As relações entre Estado e sociedade se dão por meio de trocas em diferentes direções, do Estado para a sociedade, da sociedade para o Estado ou por parte de ambos, mostrando que a compreensão das instituições de participação como controle do poder formal é, no entanto, apenas uma das faces da *accountability*. Os representantes da sociedade civil influenciam e julgam a atuação do Estado, ao mesmo tempo em que precisam estar sujeitos ao controle da sociedade, revelando a dupla face da *accountability* (GURZA LAVALLE e ISUNZA VERA, 2011). Todavia, as pesquisas vêm mostrando as dificuldades das organizações da sociedade civil em manter relações fortes com seus constituintes, além da ineficiência em mobilizar e gerar redes e coalizões de maneira a influenciar as políticas e a sociedade (GAVENTA, 2004; HALASEH, 2012).

Desse modo, é cada vez mais urgente avaliar os tipos de relacionamentos que os representantes da sociedade civil cultivam com o público, quais redes mobilizam e que mecanismos utilizam para se comunicar, tendo em vista uma leitura relacional desta dinâmica representativa. Ao contrário da prestação de contas eleitoral, em que o ato do consentimento concentra tanto o momento de definição do representante, quanto os mecanismos de institucionalização do controle, a *accountability* da sociedade e civil é dependente de um processo que se desloca no tempo (GURZA LAVALLE e ISUNZA VERA, 2011). Algumas propostas de controles informais exercidos em diferentes momentos da representação são: justificação pública na esfera discursiva, presença de indicadores de performance nas organizações, mecanismos democráticos de associação, interlocução com as bases do movimento, exposição pública na mídia e controle mútuo entre organizações e redes (MAIA, 2012; PARKINSON, 2012; CASTIGLIONE e WARREN, 2006; FOX, 2007; MENDONÇA, 2008; SAWARD, 2006).

O trabalho de Laura Montanaro (2012) é crítico nesta direção da importância do controle do representado para que se possa adicionar o adjetivo democrático à prática representativa de atores sociais. A autora defende como critério normativo da representação democrática o “princípio de todos os interesses afetados”. Ou seja, uma representação legítima provê, além da presença política dos afetados pelas decisões coletivas, a possibilidade de que os mesmos sejam empoderados para exercer a autorização e demandar a *accountability* dos representantes. A representação requer o desenvolvimento da autonomia dos representados. As propostas de Montanaro (2012) para a *accountability* dos representantes não eleitos remetem a duas categorias: organizacional e discursiva. Na primeira, a referência a recursos de dinheiro, voz e saída é direcionada a membros de organizações ou a relações entre elas. Na segunda, a possibilidade de voz e saída dos constituintes que se recusam a aceitar a representação também é mencionada. O problema é que, no primeiro caso, os mecanismos previstos são endógenos à organização, e, no segundo, não são apontados os mecanismos ou condições por meio dos quais o constituinte pode vir a reconhecer o representante e exercer a sua autonomia de julgar a representação. Apesar da força do argumento de “todos os interesses afetados”, não há uma proposta prática que dê conta deste princípio, pois as alternativas não envolvem o público que

será beneficiário da política ou não consideram as dificuldades de sua operacionalização.

A publicidade, no sentido de dar visibilidade à demanda a ser representada, é geralmente citada como certo corretivo aos problemas da representação, mas Montanaro (2012) lembra que ela também pode debilitar a capacidade de o indivíduo discernir o que está sendo representado. Por exemplo, o cantor Bono Vox, que se autointitula representante dos oprimidos na África, pode ser reconhecido como representante somente por sua fama e carisma. Além disso, a publicidade pode servir para ampliar as demandas por representação de atores com acesso a recursos diferenciados, contribuindo para a sobre-representação (Ibid, p. 1100). Tendo em vista o critério demandante de *accountability* apresentado acima, concordo com Filgueiras (2011) que a publicidade não pode ser confundida com a transparência e mera disponibilização de informação, mas deve incorporar o elemento da justificação pública, já destacado por Schedler e ampliado nas discussões sobre representação democrática (MAIA, 2012). Publicidade requer o envolvimento do representado nas decisões coletivas. Sendo assim, é fundamental avaliar a possibilidade de um conceito de controle que envolva também sua dimensão forte, julgamento público, e no qual sejam atingidos não aqueles indiretamente envolvidos nas demandas representativas, ou uma audiência externa nos termos de Saward (2006), mas o próprio representado. É claro que o cumprimento desta dimensão exige que se leve em conta princípios complementares, como uma esfera pública autônoma e inclusiva, um sistema de direitos que assegure o *status* da participação na formação da vontade e a transparência das ações do governo (FILGUEIRAS, 2011, p. 87). Todavia, mesmo que não seja fácil encontrar essas condições em sua totalidade, ainda é possível avaliar se os representantes dão passos em direção à justificação pública de seus atos – como fazemos ou por que – estando ao mesmo tempo abertos aos questionamentos dos representados, ou se apenas se restringem à transparência – o que fazemos.

Na próxima seção, discutir-se-á o papel da mídia na interação entre os atores, procurando elementos que permitam identificar seus limites e potencialidades na democratização da representação. A questão seria saber se a internet pode contribuir para publicizar o Conselho, uma vez que sua participação está atrelada à filiação e pertencimento a organi-

zações civis, o que dificulta a inclusão do público afetado e a conexão com o mundo social (TATAGIBA, 2010; ROMÃO, 2014). A intenção é exploratória, pois, até o momento, as pesquisas que se debruçaram sobre a *accountability* dos atores situados nas IPs basearam-se principalmente na percepção dos mesmos sobre o processo de prestação de contas com sua base – organizações as quais representam (TATAGIBA, 2002; IPEA, 2012) e sem prestar atenção no uso que fazem das mídias sociais.

MÍDIAS DIGITAIS E INTERAÇÃO REPRESENTANTES E REPRESENTADOS

As novas plataformas digitais da chamada *web 2.0* apresentam um ambiente diverso e promissor para a interação social, compartilhamento de informações, organização de comunidades de interesse e acesso às ferramentas de produção – usuários passam a ser coprodutores do conteúdo disponibilizado –, em contraponto aos *websites* estáticos e de interatividade limitada da *web 1.0*, dos anos 1990 (O'REILLY, 2007; MAIA et al, 2015). As plataformas e ferramentas de comunicação virtuais têm recebido cada vez mais atenção por parte dos teóricos da democracia, no sentido de compreender o seu papel estruturador na mobilização e comunicação entre membros de organizações da sociedade, governos e população em geral. Atualmente, para além do interesse na internet como espaço que contribui para interação entre atores da sociedade e do Estado, é cada vez maior o número de estudos voltados a compreender os diferentes usos da mídia como agente mobilizador e organizador da participação. Para Bennett e Segerberg (2014), novos movimentos e formas de ação coletiva, como *Occupy Wall Street*, *Los Indignados* na Espanha, tendem a se distanciar de conexões com grupos tradicionais, como partidos, igrejas, clubes, e a se organizar a partir de tecnologias digitais. Além de compartilhar informações e enviar mensagens, essas novas tecnologias têm um papel de princípio organizador e estruturador das ações em rede, o que altera a lógica da ação coletiva, surgindo o fenômeno denominado pelos autores de *connective action*.

É importante lembrar que não há um consenso sobre a difusão das mídias sociais como canal de inclusão de debates políticos no processo decisório e discursivo, tampouco sobre o seu aspecto plural e facilita-

dor de engajamento dos cidadãos. Para os mais otimistas, a internet teria o potencial participativo, inclusivo e plural. O valor democrático da internet residiria na possibilidade que cria para uma comunicação mais barata, rápida e com alcance entre pessoas que não entrariam em contato de outra forma (CASTELLS, 2012). Além disso, a internet teria o papel de revigorar a democracia, uma vez que as ideias, e não o status dos indivíduos, seriam mais importantes no processo deliberativo (CASTELLS, 2013). Para os pessimistas, as mídias digitais enfrentam problemas, como a atração de indivíduos que são previamente ativos politicamente e de comunidades de pessoas afins (*like-minded people*), e a dificuldade de emergir debates políticos qualitativos e *accountable* diante do anonimato e da ausência do contato face a face (JANSEN e KIES, 2004; WOJCIESZAK e MUTZ, 2009; BOYD e ELLISON, 2008; KIES, 2010; MENDONÇA e AMARAL, 2014).

Apesar dos problemas, não é possível negar o impacto que as ferramentas digitais têm nas formas de organização dos movimentos tradicionais, ao possibilitarem uma menor dependência de recursos materiais, conhecimento especializado e localização da organização (BIMBER et al, 2009). No caso que nos interessa aqui, da internet como recurso de prestação de contas, vale investigar em que medida as mídias digitais podem facilitar o acesso a informações e a justificação pública, que parece um empreendimento ainda não explorado no campo da representação não eleitoral.

A relação entre mídias digitais e *accountability* é profícua entre os estudiosos da chamada “democracia digital”³. O uso de Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) para aproximação entre cidadãos e representantes políticos, de iniciativa seja do Estado ou da sociedade, incluindo empresas, indivíduos e organizações da sociedade civil, pode ser visto em experiências diversas, como voto eletrônico, dispositivos de envolvimento do cidadão no processo decisório, consultas públicas, *websites* com objetivo de provisão de informação e engajamento cívico, *chats* com autoridades públicas, para citar alguns (MACINTOSH e WHYTE, 2008; STABILE, 2012; MARQUES, 2010; MENDONÇA e Amaral, 2014).

³ Existe grande variação nos termos: *eDemocracy*, *eParticipation*, *eVoting* e *eletronic democracy* (MACINTOSH e WHYTE, 2008).

Diante da sensação de que a *accountability* não flui necessariamente do procedimento eleitoral, a internet é percebida como meio de aperfeiçoá-la, principalmente no que tange ao acesso à informação (SCHACTER, 2009). Todavia, a ênfase no sentido informativo e de transparência vem acompanhada de críticas quanto às possibilidades da internet para provisão deste princípio. Para Schacter (2009, p. 657), embora o acesso à informação aprimore o conhecimento político, as iniciativas têm mobilizado os já mobilizados, não alterando o conhecimento político coletivo. Além disso, as assimetrias de ação coletiva não são abaladas, uma vez que o representante não promove meios mais interativos com o cidadão ou não responde aos seus questionamentos. No Brasil, os estudos voltados para analisar os portais governamentais de interação com o cidadão também apontam para o limitado uso informativo, muitas vezes sem *feedback* por parte do representante, e para ausência de uma publicidade que envolva o cidadão na decisão coletiva e promova justificação pública (SILVA, 2005; MARQUES, 2010; STABILE, 2012).

Apesar da riqueza destes estudos, será a literatura sobre deliberação *on-line* que oferecerá subsídios para a análise aqui proposta. Isto porque a base desta teoria é “o papel da discussão pública na construção de uma relação de alimentação recíproca entre Estado e sociedade” (MENDONÇA e AMARAL, 2014), e, poderia acrescentar, entre representantes e representados. A deliberação envolve processos de justificação pública e troca de razões com o objetivo de produzir esclarecimento dos cidadãos, transformação das preferências e busca por decisões mais legítimas. Sem entrar na celeuma sobre os limites do critério de racionalidade deliberativo⁴, defende-se, juntamente com Mendonça (2011, p. 212), que a razão é fruto do intercâmbio de justificativas e contestação mútua. Sendo assim, será importante avaliar em que medida a página na web e as mídias sociais permitem este intercâmbio entre o Conselho e seus representados.

O campo de pesquisa sobre o papel da internet na promoção da deliberação pública é amplo, considerando o contexto sociocultural e eco-

⁴ A centralidade do elemento da racionalidade como meio de deliberação autêntica é amplamente criticada pelo reforço à desigualdade de habilidades e à exclusão de formas de discurso, como contos, narrativas, histórias de vida, além do apelo à imparcialidade (DRYZEK, 2002; YOUNG, 1997).

nômico no qual a deliberação ocorre; a deliberatividade das mensagens e a consequente adoção de indicadores, tais como respeito, troca de argumentos racionais, reflexividade, não coerção, igualdade discursiva e inclusividade, e as implicações dos desenhos das plataformas e estrutura comunicativa dos fóruns para as práticas deliberativas (JANSEN e KIES, 2004; SAMPAIO, 2011; DAHLBERG, 2001; MANOSEVITCH, 2014; WRIGHT e STREET, 2007; MAIA et al, 2015). Neste trabalho, não se pretende detalhar esta literatura, tampouco analisá-la estritamente. Todavia, alguns critérios de deliberatividade serão adotados tendo em vista a sua aproximação com as dimensões de *accountability* aqui defendidas. Algumas dimensões são úteis, pois informam como estas ferramentas vêm sendo utilizadas e o quanto elas propiciam ou não a interação do Conselho com o público. Além disso, busca-se avaliar se existem diferenças nas plataformas, por exemplo, em termos de ferramentas de interação e tipos de conteúdo postados, e quais são seus limites e potencialidades para a prática da *accountability*,

A análise de Silva (2011) vai ao encontro desta proposta, especificamente a utilização de três critérios para o estudo das interfaces digitais utilizadas pelo Estado: publicidade, responsividade e porosidade. Estes critérios estão próximos da ideia de representação como relacionamento que envolve informação, interação e justificação pública. A publicidade trata da capacidade de algo se tornar visível e potencialmente alvo de fala pública (Ibid, p. 127). Um portal materializa este requisito quando consegue disponibilizar um vasto material informativo por meio de diversas linguagens – textual, fotográfica, audiovisual – de maneira a permitir o acesso a um número substancial de cidadãos de material noticioso, mas também discursivo. Quanto à responsividade, o autor a associa com a capacidade de diálogo do Estado com o cidadão. Ser responsivo significa dizer que há algum nível de diálogo, no qual uma parte demanda resposta e a outra providencia. Esta compreensão se aproxima daquilo que Schedler (1999) denomina de *answerability*, um dos componentes da *accountability*, isto é, a obrigação de agentes públicos de informar e justificar à população o que estão fazendo, no que tange às atividades públicas⁵. Para cumprir este requisito, o *website* deve ter

⁵ É importante destacar que embora o autor nomeie os critérios de responsividade, aqui

desde uma postura de um simples *feedback* cotidiano ao cidadão (*e-mail* ou formulário de perguntas-respostas) até uma dimensão de fórum *on-line*, em que os representantes argumentam com os cidadãos. Por fim, a porosidade está relacionada à abertura de *inputs* para a decisão política. Implica influência nos representantes e incidência direta na decisão. Alguns dispositivos que a viabilizam são o voto *on-line*, consultas públicas, sondagem de opinião *on-line*.

A estes critérios seria possível acrescentar um quarto: a pluralidade, no sentido sociodemográfico dos participantes e na presença variada de temas que definem a agenda de discussão (KIES, 2010). A pluralidade de participantes e de temas é uma característica essencial para a diversidade discursiva dos fóruns e para a legitimidade da representação política, uma vez que pode possibilitar o teste permanente entre os discursos e a inclusão de demandas que sejam reconhecidas por distintos representados. Diante da necessidade de se repensar o representado e formas de engajá-lo na relação representativa (SAWARD, 2011), é importante avaliar como a internet contribui para mobilizar uma pluralidade de atores. Conforme Mihailidis e Thevenin (2013), tecnologias digitais podem mudar o engajamento não apenas em casos de protestos, mas também o contexto do engajamento diário dos cidadãos com questões pessoais e públicas.

Por fim, importa destacar que o potencial mobilizador das tecnologias digitais para incluir o representado não depende da simples criação de uma página. Gordon (2013) ilustra este problema ao mostrar que muitos governos municipais, na atualidade, empregam *surveys online* e utilizam mídias sociais a fim de obter as opiniões de seus constituintes, mas o entusiasmo pelas páginas do Facebook não é acompanhado pelo uso inteligente da web. Geralmente a rede é utilizada como mecanismo de disseminação ou coleta de dados, uma extensão digital da atividade *off-line*. Para o autor, os governos precisam imaginar formas significativas de trazer os atores cívicos para o processo político. Ferramentas

ele é compreendido a partir desta dimensão de capacidade de resposta e interlocução entre representantes e representados. Para a teoria da representação, a *accountability* pode gerar responsividade, mas as duas coisas nem sempre caminham juntas (ALMEIDA, 2015). Responsividade implica que o representante aja no melhor interesse do representado (PITKIN, 1967).

digitais são meios para um fim e não devem ser tratadas como um fim em si mesmas.

ACCOUNTABILITY E MÍDIAS DIGITAIS NAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS: DIFERENÇAS ENTRE OS DESENHOS E SEUS USOS PELO CNAS

O Conselho Nacional de Assistência Social é um órgão de deliberação colegiada, composto paritariamente por dezoito membros titulares e igual número de suplentes, divididos entre 50% de representantes do governo e 50% da sociedade. O Conselho vem progressivamente incorporando o uso de plataformas digitais, como Blog, Twitter e Facebook, para expor seu processo deliberativo e decisório, além de questões atinentes à política pública. Desse modo, abre variados canais de comunicação que podem alcançar sua comunidade de política, mas também aqueles interessados e afetados pela Política de Assistência Social. Tendo em vista as diferenças entre os desenhos das plataformas digitais e seus impactos na interação mediada, bem como na disseminação da informação (MAIA et al, 2015), propõe-se analisar dois tipos de mídias sociais: o *blog* do CNAS e a página institucional do Facebook, além de ter como referência o *website* do CNAS.

O ano de 2013 foi o escolhido para a análise devido ao processo conferencista em curso nos diferentes níveis da Federação. Por ser um momento central de reflexão e formulação de diretrizes para a área ao longo de um biênio, espera-se a presença de debates profícuos, envolvendo justificações acerca do que foi realizado na área e dos principais desafios. Se mesmo nesse caso, em que há grande potencial de participação e interação, a interação e justificação não ocorrem, é provável que a página do Facebook não esteja sendo apropriada pelo Conselho para a *accountability*. Busca-se avaliar se o *website* e o *blog* do CNAS apresentam dispositivos para interação entre cidadão e instituição, tais como fóruns e *chats on-line*, ou dispositivos como *e-mail* voltados para informar e tirar dúvidas. No que se refere ao Facebook, vale lembrar que Hayden et al (2013) o percebem como lócus significativo de comunicação, na medida em que pode se tornar um fórum dentro do qual tópicos controversos são discutidos, resolvidos e até mesmo incorporados

pelos interlocutores para formulação de políticas, mas também para a manutenção de elos de identidade e comunidade. Para esta mídia realizou-se uma análise de conteúdo detalhada das postagens e de seus comentários, tendo em vista a presença de recursos interativos e interface mais dinâmica. Vale lembrar ainda o potencial de alcance e publicidade de uma página do Facebook, que permite qualquer usuário a seguir sem necessária aceitação prévia do administrador.

Website oficial e o blog do CNAS

A página institucional do CNAS na internet (<http://www.mds.gov.br/cnas>) está situada dentro do portal do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). O *website* disponibiliza material informativo sobre o processo deliberativo do CNAS (atas, legislação, pauta, resoluções, funcionamento das comissões, composição, organograma e eventos do conselho) e sobre as conferências e seus resultados, além de uma seção inicial com informes das atividades do Conselho e comunicados acerca da política de Assistência. A linguagem priorizada é a escrita, por meio da disponibilização de documentos. A análise preliminar do conteúdo dos comunicados veiculados no sítio mostra que as matérias são geralmente de caráter noticioso. As matérias disponibilizadas no *link* “Notícias/Destaques” são sobre os eventos do CNAS e reuniões em outros níveis, especialmente devido à realização das conferências, e sobre notícias que afetam a política de Assistência Social e seus trabalhadores. Em poucos casos, há matérias que afetam diretamente os usuários da política, por exemplo, a notícia sobre a aprovação pela Câmara Federal da aposentadoria especial para pessoas com deficiência (22/04/2013). É importante destacar, porém, que, nos assuntos sobre mudanças na política, percebe-se a inclusão de *links* para acesso a documentos ou a outras páginas, de modo que o usuário possa se informar melhor, atendendo ao critério de publicidade destacado por Silva (2011), o que pode contribuir para a apresentação de razões e justificativas pelo Conselho.

Existem ainda algumas publicações com potencial discursivo, para além de apenas informar sobre um assunto. Por exemplo, quando explicam, a partir de uma nota lançada pelo CNAS, por que tomar decisão

em favor da Política Nacional de Participação Social (PNPS)⁶. Ou sobre a apresentação do Balanço das Ações da Gestão do SUAS, em que a matéria é um pouco mais extensa, explicando os avanços do SUAS em relação ao percentual de financiamento da Seguridade Social e ao alcance de seus serviços nos municípios e estados brasileiros. As matérias, no entanto, pressupõem um conhecimento e envolvimento com a política pública, devido à linguagem técnica utilizada.

No que se refere aos critérios de responsividade e porosidade, a única ferramenta disponível de interação é um formulário, no qual é possível enviar questões para o CNAS, além da disponibilização dos *e-mails* da comissão diretora e coordenações e os telefones do Conselho. A página permite, ainda, que o usuário encaminhe as notícias para outros *e-mails*, além de uma ferramenta para sua impressão. Contudo, não foi possível avaliar o grau em que estes dispositivos são utilizados ou o nível de *feedback* do Conselho em relação aos usuários. No que concerne à pluralidade de temas, o caráter noticioso é complementado pela ênfase em informações institucionais e administrativas do CNAS.

Em relação ao *blog* do CNAS (<http://blogcnas.org/>), percebe-se que este reproduz as notícias do *website*, que também são postadas no Facebook. O *blog*, porém, introduz fotografias e vídeos e, em geral, publica informações sobre a Assistência Social e o conselho que não são postadas na página institucional. Assim como na página, a notícia sobre o Decreto Presidencial que institui a PNPS apresenta justificção pública para a tomada de decisão, ao discutir os seus avanços e o que regula ou não em termos de participação (13/06/2014). Outras matérias tiveram esta característica argumentativa, apesar de a maioria dos assuntos abordar as informações institucionais e administrativas do CNAS. Nestes casos, a notícia tende a ser mais extensa e detalhada, como os debates sobre o processo eleitoral nos conselhos (22/05/2014), sobre a importância dos conselhos no controle do orçamento da Assistência Social (16/05/2014) e sobre o controle social dos benefícios e programas de transferência de

⁶ A PNPS foi lançada em 2014, via Decreto do Executivo N. 8.243, e prevê o estabelecimento de mecanismos e de um sistema de participação social no âmbito do Executivo Federal. A Política foi publicamente contestada e também recebeu críticas do Poder Legislativo, o qual por meio de Decreto Legislativo sustou os efeitos da PNPS, medida que aguarda votação no Senado.

renda (14/05/2014). Se a temática de um *blog* delimita sua audiência imaginada (MAIA et al, 2015, p. 499), é possível dizer que a ferramenta parece alcançar uma comunidade de política muito restrita.

No que se refere aos critérios de responsividade e porosidade, o *blog* do CNAS não avança muito em relação ao sítio eletrônico. Não há uma seção de comentários visível ao leitor. A única ferramenta disponível de interação é um formulário por meio do qual é possível enviar dúvidas ao CNAS. Contudo, uma pesquisa aprofundada com o administrador do *blog* é necessária para avaliar em que medida esta ferramenta tem sido utilizada pela população.

Facebook

A página do CNAS no Facebook (<https://www.facebook.com/consehhocnas>) é a ferramenta digital que mais inovações promove em relação à interação entre instituição e público, provavelmente, em função das características desta rede social. Vale lembrar que o Brasil lidera o engajamento *on-line*, com usuários que navegam 29.7 horas por mês, 7 horas a mais do que a média mundial⁷. O Facebook lidera a categoria de redes sociais, e os brasileiros passam mais tempo navegando nesta rede social (média de 46 minutos por dia) do que mexicanos e argentinos juntos (44,7 minutos por dia). Diante da crescente importância desta rede social, é possível encontrar pesquisas que o adotam como unidade de análise para investigar seu potencial de promover o engajamento político e deliberativo dos cidadãos (HAYDEN et al, 2013; WILSON et al, 2012). Para Wilson et al (2012), existem pelo menos 5 categorias de pesquisas que lidam com o Facebook: análises descritivas dos usuários, motivações para o uso da rede, apresentação de identidade, o papel do Facebook nas interações sociais e divulgação de informações e privacidade. Neste trabalho, o objetivo é avaliar o seu uso para o exercício da *accountability*, ou seja, o modo como o Conselho interage com o representado.

O primeiro passo da pesquisa foi mapear quantitativamente o acesso

⁷ Disponível em: <<https://www.comscore.com/por/Insights/Press-Releases/2014/5/Estudo-da-comScore-Brazil-Digital-Future-in-Focus-2014-esta-disponivel>>. Acesso em: 01out. 2014.

à rede social. A página, criada em 29 de dezembro de 2012, possuía, em 17/04/2015, 20.255 seguidores, o que é um número relativamente alto quando se compara com os demais conselhos de políticas sociais e de direitos. Durante o ano de 2013, no qual foram realizadas as conferências em todos os níveis da Federação brasileira, a página recebeu 482 postagens do CNAS, as quais em grande medida fazem menção ao processo de acompanhamento das conferências, desde o seu planejamento até a realização das etapas municipais, estaduais e nacional.

A primeira informação quantitativa obtida é o alto número de curtidas (12.577) em relação ao número de publicações dos administradores da página (482). Todavia, a análise qualitativa destes números a seguir mostra que algumas matérias concentram um percentual elevado destes *likes*. Em segundo lugar, verifica-se que as 482 matérias receberam um total de 901 comentários, a partir dos quais realizou-se a análise das falas. O número baixo de comentários, média de menos de 2 comentários por publicação, parece sugerir o baixo uso da plataforma para a interação entre o público e o CNAS. Por fim, houve um total de 9.762 compartilhamentos, o que demonstra que a página permite que os assuntos discutidos no CNAS circulem entre atores externos à instituição.

O segundo passo da pesquisa consistiu na leitura dos comentários feitos a partir das publicações dos administradores da página, a fim de verificar a pluralidade de temas que surgem da interação dos usuários com os assuntos iniciados pelo Conselho. A unidade de análise foi o comentário do ator. Nos casos em que a mesma pessoa postava mais de um comentário, foi contabilizado apenas uma vez o tema, se este não alterava o conteúdo da discussão anterior. Um comentário, no entanto, poderia conter mais de um tema. Conforme o Quadro 2 abaixo, foi possível categorizar 772 temas de um total de 901 comentários. A diferença se deve à presença de comentários repetidos do mesmo usuário, os quais não introduziam novos temas ou ideias. Além disso, em 127 comentários, não havia a expressão de um tema. Os usuários apenas citavam o nome de outros usuários do Facebook, de maneira que pudessem visualizar a matéria publicada. Este é um tipo de recurso importante do Facebook, que permite expandir a visibilidade da página para outros usuários, o que pode atrair uma pluralidade de público para a página do CNAS.

Quadro 1. Temas abordados nos comentários relativos às postagens do Facebook

Temas abordados nos comentários*	Nº	%
Reafirmação de identidades	250	32,4
Divulgação/Informação (solicitada e respondida) entre participantes	243	31,5
Elogio ao CNAS e ao SUAS	100	13,0
Reflexão sobre o trabalho da Assistência	50	6,5
Crítica e sugestão à forma de organização da Conferência e dos conselhos	38	4,9
Sem identificação/sinais de pontuação (!, ?, ...)	26	3,4
Apoio à postura do CNAS – moção contra a indicação de Marco Feliciano	20	2,6
Crítica ao assunto postado ou ao comentário – indicação de Marco Feliciano	19	2,5
Falta de respeito/incitação ao ódio	14	1,7
Luto falecimento professora	12	1,5

* Um comentário poderia conter mais de um tipo de argumento e interação.

Fonte: Análise própria a partir de todos os comentários na página do CNAS no Facebook, no ano de 2013.

Do total de temas, 32,4% (250) correspondem à categoria “reafirmação de identidades”. Neste item foram incorporados os comentários de usuários que se identificavam e demonstravam prazer em fazer parte da conferência, (“Eu estarei lá”, “Já garanti minha vaga”, “Vamos todos juntos pela Assistência”), se diziam felizes por estar no “Face do CNAS”, por fazer parte da política de Assistência, parabenizavam pelo dia do Assistente Social e teciam elogios simples ao CNAS (Parabéns! Ótima iniciativa!). De acordo com Hayden et al (2013), fóruns participativos, como o Facebook, cultivam comunidades que reafirmam identidades e suas performances mais do que as questionam. Os autores analisam a página da Embaixada dos Estados Unidos, em Bangladesh, Egito e Paquistão, e mostram que os participantes exibiram mais comumente expressões de apoio aos Estados Unidos do que críticas à sua política externa e ao presidente.

O segundo tema em ordem de importância corresponde à divulgação de informação sobre processo conferencista nos diferentes níveis da Federação, solicitação de informação e resposta dada seja pelo CNAS seja

por outro usuário do Facebook (243). Desse modo, é possível afirmar a tendência para o uso informativo que o CNAS tem feito das mídias digitais, como é o caso do *blog* e do *website*.

Em terceiro lugar, pode-se agrupar comentários que se referiam seja ao Conselho Nacional, à Conferência ou aos conselhos de Assistência Social. A categoria “Elogio ao CNAS e ao SUAS” é expressiva (100). Apesar de, em alguns casos, se assemelhar com a ideia de reafirmação de identidades, optou-se por separá-los, uma vez que os comentários se referiam mais à forma de organização das conferências e apresentavam falas mais detalhadas do que simplesmente expressavam o contentamento pelo processo. Além disso, algumas reflexões sobre o SUAS foram emitidas. A temática da conferência também recebeu críticas (falta de acessibilidade, debatedor, escolha dos observadores) e sugestões no que diz respeito à dinâmica organizacional (38). Neste item também foram integrados os comentários relativos ao funcionamento dos conselhos municipais: problemas de organização no nível local e falta de compromisso dos gestores públicos com o processo conferencista e participativo. A força das conferências nos comentários se dá em razão do viés de seleção da análise, concentrada no ano de sua realização. O objetivo era, sim, mapear em que medida o CNAS utiliza as redes sociais para conectar diferentes atores e temas durante este processo, que é central para a formulação de diretrizes para a área.

Em quarto lugar, o tema “Reflexão sobre o trabalho da Assistência Social” aparece 50 vezes (6,5%), o que demonstra que o Facebook não se constituiu, neste ano, em um fórum de debate e deliberação sobre a política *stricto sensu*. Esta é uma categoria relevante para a face argumentativa da *accountability* e para o problema de atrair o público afetado, pois trata especificamente dos trabalhadores, conselhos, problemas relativos à política e sua implementação (como a temática da aposentadoria da pessoa com deficiência, critérios para provimento dos serviços e regras de financiamento).

Por fim, destacam-se tanto as falas de apoio quanto de crítica à postura do CNAS de publicar uma moção de repúdio à indicação do deputado federal Marco Feliciano à presidência da Comissão de Direitos Humanos da Câmara (39). Este é um tema que gerou debates controversos em diferentes veículos de comunicação e que teve ampla repercussão na página do Conselho. O assunto mobilizou argumentos a favor e contra,

além de muitos compartilhamentos. Interessante perceber que o CNAS não tomou uma postura em relação aos *posts*, mesmo em casos de falta de respeito entre os participantes e incitação ao ódio, como comentários homofóbicos e contra crenças religiosas (14 comentários desrespeitosos, a maioria referente a este assunto). O respeito é apontado por teóricos da deliberação *on-line* como um dos critérios centrais, na medida em que pressupõe a capacidade dos indivíduos tomarem o lugar do outro e ouvirem as suas colocações (SAMPAIO, 2011). De acordo com Papancharissi (2004 apud SAMPAIO, 2011, p. 210), a ausência de respeito pode ser rude, quando há ofensas, ironias, ataques pessoais etc., mas sem atacar valores democráticos; ou incivil, nos quais há discursos de preconceito, racismo, ódio ou ataques contra valores democráticos. Nos *posts* relativos ao deputado Feliciano, as duas modalidades estão presentes. Vale ressaltar que, apesar de o CNAS não se manifestar sobre as falas, foi possível perceber entre os próprios participantes do debate a repreensão em relação ao rumo da discussão.

A terceira linha de análise diz respeito aos momentos de interação entre CNAS e interlocutores que acessam o Facebook e entre os próprios comentadores. Os dados apontam para uma baixíssima interação dialógica nos dois casos. O CNAS estabeleceu interlocução – respostas aos questionamentos – em 23 momentos. O alto número (243 no Quadro 1) é atribuído mais à divulgação de informação do que ao seu pedido, mas é possível afirmar que em vários casos há solicitação de informação sem resposta do Conselho. Com relação à interação entre os participantes, no sentido de concordância ou discordância de uma posição manifestada numa mesma matéria, registrou-se apenas 9 momentos. Não foi percebida a interação dos usuários entre as diferentes publicações feitas pelos administradores da página.

A ausência de interação e/o excesso de divulgação/pedido de informação, falas elogiosas e de reafirmação de identidades (que somados correspondem a 63,9% dos temas apresentados) podem estar diretamente relacionados com a natureza dos assuntos postados. Aplicando os princípios adotados para análise do *website* e do *blog* (Quadro 2 abaixo), percebe-se a reprodução dos assuntos postados nestes veículos – foco em notícias institucionais e administrativas – e a presença de publicidade de sentido também noticioso. A diferença em termos do critério de publicidade, destacado por Silva (2011), diz respeito ao farto uso da

linguagem fotográfica e, algumas vezes, visuais, o que é próprio deste tipo de mídia digital. A relação entre o conteúdo do tema postado e a interação dos usuários é confirmada quando se correlaciona o número de *likes*, comentários e compartilhamentos por matéria e os tipos de comentários exibidos pelos participantes. Quando os assuntos postados são polêmicos ou reflexivos, as intervenções tendem a ser mais produtivas. Este resultado se coaduna com a análise realizada por Mendonça e Amaral (2014) da deliberação *on-line* nas consultas públicas realizadas pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais, nas quais os autores perceberam a presença de mais justificativas em discussões mais controversas. Um exemplo desta correlação no Facebook do CNAS pode ser visto na postagem sobre a 210ª reunião do CNAS que apresentava a discussão sobre a intersectorialidade da Assistência Social no plano “Crack, é possível vencer”. Embora a publicação tenha apresentado apenas 5 comentários (de duas pessoas), eles apresentam reflexão sobre pontos polêmicos desta proposta, como se pode ver no comentário abaixo:

O que rolou nesse debate? Como a representante do governo paulista e do programa de internação compulsória estava presente, será que o CNAS vai cair no conto do vigário e fazer como o Conseas⁸ e assistencializar o tratamento para dependentes em Comunidades Terapêuticas financiadas com dinheiro público via assistência social, e sem a devida referência com serviços oficinas de saúde e assistência social? Abrir o olho! (Facebook CNAS, 17/04/2013).

A natureza do tema também é um ponto que mobiliza os atores a compartilhar informações, mostrando que o critério da pluralidade temática é central para a análise do potencial do Facebook para a *accountability* que envolva o representado. Do número alto de compartilhamentos (9.762), 5,37% (524) referem-se à postagem de um vídeo que explica as fases do orçamento público e 12,9% (1257) estavam relacionados à nota de repúdio a respeito da moção sobre Marco Feliciano, em 13/03/2013, a qual tem implicações diretas para o campo da Assistência Social. Esta matéria obteve ainda 61 comentários e 425 *likes*. Outras

⁸ Conselho Estadual de Assistência Social.

matérias com alto número de compartilhamentos referem-se ao vídeo com a teleconferência sobre conferências de Assistência Social de 2013 (217) e comemoração de 8 anos de implantação do SUAS (184), cujas temáticas mobilizam a comunidade de política seja pelo aprendizado que ela transmite sobre o processo conferencista, seja pela importância da implantação do Sistema Único. Neste caso, os comentários levaram a reflexões sobre a política pública. O elevado número de curtidas também está muito relacionado com o processo conferencista, especialmente na etapa nacional, uma interação menos incisiva do que a que ocorre nos comentários ou compartilhamentos. Vídeos e fotos foram postados ostensivamente.

Quadro 2. Critérios de deliberatividade do *website*, *blog* e Facebook do CNAS

Critério	Indicadores	Website	Blog	Facebook
Publicidade	Disponibilização de material	Ampla	Restrita	Restrita
	Linguagem	Textual	Textual, Fotográfica e Audiovisual	Textual, Fotográfica e Audiovisual
	Noticioso/discursivo	Noticioso	Noticioso	Noticioso, em poucos casos discursivo
Responsividade	E-mail/formulário perguntas respostas	Sim	Sim	Não se aplica
	Fórum <i>on-line</i>	Não	Não	Baixa interação
Porosidade	Voto <i>on-line</i>	Não	Não	Não se aplica
	Sondagem de opinião	Não	Não	Não é incentivada na página
Pluralidade	Diversidade de temas	Aspectos institucionais e administrativos	Aspectos institucionais e administrativos	Aspectos institucionais e administrativos

Fonte: Elaboração própria a partir das variáveis de Silva (2011) e Kies (2010).

Por fim, vale destacar que o Facebook teria potencial de qualificar a responsividade do CNAS, na medida em que seu formato poderia aproximá-lo de um fórum *on-line*, apesar de não estruturado enquanto tal

e com sérias limitações na organização da interação. Porém, os poucos momentos de interação experimentados, ao longo de um ano, mostram que esta não é uma prioridade do conselho. Em linhas gerais, não é possível encontrar um padrão de fórum deliberativo, no qual os interlocutores possam debater sobre os assuntos postados, ou interagir com o Conselho, diante da ausência de provocações por parte do mesmo – de modo a torná-lo mais poroso – ou justificação pública e apresentação de razões. A página é muito mais informativa do que argumentativa.

É importante destacar que o fato de apenas o administrador da página no Facebook ter o direito de postar matérias limita o potencial deliberativo desta ferramenta. A observação do Facebook do CNAS mostra que a mídia serve, prioritariamente, como canal de informação para os membros da *policy community*, conselhos e instituições do sistema, sobre as questões deliberadas no conselho ou no âmbito do SUAS.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O reenquadramento das instituições participativas sob a perspectiva da representação política tem aventado questionamentos sobre a presença de *accountability*, componente essencial para uma representação democrática. Neste trabalho optou-se por aliar a discussão da *accountability* dos representantes não eleitos e o debate sobre os potenciais interativos das plataformas de mídias sociais, a fim de analisar como as instituições participativas cultivam o relacionamento entre representantes e representados. Lembrando que apesar da mídia figurar na literatura da área como alternativa para o controle informal dos representantes, até o momento, esta é uma hipótese que não recebeu tratamento empírico. Ao lidar com esta lacuna, o artigo defendeu um conceito demandante de *accountability* que supere a mera transparência de informações – o que fazemos – e envolva também a justificação pública – como e por que fazemos. Além disso, argumentou-se que é preciso dar atenção ao “princípio de todos os interesses afetados”, no sentido de inclusão do representado nas decisões coletivas. Para análise empírica do *website*, *blog* e Facebook do CNAS, adotou-se quatro critérios da literatura de deliberação *on-line*: publicidade, responsividade, porosidade e pluralidade. Estes critérios são relevantes para a proposta de releitura da *accounta-*

bility com ênfase nas dimensões informativa e de justificação pública, na medida em que permitem avaliar como as instituições se direcionam ao público, que tipo de temas tornam acessíveis e qual o potencial do uso da internet pelo Conselho para se conectar com o público afetado pelas políticas por ele deliberadas. Buscou-se avaliar seu potencial na promoção da interação com os cidadãos, o que nos permitiria pensar tanto na iniciativa das IPs de se conectarem com o público quanto dos representados serem atraídos por suas temáticas.

A análise qualitativa da estrutura e das matérias, publicadas no sítio, *blog* e Facebook do CNAS, permite algumas conclusões sobre seu potencial de prestação de contas. As três ferramentas se pautam especialmente pela publicidade de caráter noticioso/informativo e com temas ligados à dimensão institucional e administrativa do Conselho, embora haja diferenças em relação ao tipo de material disponibilizado – as redes sociais permitem acesso à linguagem fotográfica e audiovisual. Além disso, há constante reprodução das mesmas matérias nos três ambientes virtuais analisados e, por vezes, utilização de linguagem técnica para tratar dos assuntos referentes à política pública. Os três locais apresentam limites em relação aos critérios de responsividade e porosidade, não priorizando maior interação entre a instituição e o público. No Facebook, que permite maior interação, o CNAS não alimenta ou intervém nos debates que surgem no interior das matérias, mesmo em casos de argumentos desrespeitosos. Sendo assim, confirma-se a hipótese de que as plataformas de mídias sociais têm sido utilizadas sem diferenciação dos seus recursos, adotando o modelo do *website*. Neste caso, conforme mostra Maia (2011), a internet pode não mudar a ação política preexistente e ser utilizada apenas para ampliar o escopo de suas ações e reduzir custos operacionais. Ou, ainda, servir como extensão das práticas *off-line* (GORDON, 2013).

A análise de conteúdo dos comentários da página do CNAS no Facebook confirma o caráter pouco argumentativo e interativo do uso da internet pelo Conselho. O número de comentários é relativamente baixo (901) proporcionalmente ao número de postagens (481). A ênfase em pedidos de informação – com pouca interação e resposta por parte do Conselho –, comentários elogiosos e de reafirmação de identidades entre os participantes parece estar relacionada com a natureza dos temas publicizados pelo conselho no Facebook, que não provocam ou incitam

o debate. Embora a ideia de reafirmação de identidades seja uma característica intrínseca desta rede social que tende a atrair grupos previamente ativos ou de opiniões políticas afins, como mostra a literatura na área (HAYDEN et al, 2013; SCHACTER, 2009; WOJCIESZAK e MUTZ, 2009), é possível perceber momentos de maior argumentação e interação – comentários e compartilhamentos – quando o conteúdo é polêmico ou rico do ponto de vista de informações aos usuários. No caso da indicação do deputado Feliciano à presidência da Comissão dos Direitos Humanos, por exemplo, o debate arregimentou opiniões contrárias e favoráveis, haja vista a importância da temática para a política de Assistência Social. Já postagens fortemente ligadas à divulgação de fotos sobre o processo conferencista tendiam a mobilizar *likes* dos usuários.

À guisa de conclusão, em relação à *accountability*, não é possível afirmar que as mídias sociais conseguem ampliar significativamente a produção das informações e ampliar a relação do CNAS com o representado, para além da comunidade de política já mobilizada em torno da Assistência Social. Embora a pesquisa não tenha dados sobre a pluralidade de usuários que acessa estas ferramentas, pode-se afirmar que o tipo de tema discutido é restrito do ponto de vista de atrair um público mais amplo. A ênfase das postagens e interações no que o Conselho faz em termos de dinâmicas organizacionais – divulgação de suas reuniões – e processo deliberativo interno é parte importante do processo de democratização do CNAS, em termos de prestação de contas dos seus atos. Mas o uso mais noticioso e informativo das mídias pode limitar o potencial destas ferramentas para conectar sistemicamente temas e atores, no sentido de alimentar o debate dos representados acerca de questões relevantes da área e, inversamente, prover os representantes com informações acerca das demandas da coletividade. É preciso, no entanto, desenvolver outras pesquisas comparativas, pois sabe-se pouco sobre como as publicações alcançam outros públicos, uma vez que foi relativamente alto o número de compartilhamentos (9.762) e de comentários que visavam conectar pessoas (127). Além disso, será interessante avaliar se mudanças no conteúdo dos temas ou na atitude interativa por parte da instituição serão capazes de alterar o padrão de interação dos usuários e o alcance das mídias para a prática da *accountability*. Por fim, é preciso alcançar novamente os conselheiros e suas práticas de prestação de contas, para além da opinião pessoal sobre sua prática.

Nesta pesquisa, a *accountability* foi pensada apenas do ponto de vista da instituição CNAS, e não de seus atores. Em que medida os conselheiros valorizam ou não as mídias sociais e fazem uso delas são instigantes e futuras perguntas de pesquisa.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, D. C. R. **Representação além das eleições: repensando as fronteiras entre Estado e sociedade.** Jundiaí: Paco Editorial, 2015.
- BENNETT, W. L.; SEGERBERG, A. **The logic of connective action: digital media and the personalization of contentious politics.** Cambridge: Cambridge University, 2014.
- BIMBER, B. et al. Technological change and the shifting nature of political organization. In: CHADWICK, A.; HOWARD, P. (Orgs.). **Routledge Handbook of Internet Politics.** Nova York: Routledge, 2009. p. 72-85.
- BOYD, D. M.; ELLISON, N. B. Social network sites: definition, history, scholarship. **Journal of Computer-Mediated Communication**, v. 13, p. 210-230, 2008.
- CASTELLS, M. **Networks of outrage and hope: social movements in the internet age.** Malden: Polity, 2012.
- _____. **Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet.** Rio de Janeiro: Zahar, 2013.
- CASTIGLIONE, D.; WARREN, M. E. Rethinking democratic representation: eight theoretical issues. In: RETHINKING DEMOCRATIC REPRESENTATION WORKSHOP. 2006, Columbia. **Anais...** Columbia, University of British Columbia, 2006. (Paper).
- CHAMBERS, S. Rhetoric and the public sphere: has deliberative democracy abandoned mass democracy? **Political Theory**, v. 37, p. 323-350, 2009.
- DAHLBERG, L. Democracy via cyberspace: mapping the rhetorics and practices of three prominent camps. **New Media & Society**, v. 3, n. 2, p. 157-177, 2001.
- DRYZEK, J. **Deliberative democracy and beyond: liberals, critics, contestations.** Oxford, UK: Oxford University, 2002.
- _____. Democratization as deliberative capacity building. **Comparative Political Studies**, v.42, n.11, p. 1379-1402, nov. 2009.

- DUNN, D. Mixing elected and non-elected officials in democratic policy making: fundamentals of accountability and responsibility. In: MANIN, B; PRZEWORSKI, A; STOKES, S. (Eds.). **Democratic accountability and representation**. Cambridge: Cambridge University, 1999. p. 297-325.
- FILGUEIRAS, F. Além da transparência: accountability e política da publicidade. *Lua Nova*, v. 84, p. 353-364, 2011.
- FOX, J. **Accountability politics: power and voice in Rural Mexico**. Oxford, UK: Oxford University, 2007.
- GAVENTA, J. **Representation, Community Leadership and Participation: Citizen Involvement in Neighbourhood Renewal and Local Governance**. Prepared for the Neighbourhood Renewal Unit Office of Deputy Prime Minister. Institute of Development Studies, 2004. (Paper). Disponível em: <www.dfid.gov.uk/r4d/PDF/Outputs/CentreOnCitizenship/JGNRU.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2010.
- GORDON, E. Beyond participation: designing for the civic web. *Journal of Digital and Media Literacy*, v. 1, n. 1, 2013.
- GURZA LAVALLE, A.; ISUNZA VERA, E. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. *Lua Nova*, n. 84, p. 95-139, 2011.
- HALASEH, R. Civil society, youth and the Arab Spring. In: CALLEYA, S.; WOHLFELD, M. (Eds.). **Change and Opportunities in the Emerging Mediterranean**. Malta: Gutenberg Press, 2012. p. 254-273.
- HANNA, A. Computer-aided content analysis of digitally enabled movements. *Mobilization: An International Quarterly*, v. 18, n. 4, p. 367-388, 2013.
- HAYDEN, C.; WAISANEN, D.; OSIPOVA, Y. Facilitating the Conversation: The 2012 U.S. Presidential Election and Public Diplomacy Through Social Media. *American Behavioral Scientist*, v. 57, n. 11, p. 1623-1642, 2013.
- IPEA. Relatório Final de Pesquisa (Conselho Nacional de Assistência Social), 2012. Disponível em: <<http://ipea.gov.br/participacao/estudos-do-ipea/conselhosnacionais>>. Acesso em: 20 fev. 2013.
- ISUNZA VERA, E.; GURZA LAVALLE, A. Arquitetura da participação e controles democráticos no Brasil e no México. *Novos Estudos*, n. 92, p. 105-121, mar. 2012.

- JANSEN, D.; KIES, R. Online Forums and deliberative democracy: hypotheses, variables and methodologies. Prepared for Conference "EMPIRICAL APPROACHES TO DELIBERATIVE POLITICS", European University Institute, Florence, 22-23 May 2004. (Paper).
- KEOHANE, R. **Global governance and democratic accountability**. Miliband Lectures, London School of Economics, Spring 2002. Disponível em: <<http://www.lse.ac.uk/publicEvents/pdf/20020701t1531t001.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2015.
- KIES, R. **Promises and limits of web-deliberation**. Nova York: Palgrave Macmillian, 2010.
- MACINTOSH, A; WHYTE, A. Towards an evaluation framework for e-Participation Transforming Government. **People, Process and Policy**, v. 2, n. 1, p. 16-30, 2008.
- MAIA, R. Internet e esfera civil: limites e alcances da participação política. In: MAIA, R. et al. (Orgs.). **Internet e participação política no Brasil**. Porto Alegre: Sulina, 2011. p. 47-91.
- _____. Representação política de atores cívicos: entre a imediatividade da experiência e discursos de justificação. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 27, n. 78, p. 97-112, 2012.
- MAIA, R. et al. Sobre a importância de examinar diferentes ambientes *online* em estudos de deliberação. **Opinião Pública**, v. 21, n. 2, p. 490-513, ago. 2015.
- MAINWARING, Scott. Introduction: Democratic accountability in Latin America. In: _____; WELNA, C. (Eds.). **Democratic accountability in Latin America**. Nova York: Oxford, 2003. p. 3-33.
- MANIN, B; PRZEWORSKI, A; STOKES, S. (Eds). **Democratic accountability and representation**. Cambridge: Cambridge University, 1999.
- MANOSEVITCH, I. The design of online deliberation: implications for practice, theory and democratic citizenship. **Journal of Public Deliberation**, v. 10, n. 1, Special Issue: State of the field, p. 1-4, 2014.
- MANSBRIDGE, J. et al. A Systemic Approach to Deliberative Democracy. In: PARKINSON, J.; MANSBRIDGE, J. (Eds.). **Deliberative Systems: Deliberative democracy at the large scale**. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.
- MCBRIDE, C. Reason, representation, and participation. **Res Publica**, v. 13, n. 3, p. 171-189, spring, 2007.

- MENDONÇA, R. F. Representation and deliberation in civil society. **Brazilian Political Science Review**, v. 2, n. 2, p. 117-137, 2008.
- _____. Reconhecimento e (qual?) deliberação. **Opinião Pública**, v. 17, n. 1, p. 206-227, 2011.
- _____. The conditions and dilemmas of deliberative systems. Paper prepared for delivery at the 2013 APSA ANNUAL MEETING. Chicago, August 29th – September 1st.
- MENDONÇA, R. F.; AMARAL, E. Deliberação *online* em consultas públicas: o caso da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 22, n. 49, p. 177-203, mar.2014.
- MIGUEL, L. F. Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 25, p. 25-38, 2005.
- MIHAILIDIS, P.; THEVENIN, B. Media Literacy as a Core Competency for Engaged Citizenship in Participatory Democracy. **American Behavioral Scientist**, v. 57, n. 11, p. 1611-1622, 2013.
- MONTANARO, L. Democratic legitimacy of self-appointed representatives. **The Journal of Politics**, v. 74, n. 4, p. 1094-1107, oct. 2012.
- O'DONNELL, G. Horizontal accountability: the legal institutionalization of mistrust. In: MAINWARING, S; WELNA, C. (Eds.). **Democratic accountability in Latin America**. New York: Oxford, 2003, p. 34-54.
- O'REILLY, T. What Is Web 2.0: Design Patterns and Business Models for the Next Generation of Software. **Communications and Strategies**, n. 65, 1st quarter, p. 17-37, 2007.
- PARKINSON, J. Legitimacy problems in deliberative democracy. **Political Studies**, v. 51, p. 180-196, 2003.
- _____. Democratizing deliberative systems. In: PARKINSON, J.; MANSBRIDGE, J. (Eds.). **Deliberative systems: deliberative democracy at the large scale**. Cambridge: Cambridge University, 2012. p. 151-172.
- PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. (Ed.). **Controlando la política: ciudadanos y medios em las nuevas democracias latinoamericanas**. Buenos Aires: Temas, 2002.
- PITKIN, H. F. **The concept of representation**. Berkeley and Los Angeles: University of California, 1967.

- ROMÃO, W. As manifestações de junho e os desafios à participação institucional. **Boletim de Análise Político-Institucional**. IPEA, n. 1, p. 11-20, 2011.
- SAMPAIO, R. C. Quão deliberativas são discussões na rede? Um modelo de apreensão da deliberação *online*. In: MAIA, R.; GOMES, W.; MARQUES, F. P. J. A. (Orgs.). **Internet e participação política no Brasil**. Porto Alegre: Sulina, 2011. p. 197-230.
- SAWARD, M. The representative claim. **Contemporary Political Theory**, n. 5, p. 297-318, 2006.
- _____. The Wider Canvas: Representation and democracy in state and society. In: ALONSO, S.; KEANE, J.; MERKEL, W. (Eds.). **The Future of Representative Democracy**. Cambridge: Cambridge University, 2011.
- SCHACTER, J. S. Digitally democratizing congress? Technology and political accountability. **Boston University Law Review**, v. 89, p. 641-675, 2009.
- SCHEDLER, A. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. (Eds.). **The self-restraining state: power and accountability in new democracies**. London: Lynne Rienner, 1999. p. 13-28.
- SERAFIM, L. Controle social: que caminhos? **Instituto Polis**, julho de 2008. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/1243/1243.pdf>>. Acesso em: 06 maio 2011.
- SILVA, S. P. Graus de participação democrática no uso da internet pelos governos das capitais brasileiras. **Opinião Pública**, v. 11, n. 2, p. 450-468, out. 2005.
- _____. Exigências democráticas e dimensões analíticas para a interface digital do Estado. In: MAIA, R.; GOMES, W.; MARQUES, F. P. J. A. (Orgs.). **Internet e participação política no Brasil**. Porto Alegre: Sulina, 2011. p. 123-146.
- STABLE, M. **Democracia Eletrônica para quem?** Quem são, o que querem e como os cidadãos avaliam o portal da Câmara dos Deputados. 2012. 184 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.
- TATAGIBA, L. Os Conselhos e a Construção da Democracia no Brasil: um rápido balanço de duas décadas de participação conselhistas. In: RUBIM, A.; FERNANDES, T.; RUBIM, I. (Orgs.). **Políticas Culturais**,

- Democracia e Conselhos de Cultura.** Salvador: EDUFBA, 2010. p. 27-50.
- URBINATI, N. **Representative democracy.** Chicago: University of Chicago, 2006.
- URBINATI, N.; WARREN, M. E. The concept of representation in contemporary democratic theory. **Annual Review of Political Science**, n. 11, p. 387-412, 2008.
- WRIGHT, S.; STREET, J. Democracy, deliberation and design: the case of online discussion forums. **New Media and Society**, v. 9, n. 5, p. 849-869, 2007.
- WILSON, R. E. et al. A review of facebook research in social sciences. **Perspectives on Psychological Science**, v. 7, n. 3, p. 203-220, 2012.
- WOJCIESZAK, M. E.; MUTZ, D. Online groups and political discourse: do online discussion spaces facilitate exposure to political disagreement? **Journal of Communication**, v. 59, p. 40-56, 2009.
- YOUNG, I. M. Communication and the Other: Beyond Deliberative Democracy. In: _____. **Intersecting Voices.** Princeton: Princeton University, 1997. p. 60-74.

ABERTURA E DIREITO À INFORMAÇÃO

A comunicação das *Prefs**

Considerações preliminares sobre o alcance do Facebook como ferramenta de democracia digital

Lenise Klenk
Kelly Prudencio

INTRODUÇÃO

A página da Prefeitura Municipal de Curitiba (PR) no Facebook despontou em 2013 como um *case* de sucesso. A linguagem até então inovadora na prática de comunicação governamental conquistou seguidores e fama e também serviu de inspiração para muitas equipes do setor público, que começaram a reproduzir a fórmula da *Prefs*, como ficou conhecido o perfil. Longe de ser unanimidade, a *fan page* já se consolidou como um marco na história das mídias sociais no Brasil. Como fenômeno de comunicação, a experiência do poder público nas redes sociais merece atenção dos pesquisadores das áreas de comunicação e política. Especialmente porque, à medida que o uso dessas ferramentas se sedimenta, é preciso encontrar respostas sobre os efeitos dessas práticas consideradas inovadoras. Qual a finalidade e quais são as contribuições que elas oferecem na relação entre governo e sociedade?

Em palestras e entrevistas concedidas para apresentar seus produtos, os *social media* da Prefeitura de Curitiba indicaram ter optado por uma estética menos governamental e mais adaptada à lógica das redes sociais; mais bem-humorada, menos dirigida pelos parâmetros da comunicação pública e mais pelas dinâmicas que pudessem favorecer o relacionamento e o “engajamento”, expressão bastante pronunciada pela equipe. Em entrevista ao jornalista Fernando Castro para o portal G1 em 13 de novembro de 2013, o então diretor de Mídias Sociais da Prefeitura de Curitiba, Marcos Giovanella, disse que o objetivo do setor era “aproximar mais a prefeitura da população”. O projeto começou a ser desenvolvido no início daquele ano, o primeiro da gestão do prefeito

*DOI: 10.24328/2017/61012.88/11

Gustavo Fruet, eleito pelo PDT. Para garantir o engajamento, a opção foi pelo uso de uma linguagem informal e humanizada. Figuras como capivaras acabaram se transformando em um símbolo da *Prefs* e até mesmo da capital paranaense.

Até o quarto ano da gestão a página da *Prefs* passou por mudanças na equipe e no comando da Secretaria Municipal da Comunicação. Pelo menos na fala dos *social media*, que já têm novos porta-vozes, a busca pelo engajamento¹ passou a ser substituída por uma determinação em atuar na construção de “uma cidade cada vez mais humana”. Nesse contexto, as redes sociais seriam uma ferramenta para alcançar o objetivo.

Nesse ambiente de experimentos recentes é que este estudo pretende situar a política de uso das redes sociais das prefeituras das capitais brasileiras, com ênfase na da Prefeitura de Curitiba. Os perfis das instituições no Facebook têm sido consultados desde julho de 2015, com coletas de dados feitas em julho de 2015 e fevereiro de 2016. Partimos da suposição que todas as capitais manteriam páginas oficiais no Facebook. O comparativo entre as duas coletas nos permitiu, inclusive, observar alterações nas posições que as páginas ocupam quanto à aderência do público, medida por número de seguidores. Tínhamos como pressuposto o destaque da experiência da Prefeitura de Curitiba no uso criativo da ferramenta. Faltava, no entanto, situar tal relevância em números, que se mostraram, como será possível confirmar a seguir, distantes de qualquer comparativo em relação às demais capitais.

¹ Engajamento é um termo utilizado pelo Facebook para medir o relacionamento entre os perfis e seus seguidores. Refere-se ao número de curtidas, compartilhamentos, reações e comentários que as postagens alcançam.

Figura 1. Publicação de 22 de outubro de 2015. Página da Prefeitura de Curitiba no Facebook.



Este artigo se propõe primeiramente a apresentar um mapeamento do uso do Facebook pelas prefeituras das 26 capitais de estados brasileiros. A partir das postagens mais curtidas ou compartilhadas em julho de 2015 e em fevereiro de 2016 nas páginas das três prefeituras com o maior número de seguidores em cada época estudada, queremos indicar a presença de alguns aspectos caros às práticas de democracia digital.

A prioridade está em verificar algumas ênfases das publicações de maior alcance, levando em conta características e práticas consideradas relevantes pela literatura de democracia digital. Entre elas estão o governo eletrônico (*e-government*); participação (*e-participation*) e *accountability*. A análise preliminar indica que, pelo menos no primeiro momento dessa experiência em estudo, as postagens não chegaram a promover debates consistentes. As publicações com teor humorístico – favorável especialmente à construção do relacionamento – se mostraram um traço forte nos perfis oficiais com maior número de seguidores.

É possível antecipar aqui, para evitar falsas expectativas ou a promessa de uma análise mais pretensiosa, que a promoção do debate voltado a essas premissas democráticas não depende apenas do conteúdo oferecido pelo perfil do município, mas também do teor das discussões trazidas pelos seguidores, o que só será possível verificar em outra oportunidade, no avanço dos estudos dos quais esta pesquisa faz parte.

CAPITAIS EM NÚMEROS

Como ponto de partida, era preciso confirmar se as capitais brasileiras – aqui excluindo o Distrito Federal, por suas características específicas de governo – mantinham perfis no Facebook. Todas elas aderiram à rede social como ferramenta de comunicação com a população.

Para que possamos começar a analisar os principais temas e suas repercussões no Facebook, ordenamos as capitais por número decrescente de seguidores (medidos por número de curtidas) e tomamos as três primeiras para um segundo viés de análise, que passa a se concentrar na postagem de maior repercussão entre as disponíveis nas datas da consulta nas respectivas páginas. Na primeira consulta, em julho de 2015, chegamos ao quadro que se segue (Figura 2), com Curitiba, Manaus e Maceió nas três primeiras posições.

Em fevereiro de 2016, esse quadro se altera a partir da terceira posição (Figura 3), com São Paulo deixando a oitava colocação em número de seguidores para assumir a terceira, no lugar de Maceió, que cai para a quarta. Curitiba permanece na primeira posição, com três vezes mais seguidores/curtidas do que o segundo lugar desse ranking, Manaus.

Figura 2. Páginas das prefeituras das 26 capitais brasileiras, por número de curtidas, em ordem decrescente

1°	Curitiba (PR)	629.645	14°	Teresina (PI)	65.022
2°	Manaus (AM)	209.694	15°	Vitória (ES)	61.956
3°	Maceió (AL)	191.829	16°	Belém (PA)	56.750
4°	Recife (PE)	163.533	17°	Cuiabá (MT)	40.345
5°	Fortaleza (CE)	137.745	18°	Goiânia (GO)	26.420
6°	Rio de Janeiro (RJ)	136.155	19°	Macapá (AP)	25.058
7°	São Luís (MA)	123.315	20°	Porto Alegre (RS)	20.816
8°	São Paulo (SP)	120.074	21°	Aracaju (SE)	16.895
9°	Natal (RN)	102.887	22°	Palmas (TO)	14.704
10°	Belo Horizonte (MG)	83.699	23°	Rio Branco (AC)	13.291
11°	Salvador (BA)	80.766	24°	Porto Velho (RO)	11.799
12°	Florianópolis (SC)	74.152	25°	Boa Vista (RR)	9.935
13°	João Pessoa (PB)	65.877	26°	Campo Grande (MS)	7.503

Fonte: Facebook oficial das prefeituras (Julho de 2015).

Figura 3. Páginas das prefeituras das 26 capitais brasileiras, por número de curtidas, em ordem decrescente

Abril de 2016	Julho de 2015	Capitais	Curtidas
1°	1°	Curitiba (PR)	791.789
2°	2°	Manaus (AM)	239.520
3° ↑	8°	São Paulo (SP)	230.196
4° ↓	3°	Maceió (AL)	222.366
5° ↓	4°	Recife (PE)	191.071
6° ↓	5°	Fortaleza (CE)	177.874
7°	7°	São Luís (MA)	169.796
8° ↑	10°	Belo Horizonte (MG)	169.096
9° ↓	6°	Rio de Janeiro (RJ)	156.891
10° ↑	11°	Salvador (BA)	146.603
11° ↓	9°	Natal (RN)	142.450
12°	12°	Florianópolis (SC)	85.812
13°	13°	João Pessoa (PB)	85.738
14° ↑	16°	Belém (PA)	82.067
15°	15°	Vitória (ES)	76.767
16° ↓	14°	Teresina (PI)	72.789
17°	17°	Cuiabá (MT)	57.471
18°	18°	Goiânia (GO)	47.444
19°	19°	Macapá (AP)	42.369
20°	20°	Porto Alegre (RS)	35.577
21° ↑	22°	Palmas (TO)	20.910
22° ↑	21°	Aracaju (SE)	20.517
23° ↑	25°	Boa Vista (RR)	20.061
24°	24°	Porto Velho (RO)	18.236
25° ↓	23°	Rio Branco (AC)	14.677
26°	26°	Campo Grande (MS)	12.436

Fonte: Facebook oficial das prefeituras (fevereiro de 2016).

Considerando essa consulta, a região Sudeste é a melhor representada nas dez primeiras posições, com três das suas quatro capitais. O Nordeste tem cinco das suas nove capitais entre as dez melhor colocadas. As

regiões Sul e Norte têm apenas uma representante entre as dez, mas nas duas primeiras colocações, respectivamente.

Curitiba (PR) supera todas as demais capitais brasileiras em números de curtidas, compartilhamentos e comentários, com uma distância significativa. Enquanto a página da capital paranaense tinha no primeiro período consultado quase 630 mil seguidores, a segunda colocada, Manaus (AM), tinha o correspondente a 33% desse número – um total de 209 mil curtidas. Maceió (AL) mantinha na data da consulta um total de 191 mil seguidores. No início de 2016, Curitiba e Manaus se mantiveram nas mesmas posições, com aproximadamente 791 mil e 239 mil seguidores, respectivamente. Embora tenha conquistado pouco mais de 30 mil seguidores no período entre as duas consultas, Maceió cedeu o terceiro lugar a São Paulo, que pulou de 120.074 seguidores para 230.196 na última consulta realizada².

Importante ressaltar que os números não são diretamente proporcionais à qualidade do debate praticado por esse meio, mas guardam uma relação com a popularidade alcançada pelo perfil, afinal, o número de curtidas (seguidores) é um dos indicadores de sucesso da página e sua ampliação é uma meta (engajamento) buscada pelas instituições que decidem aderir ao Facebook.

Uma segunda análise divide as capitais por região para que possamos traçar um panorama comparativo por localização geográfica (Figura 4). A distância nos registros relacionados ao perfil da Prefeitura de Curitiba em relação aos das demais capitais da região Sul salta aos olhos. Não seria nem de se esperar uma uniformidade regional, uma vez que os resultados não dependem apenas de traços culturais que poderiam refletir no comportamento dos seguidores, como também dependem dos efeitos provocados por uma determinada linha de comunicação adotada pela organização. A proximidade entre as capitais poderia, no entanto, ser fator de influência sobre as políticas comunicacionais, o que não parece demonstrado pelo menos no que se refere a redes sociais. Enquanto a Prefeitura de Curitiba mantinha no primeiro período consultado um

² Apenas para atualização, em novembro de 2016 o quadro era o seguinte: a página da Prefeitura de Curitiba tinha 836.138 seguidores; a de São Paulo subiu para segundo lugar, com 281.462 seguidores; em seguida está a de Manaus, com 245.337 seguidores; e a de Maceió alcançou 224.046 seguidores.

número aproximado de 629.000 seguidores, Florianópolis ficava com cerca de 74.000 e Porto Alegre, apenas 20.000. Na segunda consulta, em fevereiro de 2016, a distância entre as páginas segue os mesmos padrões.

No Sudeste, destaque para as capitais de São Paulo e Rio de Janeiro. Esta região era, em julho de 2015, a que apresentava as menores discrepâncias em termos numéricos, uma vez que a melhor colocada (Rio de Janeiro, na ocasião) tinha pouco mais de duas vezes o número de curtidas de Vitória, a capital com o menor número de seguidores entre as quatro. A situação se modificou consideravelmente a partir da grande ascensão de São Paulo não só regionalmente, mas a ponto de passar do oitavo para o terceiro lugar entre as capitais brasileiras na segunda consulta, no primeiro semestre de 2016.

O Norte do Brasil apresenta diferenças bastante acentuadas, especialmente porque é dessa região que vinha a capital com o segundo maior número de seguidores do país: Manaus (AM), com quase 240 mil seguidores. A lista do Nordeste brasileiro é liderada por Maceió, que tinha 222 mil curtidas e é a capital que tem o quarto maior número de adesões.

Se poderíamos esperar alguma relação entre o perfil socioeconômico, populacional ou demográfico de cada capital com o número de seguidores das páginas oficiais dos municípios no Facebook, esta é uma expectativa que se frustra. A lógica da comunicação nas redes sociais circula por outros ambientes.

Figura 4. Relação das páginas das prefeituras das 26 capitais brasileiras, por região e número de curtidas

Capital	Nº de curtidas	Capital	Nº de curtidas
Sul		Sudeste	
Curitiba	791.789	São Paulo	230.196
Florianópolis	85.812	Belo Horizonte	169.096
Porto Alegre	35.577	Rio de Janeiro	156.891
		Vitória	76.767
Nordeste		Norte	
		Manaus	239.520
		Belém	82.067

Capital	Nº de curtidas	Capital	Nº de curtidas
Maceió	222.366	Macapá	42.369
Recife	191.071	Palmas	20.910
Fortaleza	177.874	Boa Vista	20.061
São Luís	169.796	Porto Velho	18.236
Salvador	146.603	Rio Branco	14.677
Natal	142.450	Centro-Oeste	
João Pessoa	85.738	Cuiabá	57.471
Teresina	72.789	Goiânia	47.444
Aracaju	20.517	Campo Grande	12.436

Fonte: Facebook oficial das prefeituras (Fevereiro de 2016)

DEMOCRACIA DIGITAL, GOVERNO ELETRÔNICO E PARTICIPAÇÃO

Para que possamos verificar algumas das ênfases das publicações de maior alcance, é importante conceituar alguns termos que estão relacionados às práticas de aperfeiçoamento da democracia, especialmente no meio digital. A discussão sobre as *fan pages* de prefeituras no Facebook pode ser situada na discussão sobre a entrada dos governos nas plataformas digitais para estimular o envolvimento civil. Sampaio e Carreiro (2016) apontam para a necessidade de os governos adotarem iniciativas do que chamam de *webcidadania*, com plataformas menos tradicionais de *e-participation*.

Os conceitos de democracia digital são bastante abrangentes e menos consensuais no que diz respeito a temas como participação e deliberação. Subtraindo as especificidades do debate, nos interessa destacar a democracia digital como uma das ênfases no que houver de relação entre Estado e sociedade com o objetivo de encurtar distâncias, corrigir a democracia e promover o debate de interesse público.

Nesse sentido, as agendas da democracia digital não de supor tanto uma perspectiva horizontal quanto uma vertical. Uma agenda geral deveria consistir em criar e explorar meios e oportunidades digitais, eficientes e extensivamente acessíveis, dedicados a facilitar, ampliar

ou intensificar a democracia. Numa perspectiva horizontal, a agenda se materializa nas oportunidades de democratização da sociedade. Numa perspectiva vertical, esta agenda se materializaria como a busca de ampliar e/ou intensificar a influência e/ou o controle e/ou a intervenção da cidadania nas decisões sobre gestão, normas e leis no interior do Estado. (GOMES, 2010, p. 22).

Para comprovar a influência, é necessário ir além de atos públicos praticados em resposta direta à opinião ou vontade da sociedade. Importante observar quando tal vontade ou opinião serve de insumo para decisões dos poderes executivo ou legislativo (GOMES, 2010). Isso ocorre quando demandas sociais não são automaticamente atendidas da maneira como o cidadão almeja, mas são absorvidas pelo governo como informação que será incorporada mais adiante em políticas públicas, projetos ou iniciativas. Dessa forma, o debate promovido nas plataformas digitais pode representar um rico acervo.

O conceito de governo eletrônico (*e-gov*) está associado ao uso das tecnologias de informação e comunicação (TICs) para transferir do meio físico para o meio digital iniciativas de governo, seja no atendimento ou relacionamento com os cidadãos. Iniciativas para democratizar o acesso à informação, promover o debate e facilitar o acesso dos cidadãos aos serviços públicos fazem parte dos objetivos do governo eletrônico.

Marques (2008) reúne definições de alguns autores que nos ajudam a entender por quais caminhos segue a ideia de governo eletrônico. De acordo com Irina Netchaeva (2002), o conceito de governo eletrônico foi empregado pela primeira vez no início dos anos 1990, mas apenas ao final de tal década suas aplicações práticas se tornaram mais comuns. Uma das principais faces da implementação de projetos de *e-government*, sustenta a autora, refere-se, fundamentalmente, à ideia de transferir atividades governamentais para o ambiente digital, com o intuito, já sublinhado anteriormente, de se aumentar a efetividade das atividades administrativas. Åke Grönlund (2003), por sua vez, afirma que a adoção do governo eletrônico implica duas modificações em campos distintos: a primeira se refere à forma pela qual as operações internas do governo passam a ser desempenhadas, adicionando-se a estes processos a automação, a cooperação e a integração entre órgãos e demais instituições governamentais; a segunda modificação se dá no plano de

interação destas entidades com os cidadãos. O autor ressalta, assim, que deve ser levada em conta não apenas a eficiência nos processos governamentais, mas, também, a forma distinta de participação política que pode ser oferecida aos usuários destes sistemas (MARQUES, 2008, p. 273). As práticas de *accountability* e a discussão sobre a capacidade de os meios digitais a promoverem também merecem atenção. Expressão que não encontra tradução exata na língua portuguesa, *accountability* é um conceito que passa pelas noções de responsividade, *enforcement*, controle, transparência, supervisão, publicidade e punição.

Para Papadopoulos (2010, p. 1032), o conceito de *accountability* democrática refere-se à relação de um ator A e um fórum B: “*A is accountable to B if A is obligated to inform B about A’s decisions and actions, to justify them, and to face different consequences depending on whether or not B is satisfied with A’s performance or A’s justification*”. As tecnologias digitais trazem como promessa a facilitação dessa relação.

A presunção da sua ausência significa que os que estão no poder têm a capacidade de agir sem considerar quem os autorizou para tal e cujas vidas são afetadas por essas ações (BARNETT; FINNEMORE, 2006, p. 171). Assim, a definição de Papadopoulos sintetiza o conceito como a responsividade dos *decision-makers* para com o fórum eleitoral, os eleitores.

Ao discutir os múltiplos conceitos e práticas de participação, especialmente no serviço público e instâncias administrativas de governo, Sampaio e Carreiro (2016, p. 102) apontam que promovê-la significa “utilizar ferramentas digitais para tomar parte dos negócios públicos e influenciar, de alguma maneira, a decisão sobre os interesses públicos”.

Portanto, teríamos um conceito ao afirmar que: e-participação refere-se ao emprego espontâneo de tecnologias de comunicação e informação por agentes da esfera civil, buscando-se influenciar o processo de tomada de decisão de modo que seus resultados gerem, incrementem ou corrijam algum valor democrático em benefício da comunidade política. (SAMPAIO e CARREIRO, 2016, p. 103).

Os autores também indicam uma tendência no comportamento dos cidadãos de interagir politicamente por meio de aplicativos e plataformas digitais, mas “estar pouco propenso a entrar em *websites* e redes

sociais governamentais”. Diante da constatação, concluem Sampaio e Carreiro, pode se supor que os governos precisam ir às plataformas *on-line* usadas pelas pessoas, em busca de incentivar a participação da sociedade.

Dessa forma, a análise das postagens seguiu a seguinte orientação:

Governo eletrônico – Toda publicação relacionada à divulgação de serviços ou projetos da Prefeitura em execução, desde que estejam disponíveis para acesso à população. Nesta categoria, a mensagem deve conter claramente a informação sobre como tal serviço ou projeto pode ser acessado pelo cidadão.

E-Participação – Aqui estão incluídas as publicações que permitem o debate público de temas relevantes para a sociedade e para a democracia. Conteúdo que possa apresentar, de forma genérica ou pautada em iniciativas da administração pública, noções de cidadania, de discussão sobre problemas urbanos e assuntos de interesse da população que permitam algum tipo de influência sobre a decisão política. Iniciativas sociais de personagens e histórias de pessoas que representam marcos democráticos na história da cidade também fazem parte desta categoria.

Accountability e transparência – Estão incluídas nesta categoria postagens que oferecem dados públicos ou o caminho de acesso a informações públicas de interesse dos cidadãos. São informações que permitem ao seguidor da página acompanhar e fiscalizar a elaboração e a execução de políticas públicas e decisões. Também fazem parte desta categoria as práticas de *accountability*. Em linhas gerais, informações que o poder público se veja obrigado a prestar, assumindo justificativas e consequências de seus atos.

Informal/relacionamento – Fazem parte desta categoria as publicações de caráter humorístico e de entretenimento, assim como mensagens institucionais em datas comemorativas. Aqui estão contemplados *memes*, imagens gráficas, fotografias sem relação com projetos ou serviços e músicas. Ainda que seja reconhecido neste estudo que a linguagem estética adequada às redes sociais pode resultar em um engajamento futuramente favorável à participação democrática, este artigo considera apenas a classificação segundo a característica primária da publicação.

AS POSTAGENS

Quando saímos dos dados numéricos gerais e partimos para as postagens é que começamos a identificar o que de fato mais atrai os usuários nas páginas oficiais dos municípios brasileiros, tomando como base a experiência das capitais. Não conseguiremos enxergar ainda em profundidade o quanto desse comportamento se reflete numa melhoria no relacionamento do poder público com a sociedade. Mas já podemos começar a perceber pelos temas das postagens mais compartilhadas ou curtidas se estamos falando de um relacionamento com um público que consome os serviços municipais – e, em última análise, deles depende – ou de um público que se relaciona por meio do Facebook com o perfil do poder público pelas características do próprio perfil.

Uma atualização de capa mostrando a foto de um carro coberto de neve é a postagem da Prefeitura de Curitiba no Facebook – entre as mantidas visíveis na página – mais curtida e mais compartilhada em julho de 2015 (Figura 03).

Figura 5. Postagem mais curtida da Prefeitura de Curitiba em julho de 2015



FONTE: Facebook Prefeitura de Curitiba (17/07/2015)

A publicação é de 17 de julho de 2015, data em que a cidade comemorou o aniversário de 40 anos da maior neve de que se tem lembrança na história de Curitiba. A imagem mostra o para-brisa de um carro coberto por uma camada de neve e, nele, registrada a data do acontecimento (17/07/75). A postagem teve 2.629 compartilhamentos e 14.371 curtidas (até a consulta feita em 21 de agosto de 2015). Ela não se refere a políticas públicas ou serviços do governo municipal, um exemplo de linguagem que valoriza o relacionamento informal, sem qualquer pretensão de promover o debate.

Não é raro, no perfil da *Prefs*, encontrar postagens que colocam a página como um usuário comum – não institucional – da rede social. A estratégia vale como receita de popularidade. Não há na postagem qualquer intenção de valorizar assunto de interesse da gestão do prefeito Gustavo Fruet (mandato 2013-2016) ou da estrutura do governo municipal. Sem julgar a qualidade da relação estabelecida, vale apenas dizer que no caso de uma grande repercussão em curtidas e compartilhamentos – dois critérios de mensuração da eficácia de páginas e perfis no Facebook –, há também um fortalecimento dos laços entre o perfil da Prefeitura de Curitiba e seu público. O espaço de debate, no entanto, não deixa de existir, uma vez que os seguidores da página utilizam o espaço de comentários como um canal para reclamações, críticas, sugestões e até elogios.

Na coleta de fevereiro de 2016, duas postagens chamam a atenção. Uma delas (Figura 6), de 4 de fevereiro, é um vídeo sobre compostagem, que teve 266 mil visualizações e 4.697 compartilhamentos até a data consultada. Trata-se de um material produzido pela equipe de Comunicação da Prefeitura de Curitiba, editado para o Facebook. A ferramenta tem sido explorada com mais frequência nos últimos meses, com grande alcance. A outra (Figura 7), uma foto publicada no carnaval e que teve 18 mil curtidas e quase 4.700 compartilhamentos.

Figura 6. Postagem da Prefeitura de Curitiba de fevereiro de 2016



Fonte: Facebook Prefeitura de Curitiba (04/02/2016).

As duas postagens reúnem aspectos da linguagem informal usada pelo perfil, mas estão carregadas de informação. No caso do vídeo sobre compostagem, observa-se um traço que fica entre o governo eletrônico – se considerado o serviço de esclarecimento à população – e a e-participação – levando em conta a informação de interesse público, não exatamente vinculada a um serviço oferecido pelo município. Pode-se dizer que a democracia aqui é favorecida pelo debate que se segue, nos comentários, em grande parte na troca de informações sobre o procedimento, mas também mencionando a prática da compostagem como uma atitude benéfica ao meio ambiente.

A clássica foto do beijo suscita uma longa discussão sobre a identidade dos personagens (atribuída pela *Prefs* a Greta Zimmer Friedman e George Mendonsa). A intenção dos *social media* foi abrir o debate sobre assédio contra mulheres. Mesmo que a identificação da imagem tenha desviado o debate em certa medida, o tema “assédio” encontrou eco nas discussões e dezenas de comentários. Também aqui, uma evidência da presença do debate democrático em torno de um assunto bastante sensível para a sociedade. Com destaque para uma fórmula que tem se

mostrado na fase mais recente do trabalho de mídias sociais da Prefeitura de Curitiba: conteúdo informal, mas que procura agregar informação de relevância para a população ou para o próprio poder público.

Figura 7. Postagem da Prefeitura de Curitiba de fevereiro de 2016



Fonte: Facebook Prefeitura de Curitiba (08/02/2016).

Não aparecem evidências de práticas de *accountability* nas postagens analisadas. De modo algum, no entanto, podemos destacar por esta amostragem que tal princípio seja ignorado no trabalho da *Prefs*. Como escolhemos selecionar apenas as postagens mais curtidas, visualizadas ou compartilhadas, é provável que esse componente apareça em outras publicações fora do período estudado ou, ainda que no mesmo período, não tenham motivado um volume relevante de interações.

Como forma de comparação, mencionamos algumas postagens de maior aderência entre as outras duas capitais que se destacaram em número de seguidores nos dois períodos de coleta de dados.

No perfil da Prefeitura de Manaus, a postagem de julho com o maior volume de interações é do dia 31: uma foto reproduzida de um *post* do *chef* de cozinha Henrique Fogaça, reconhecido pelo grande público como júri do *reality show* MasterChef, veiculado pela TV Band. Ele mostra um pirarucu, peixe nativo da Amazônia, no programa gravado em Manaus e que iria ao ar em 4 de agosto. Foram 9.484 curtidas, 1.269 compartilhamentos e 377 comentários. O uso de uma imagem ganha a atenção do usuário, além de, no caso específico, levar o público a se identificar com um objeto da cultura local. A publicação não rende qualquer debate político (no sentido amplo), mas a área de comentários também é aproveitada para a apresentação de outras demandas. Um usuário, por exemplo, faz uma reclamação sobre a iluminação pública, que desperta uma discussão superficial.

Em fevereiro, um vídeo institucional que mostra obras de corredores viários teve 7.900 visualizações e 101 compartilhamentos. Diferente da postagem de maior alcance em julho de 2015, o vídeo publicado em fevereiro divulga um programa de governo, contendo aspectos de uma prática de *accountability*.

Figura 8. Postagem mais curtida da Prefeitura de Manaus em julho de 2015



Fonte: Facebook Prefeitura de Manaus (31/07/2015).

Figura 9. Postagem mais visualizada da Prefeitura de Manaus em fevereiro de 2016



Fonte: Facebook Prefeitura de Manaus (10/02/2016).

Em julho de 2015, o perfil da Prefeitura de Maceió ocupava o terceiro lugar entre as capitais com o maior número de curtidas. A análise do desempenho da página na ocasião foi prejudicada por terem sido mantidas disponíveis apenas duas publicações, ambas de ações municipais – uma do lançamento de um edital de licitação para o transporte público – com 355 curtidas e 55 compartilhamentos – e uma sobre a primeira edição do projeto Bairro Vivo – com 277 curtidas e 27 compartilhamentos.

Em fevereiro de 2016, é o perfil da Prefeitura de São Paulo que salta do oitavo para o terceiro lugar. A postagem de mais alcance é um serviço de divulgação de um concurso público, ênfase que classificamos como próxima das práticas de governo eletrônico. Foram 3.800 curtidas e 378 compartilhamentos. Mas é um vídeo do carnaval de rua em São Paulo, enviado por um usuário, que gerou o maior número de visualizações: 17 mil. Como a postagem remete ainda a uma matéria que trata da avaliação dos artistas sobre o Carnaval da cidade, o conteúdo fica entre a ênfase informal/relacionamento e alguns aspectos do governo eletrônico (serviço sobre o carnaval) e e-participação, se levarmos em conta o apelo para o debate da cultura popular.

Figuras 10 e 11. Postagens de maior alcance da Prefeitura de São Paulo em fevereiro de 2016.



Fonte: Facebook Prefeitura de São Paulo (17/02/2016 e 14/02/2016).

Tabela. Indicativos de democracia digital

Perfil/modelo	Curitiba	Manaus	São Paulo
E-gov	Composteira	Vídeo obra viária	Vídeo carnaval
E-participação	Beijo/assédio Composteira	Ausente	Vídeo carnaval
Accountability	Ausente	Vídeo obra viária	Ausente
Relacionamento	Fusca/neve Beijo/assédio Composteira	Peixe/MasterChef	Vídeo carnaval

Como foi possível perceber, o perfil da Prefeitura de Curitiba apresentou, na amostra observada, uma ênfase que situa as postagens entre as práticas de governo eletrônico, e-participação, sempre levando em conta um forte componente lúdico. Em algumas publicações, a linguagem informal, que prioriza o relacionamento do seguidor com a página (e não necessariamente com o governo), é a única razão de ser da postagem. Mas ainda que o conteúdo seja mais denso e voltado aos aspectos

que enumeramos como favoráveis ao fortalecimento da democracia, a ludicidade é o recurso acionado para atrair a atenção dos seguidores.

A Prefeitura de Manaus manteve ênfases mais relacionadas às práticas tradicionais de governo eletrônico e algum apelo lúdico, enquanto a de São Paulo fez prevalecer a ênfase de relacionamento, a serviço das práticas de governo eletrônico e um leve aspecto de participação. De todas as ênfases, a *accountability* se mostra menos evidente nas três páginas observadas. Considerando a limitação da amostra, isso é apenas uma indicação de predominância, a ser verificada pela aplicação da análise num número mais significativo de postagens.

Outra indicação para análise posterior é o uso do espaço de comentários para queixas dos usuários em relação a questões que não são tema da postagem. Isso pode apontar para uma agenda pública que não está sendo contemplada nas postagens, diante da limitação que o perfil no Facebook coloca para a comunicação com os usuários, o que pode gerar algumas intervenções nem sempre simpáticas nas postagens.

A PREFS

Em comum com o perfil da Prefeitura de Curitiba, as análises preliminares dos perfis de outras capitais começaram a indicar a este estudo uma tendência de maior engajamento nas publicações que se valem da linguagem informal e ênfase na estratégia de relacionamento com os seguidores da página. Em última análise, o conteúdo regional ou local procura estabelecer um vínculo com a população da cidade, provocado por recursos como a memória afetiva e as peculiaridades culturais. Recorrente é o uso de recursos gráficos e audiovisuais para atrair a atenção do internauta.

Em junho de 2016, no período pré-eleitoral, todo o conteúdo de comunicação da Prefeitura Municipal de Curitiba foi removido da internet. O prefeito em exercício, Gustavo Fruet, disputaria a reeleição, e a medida foi imposta por restrições da legislação eleitoral. A suspensão do conteúdo de comunicação atingiu também a página da prefeitura no Facebook.

No dia 28 de junho de 2016, a *Prefs* se despedia temporariamente

Figura 12. Prefeitura de Curitiba anuncia retirada temporária do conteúdo da página no Facebook, por imposição da legislação eleitoral



TOP 15

Enquanto a página da *Prefe* não voltava ao ar, a relação das 15 postagens de maior aderência apresentadas em um relatório interno fornecido às pesquisadoras pela equipe de Mídias Sociais da Prefeitura foi usada como teste de categorias estabelecidas para análise de conteúdo. A seleção abrange o período que vai de janeiro de 2013 a julho de 2015.

O primeiro lugar no relatório interno da *Prefe* é a publicação de uma foto de três cães de rua em um terminal da cidade, agasalhados em um dia de frio. A página compartilha o depoimento de uma moradora de Curitiba que diz ter se emocionado ao ver os animais sob proteção. A equipe de mídias sociais aproveita a oportunidade para informar que a cena é resultado de um projeto que oferece atendimento aos cães que vivem nos terminais de ônibus. A postagem foi curtida por 306.560 pessoas, recebeu 22.656 comentários e foi compartilhada por 48.128 usuários do Facebook.

Figura 13. Postagem número 1 em engajamento



Cabe aqui, para que se estabeleça um padrão usado na análise, justificar a classificação do conteúdo da postagem. É possível reconhecer na publicação a linguagem informal, que favorece o relacionamento com os seguidores da página. O uso de uma foto de cães agasalhados e a divulgação do comentário da moradora estão associados a expressões coloquiais: “É muito legal ver que a sociedade também está engajada nessa história”. A participação é estimulada por se tratar de um assunto que movimenta um grupo de interesse organizado, que é o de protetores de animais. Nesse sentido, também estimula o debate sobre a guarda responsável e o engajamento da sociedade no atendimento aos cães dos

terminais. A categoria de governo eletrônico está presente na divulgação do projeto “Cão Comunitário” e de dois *links* que direcionam a matérias do *website* da Prefeitura que trazem mais informações sobre o atendimento a animais que vivem nas ruas.

A postagem que ocupa o segundo lugar reproduz duas fotos de uma capivara que teria sido identificada por um internauta como um cachorro. Ele diz não reconhecer a raça do suposto cão e relata ter dado banho no animal, que aparece sentado em um sofá. O “benfeitor”, identificado como Guilherme, pede para que o dono o procure por meio de mensagem “*inbox*”. A Prefs aproveita a oportunidade para avisar que se trata de uma capivara. E alerta: “As capivaras são animais silvestres e são livres para passear por Curitiba, assim como todo ser humano. Pedimos que, ao se deparar com as capis, não as leve para sua casa. O melhor que você pode fazer é tirar uma *selfie* com elas”. São 122.997 curtidas; 31.144 comentários; 18.425 compartilhamentos.

Figura 14. Postagem número 2 em engajamento

Prefeitura de Curitiba  

Publicado por Lucian Woytovicz | 19 | - 28 de setembro de 2015 - 

Informamos que esse animal não é um cachorro, e sim uma capivara.
As capivaras são animais silvestres e são livres para passear por Curitiba, assim como todo ser humano. Pedimos que, ao se deparar com as capis, não as leve para sua casa. O melhor que você pode fazer é tirar uma selfie com elas.



 **Guilherme** adicionou 2 novas fotos.
19 de set às 11:51 • 

Este cachorro foi encontrado na frente da minha casa, não sei que raça ele é e não consegui encontrar na internet, ele é bem manso e já dei um banho pois estava muito sujo. Se esse cachorro for seu me chama no *inbox*, deve ser uma raça muito rara porque nunca vi um desse jeito




211 curtidas 42 comentários

Em terceiro lugar está uma fotomontagem de um cartaz colado em um poste, pedindo respeito à diversidade. A linguagem é informal. A imagem serve para ilustrar a divulgação do Disque 100, uma ouvidoria que recebe denúncias de violações dos direitos humanos. A postagem teve 200.448 curtidas; 5.120 comentários; 33.790 compartilhamentos.

Figura 15. Postagem número 3 em engajamento



O quarto lugar é um vídeo de crianças brincando no primeiro playground adaptado para crianças com deficiência. A mensagem é de inclusão. Além de divulgar a iniciativa, a *Prefs* aproveita para informar sobre a construção de outros *playgrounds* iguais, o que oferece uma nuance de

transparência ao prestar contas à população. São 66.288 curtidas; 3.178 comentários; 12.386 compartilhamentos.

Uma produção gráfica de uma mexerica “falando” com um ser humano é a postagem que está em quinto lugar em repercussão no período relatado. A *Prefs* pede para que as pessoas optem por comprar frutas e verduras a granel para evitar a produção de lixo gerado por bandejas de isopor e plástico. As informações são sobre o esforço do município para reduzir a produção de resíduos, e o apelo é para que a comunidade colabore. Foram 152.768 curtidas; 8.576 comentários; 20.032 compartilhamentos.

A análise inclui mais dez postagens, cujas características evidenciadas podem ser conferidas nas tabelas abaixo.

Figura 16. Número de postagens que apresentam características de cada uma das subcategorias*

Categorias	Código	Subcategorias	Incidências entre as Top 15 postagens
CP 1 Linguagem informal	CP 1.1	Presença de memes	5
	CP 1.2	Presença de grafismos e fotoromagens	3
	CP 1.3	Presença de humor	8
	CP 1.4	Uso de imagens enviadas por terceiros	5
	CP 1.5	Música	0
	CP 1.6	Fatos históricos / lembranças históricas	0
	CP 1.7	Não se aplica	3
CP 2 Participação	CP 2.1	Incentiva solidariedade	3
	CP 2.2	Conteúdo relacionado a temas polêmicos	0
	CP 2.3	Divulgação de serviços/orientações para responsabilidade social	5
	CP 2.4	Não se aplica	8
CP 3 Transparência e <i>accountability</i>	CP 3.1	Prestação de contas	0
	CP 3.2	Posicionamento da gestão municipal sobre temas de interesse social	2
	CP 3.3	Resposta da gestão para questionamentos públicos	0
	CP 3.4	Andamento de obras ou projetos da gestão municipal	1
	CP 3.5	Não se aplica	12
CP 4 Governo eletrônico	CP 4.1	divulgação de serviço público com descrição de caminho para acesso	2
	CP 4.2	divulgação de projeto da administração pública municipal	5
	CP 4.3	divulgação de consulta pública	0
	CP 4.4	não se aplica	9

* Cada postagem pode estar incluída em uma ou mais subcategorias.

Figura 17. Tabela que mostra a presença ou não das características em estudo, por postagem

Postagens	Categorias de postagens			
	CP 1 Linguagem informal	CP 2 Participação	CP 3 Transparência e <i>accountability</i>	CP 4 Governo eletrônico
Top 1 - Cães terminal	Sim	Sim	Não	Sim
Top 2 - Capivara não é animal	Sim	Sim	Não	Não
Top 3 - Disque denúncia direitos humanos	Sim	Sim	Sim	Sim
Top 4 - Primeiro playground adaptado	Não	Sim	Sim	Sim
Top 5 - Mexerica a granel	Sim	Sim	Não	Não
Top 6 - A favor de quem dá seta	Sim	Não	Não	Não
Top 7 - Curitibalover 28 - doação casaco	Sim	Sim	Não	Não
Top 8 - Galinha pintadinha - Vacina Polio	Sim	Não	Não	Sim
Top 9 - Dias dos namorados - balões Core	Sim	Não	Não	Não
Top 10 - Hogwarts x Ideb Curitiba	Sim	Não	Sim	Sim
Top 11 - Foto florada seguidora	Sim	Não	Não	Não
Top 12 - Foto OVNI - capital + bonita do BR	Sim	Não	Não	Não
Top 13 - Cocô - escada de Bristol	Sim	Não	Não	Não
Top 14 - Skate adaptado - ciclolazer	Não	Não	Não	Sim
Top 15 - Picolés vulneráveis e garis	Não	Sim	Não	Não

ANÁLISE PRELIMINAR

Os primeiros testes de análise de conteúdo seguem uma codificação de categorias que ainda estão em construção. As conclusões serviram para redirecionar o estudo, que deverá se concentrar nas principais ênfases do conteúdo oferecido pela Prefeitura de Curitiba na sua página no Facebook. Autores da democracia digital vêm apontando uma fraca vocação desta rede social em particular para a participação e o debate público. Embora existam nuances que indiquem a possibilidade de o Facebook ser usado como ferramenta de governo eletrônico, a linguagem prevalente neste ambiente digital favorece características de relacionamento conceitualmente mais abstratas entre poder público e sociedade.

Na observação dos primeiros dados, chama a atenção o baixo índice de postagens com características relacionadas às categorias “transparência e *accountability*” e “governo eletrônico”. São as duas ênfases com maior número de publicações que não têm qualquer aderência às suas subcategorias (marcadas como “não se aplica”). Das 15 postagens, 12

não encontraram nenhuma relação com transparência e *accountability*; e 9 das 15 publicações também não se inserem nas subcategorias relacionadas a governo eletrônico. Ainda há um número considerável de 8 postagens que não guardam qualquer relação com as categorias ligadas à participação.

Entre as categorias de menor aderência, é possível verificar alguma presença das postagens na subcategoria que indica um posicionamento da gestão sobre temas de interesse social (dois registros) e na categoria que concentra informações sobre o andamento de obras ou projetos da gestão municipal (um registro). Não foi possível identificar nenhuma postagem de prestação de contas sobre investimentos, despesas e arrecadação, tampouco de resposta da gestão municipal, prefeito ou equipe de mídias sociais para questionamentos feitos publicamente na rede ou fora dela.

Um pouco mais presentes nas postagens estão as categorias relacionadas a governo eletrônico. A categoria de divulgação de projeto da administração pública abriga quatro postagens, enquanto a de divulgação de serviço público com descrição de caminho para acesso tem duas publicações relacionadas.

A categoria e correspondentes subcategorias com maior frequência de registros são as da linguagem informal – algo já esperado desde o início da pesquisa, por tomarmos como premissa a inegável habilidade da *Prefs* para se adaptar à estética do Facebook. Apenas três postagens não se encaixaram em nenhuma das subcategorias que procuram verificar a aderência a uma comunicação descontraída. São elas a que divulga a instalação do primeiro *playground* adaptado para crianças com deficiência; a do *skate* adaptado para crianças na mesma condição (usados nas atividades do programa Ciclolazer); e a publicação sobre a iniciativa de duas mulheres de Curitiba de oferecerem picolés para pessoas em situação de vulnerabilidade em uma tarde quente de fevereiro de 2014.

As outras 12 postagens mantêm características compatíveis com pelo menos uma das subcategorias da linguagem informal. O humor é a característica mais marcante de todas as postagens – está presente em 8 das 15 publicações analisadas.

Importante começar a observar – ainda que o estudo exija uma amostra mais expressiva – que a mesma característica de informalidade

na linguagem serve de suporte para a maioria das publicações. Até mesmo naquelas poucas ocorrências de publicações relacionadas à categoria “transparência e *accountability*”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O movimento relativamente recente de adaptação das instituições públicas aos novos modelos de relacionamento propiciados pelas mídias sociais ainda vai levar algum tempo para produzir seus resultados mais consistentes. No mesmo passo caminham os estudos nessa área, em busca de dados e indícios de como, afinal, o poder público pode se valer da dinâmica das redes sociais para melhorar a comunicação com a sociedade. Percebe-se por este breve estudo que ferramentas como o Facebook têm sido capazes de atrair para as administrações municipais os olhares de quem navega nesse ambiente.

A pergunta que ainda ficará sem resposta neste momento trata do significado deste salto expressivo no aumento das interações da sociedade com o poder público. Afinal, será este, e apenas este, o resultado que devemos esperar da aproximação direta da gestão pública com a comunidade por meio do Facebook?

As capitais que inovaram no uso das redes sociais demonstram estar construindo um importante canal de relacionamento com a população, com potencial para aproximá-la dos gestores municipais. Nesta breve análise também é possível identificar a capacidade que o ambiente das redes sociais tem de estimular o debate em torno de assuntos fundamentais para o amadurecimento da democracia. Não parece faltar interesse da população em participar desse debate. A característica antes meramente lúdica começa a ser usada também para atrair os seguidores das páginas para a discussão de temas socialmente relevantes, além, obviamente, de as redes sociais se mostrarem um canal hoje indispensável para a comunicação seja de serviços ou projetos.

Interação ou engajamento parece ter pouca relação com incentivo de contato entre cidadãos e elites políticas, estando restrita a uma interação técnica. Nesse sentido, cabe perguntar se o Facebook apresenta um *design* favorável aos processos de democracia digital ou se estaríamos exigindo demais dessa plataforma.

REFERÊNCIAS

- BARNETT, Michael; FINNEMORE, Martha. **Rules for the World. International Organizations in Global Politics**. Ithaca, NY and London: Cornell University Press, 2006.
- GOMES, Wilson. Democracia digital: Que democracia? In: MIGUEL, Luís Felipe; BIROLI, Flávia (Org.). **Mídia, representação e democracia**. São Paulo: Hucitec, 2010. p. 241-259.
- GRÖNLUND, Ake. Emerging Electronic Infrastructures Exploring Democratic Components. In: MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. **Participação política e internet: meios e oportunidades digitais de participação civil na democracia contemporânea, com um estudo do caso do estado brasileiro**. Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2008.
- MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. Participação política e internet: meios e oportunidades digitais de participação civil na democracia contemporânea, com um estudo do caso do estado brasileiro. In: MIOLA, Edna; BARROS, Najara Lima. **Comunicação pública de estado nas redes sociais: Uma análise do perfil do Governo de Sergipe no Twitter**. Rio de Janeiro: Compólitica, 2015.
- MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. **Participação política e internet: meios e oportunidades digitais de participação civil na democracia contemporânea, com um estudo do caso do estado brasileiro**. 2008. 498 f. Tese (Doutorado em Comunicação Social) – Faculdade de Comunicação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2008.
- NETCHAEVA, Irina. E-government and e-democracy: a comparison of opportunities in the north and south. In: MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. **Participação política e internet: meios e oportunidades digitais de participação civil na democracia contemporânea, com um estudo do caso do estado brasileiro**. Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2008.
- PAPADOPOULOS, Yannis. Accountability and Multi-level Governance: More Accountability, Less Democracy? **West European Politics**, v. 33, n. 5, p. 1030-1049, 2010. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/01402382.2010.486126>>.
- SAMPAIO, Rafael C.; CARREIRO, Rodrigo. **Na prática, a teoria é diferente: da importância do conceito para a compreensão do estado da**

arte da e-participação no Brasil. p.101-110. In: TIC Governo eletrônico 2015 - Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação no setor público brasileiro. Comitê Gestor da Internet no Brasil. São Paulo: 2016. p. 101-110. Disponível em: <www.cetic.br>.

Perfis das Prefeituras pesquisadas (capitais dos 26 estados). Acesso em: fevereiro de 2016. Disponíveis em:

Aracaju <<https://www.facebook.com/prefeituradearacaju>>
Belém <<https://www.facebook.com/PrefeituraBelem>>
Belo Horizonte <<https://www.facebook.com/prefeiturabh>>
Boa Vista <<https://www.facebook.com/PrefeituradeBoaVista>>
Campo Grande <<https://www.facebook.com/PrefeituraMunicipaldeCGR>>
Cuiabá <<https://www.facebook.com/prefeituracba>>
Curitiba <<https://www.facebook.com/PrefsCuritiba>>
Florianópolis <<https://www.facebook.com/prefeituradeflorianopolis>>
Fortaleza <<https://www.facebook.com/PrefeituradeFortaleza>>
Goiânia <<https://www.facebook.com/prefeitura.goiania>>
João Pessoa <<https://www.facebook.com/PrefeituraDeJoaoPessoa>>
Macapá <<https://www.facebook.com/PrefeituradeMacapa>>
Maceió <<https://www.facebook.com/PrefeituraDeMaceio>>
Manaus <<https://www.facebook.com/prefeiturademanau>>
Natal <<https://www.facebook.com/prefeituradonatal>>
Palmas <<https://www.facebook.com/cidade.palmas>>
Porto Alegre <<https://www.facebook.com/prefpoa>>
Porto Velho <<https://www.facebook.com/PrefeituraPVH>>
Recife <<https://www.facebook.com/prefeituradorecife>>
Rio Branco <<https://www.facebook.com/PrefRioBranco>>
Rio de Janeiro <<https://www.facebook.com/PrefeituradoRio>>
Salvador <<https://www.facebook.com/prefeituradesalvador>>
São Luís <<https://www.facebook.com/PrefeituraDeSaoLuis>>
São Paulo <<https://www.facebook.com/PrefSP>>
Teresina <<https://www.facebook.com/PrefeituraTeresina>>
Vitória <<https://www.facebook.com/vitoriaonline>>

Governo eletrônico, democracia *on-line* e direito à informação*

Análise do perfil em redes sociais da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR/Brasil)

Ana Claudia Farranha
Viviane Silva dos Santos

INTRODUÇÃO

Conhecer e acompanhar o que o Estado faz é desafiador, pois até pouco tempo o acesso à informação pública só era possível através da imprensa – rádio, jornais, revistas e, principalmente, a televisão eram as formas como os cidadãos ficavam sabendo das ações promovidas pelo governo. Com a evolução da internet, a maneira do governo se comunicar com a população tem mudado. Mais do que a televisão, rádio, cinema ou vídeo, o computador conectado à internet proporciona uma verdadeira interação em tempo real.

Um exemplo disso é a divulgação que o governo faz de informações usando perfis públicos nas principais redes sociais, como o Twitter, Facebook, YouTube, entre outros. Ante essa observação, chama a atenção o fato de que diferentes órgãos do Estado, empresas privadas e organismos não governamentais estejam presentes nesses espaços virtuais; consequentemente, isso leva a uma indagação: qual o sentido dessa presença? Isso garante mais democracia e participação? O trabalho busca identificar em que medida a inserção no Twitter e Facebook auxilia a SEPPIR – Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial a propor, monitorar e avaliar projetos, programas e políticas públicas sobre ações afirmativas.

Sob essa perspectiva busca-se também identificar os motivos que levaram a Secretaria a se inserir nas redes sociais digitais. As questões centrais a serem analisadas nesse artigo são: qual o tipo de interação

*DOI: 10.24328/2017/61012.88/12

existente entre a SEPPIR e o cidadão/usuário dentro da rede? Existe comunicação entre quem acessa as redes sociais e a Secretaria? O que se comunica no Facebook e no Twitter da Secretaria? Para quem são destinados os *posts* e *tweets*?

Já a SEPPIR foi escolhida porque é a única instituição do Estado brasileiro que tem como papel principal implementar políticas públicas nas áreas de emprego, renda, cultura, comunicação, educação e saúde exclusivamente para a população negra do país, o que instigou a saber se dentro das redes digitais a Secretaria consegue propor, monitorar e analisar as políticas públicas sobre ações afirmativas.¹

Com base nessas informações, o corpo do trabalho está dividido em duas partes. A primeira sobre o papel da internet na Administração Pública, destacando a importância das tecnologias de informação e comunicação no acesso à informação e na ampliação da participação pública nas decisões do Estado, bem como na promoção da transparência e a transformação que instrumentos como o governo eletrônico podem promover no âmbito administrativo estatal. A segunda sobre as redes sociais com abordagem em suas origens e conceitos, destacando o Twitter e o Facebook, como se desenvolveram e como promovem participação pública e democracia – destacando nesse tópico o caso analisado da SEPPIR. Por fim, as conclusões deste trabalho procuram discutir sob que perspectiva essa experiência amplia o sentido de democracia e, fundamentalmente, se coloca um elemento importante na efetivação do direito à informação.

PAPEL DA INTERNET NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Para esse trabalho, a noção de democracia participativa é mais importante que a noção de governo eletrônico, pensado a partir dos serviços oferecidos pelo Estado aos cidadãos. As considerações que nos

¹ Esse texto foi originalmente escrito em dezembro de 2013. Em maio de 2016 a SEPPIR foi extinta como Ministério e passou a compor o Ministério da Justiça apenas como Secretaria. Não perdeu sua missão, mas perdeu seu status, o que para a luta contra a discriminação racial pode representar um retrocesso, principalmente no que tange ao reconhecimento da questão na esfera pública brasileira.

auxiliam a compreender o papel da internet na Administração Pública revelam a seguinte perspectiva:

Por outro lado, dado o avanço da tecnologia, entendemos que o governo eletrônico não deve ser visto apenas por meio da disponibilização de serviços *on-line*, mas também, pela vasta gama de possibilidades de interação e participação entre governo e sociedade e pelo compromisso de transparência por parte dos governos. Em outras palavras, as TICs contêm um enorme potencial democrático, desde que haja definição política no sentido da participação popular e da transparência, pois o governo pode deixar de oferecer o que não quer mostrar, para nem mencionar o que quer esconder. (PINHO, 2008, p. 475).

Buscar a natureza da informação divulgada no Twitter e no Facebook pelos órgãos da Administração Pública Federal é compreender qual a estratégia dessa ação: ampliar as formas de interação entre Estado e sociedade ou apenas comunicar essa informação, reproduzindo o clássico modelo da comunicação bidirecional emissor-receptor (GARCIA, 2009).

Nesse sentido, um marco importante é a relação entre o governo eletrônico e a reforma administrativa. Tal processo liga-se à ideia de que a eficácia e a eficiência do Estado exigem uma mudança nos níveis hierárquicos, ampliando a circulação da informação, transparência, diálogo aberto com o público e mobilização a serviço do cidadão cliente (LEVY, 2003, p. 378). O governo eletrônico é um “potencializador de boas práticas de governança e catalisador de uma mudança profunda nas estruturas de governo, proporcionando mais eficiência, transparência e desenvolvimento, além do provimento democrático de informações para decisão” (RUEDIGER, 2002, p. 30).

Entretanto, a maior parte dos governos limita suas iniciativas ao que Lawson (1998) chama de “visão fraca” da e-governança, uma abordagem essencialmente conservadora que evita mudanças mais profundas na maneira em que o governo opera e funciona. O governo está preocupado em não passar poder ou influência a outros atores sociais ou políticos. Por outro lado, a “visão forte” da governança eletrônica busca reformar a base do governo. Ou seja, a transformação deve ocorrer em todos os setores do Estado, desde uma reforma que promova a desbu-

rocratização administrativa, passando pela adoção de práticas transparentes de governar, até a prestação de serviços mais eficientes, segundo o autor “a mudança de como o governo opera e que serviços ele presta está de mãos dadas com a transformação de sua cultura, abordagem e estrutura” (LAWSON, 1998, p. 16).

O governo eletrônico deve ser também um promotor de possibilidades que sustentem novos modos de criação de redes sociais e políticas e novas formas de participação democrática, porque a internet e a interatividade acenam com a possibilidade de os cidadãos “solicitarem informações, expressarem opiniões e pedirem respostas pessoais a seus representantes” (CASTELLS, 2001, p. 128). Contudo, os governos têm usado a internet como um quadro de avisos eletrônico para divulgar sua informação sem se empenhar muito em interação real (CASTELLS, 2001, p. 128); isso quer dizer que algumas das possibilidades da internet não têm sido cumpridas.

Para isso a adoção de alguns instrumentos seria fundamental, como destaca Rocha (2009, p. 1-15): ferramentas de busca, mapa do *website*, manual de uso do portal; textos ou ferramentas sobre a história e organização da instituição, páginas que esclareçam o funcionamento, a organização e a administração; ferramentas de e-mail, formulário para tirar dúvidas ou solicitar respostas, ou até mesmo chats com este mesmo fim, desde que sejam privados entre o indivíduo e o agente; formulários *on-line* ou ferramentas similares voltados para colher a opinião textual (explicada) do cidadão sobre um projeto, uma ação ou uma atividade do Estado para colher propostas discursivamente estruturadas que visam subsidiar e serem levadas em conta no processo de produção da decisão política; voto, plebiscito, referendo mediados por ferramentas de comunicação.

A própria Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, publicada em 18 de novembro de 2011) oferece ao governo a oportunidade de abrir suas portas aos cidadãos, com a divulgação de informações antes tratadas quase sempre como confidenciais. Essa lei traz uma mudança paradigmática em matéria de transparência pública ao estabelecer que o acesso seja a regra, e o sigilo, a exceção, recolocando a importância de um governo que seja capaz de atender de forma oportuna às prerrogativas legais. Dessa forma, qualquer cidadão poderá solicitar acesso às informações públicas, ou seja, àquelas não classificadas como sigilosas.

A lei abre espaço para a participação da população nas ações governamentais criando o sistema eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC), mantido pela Controladoria Geral da União (CGU)². Todo órgão público necessita ter um SIC, que é o responsável pela divulgação e manutenção das informações. A lei também prevê uma forma de agilizar e promover a criação de formas para acessar os dados governamentais (CORDEIRO et al, 2012) e estabelece dois tipos de transparência. A transparência passiva (art. 8º), sendo aquela em que a Administração Pública divulga a informação sem precisar ser questionada, e a transparência ativa (art. 10º), aquela em que a Administração Pública divulga a informação a partir da provocação do cidadão.

Percebe-se, assim, um conjunto de procedimentos que possibilitam compreender como a perspectiva de informar e publicizar as ações do Estado se colocam no debate atual. Não basta o cidadão saber que pode participar do controle social. É preciso que haja dispositivos de interação com o uso incentivado pela gestão pública. A consolidação deste processo apenas será verificada se for dado um passo que amplie a interação entre governo e sociedade colocando em termos práticos o que se determinou, em 1988, ao estabelecer princípios de participação social, inscritos na Constituição Federal (CORDEIRO et al, 2012).

Nesse contexto, é preciso entender, seja do ponto de vista normativo ou prático, como a Administração Pública tem agido com fito a concretizar os princípios constitucionais, o que enseja o exame de uma experiência referenciada no tema. O estudo de caso que esse trabalho apresenta refere-se à forma como a SEPPIR utiliza as redes sociais Facebook e Twitter para a realização destes aspectos de democracia e transparência.

O DESENHO DA PESQUISA: OBJETIVOS E METODOLOGIAS

Esse trabalho é parte de um projeto de pesquisa denominado “Administração Pública nas Redes Sociais Digitais: discutindo elementos

² Também em maio de 2016, a CGU perdeu o seu status de Ministério e passou a integrar o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União. A crítica feita a essa mudança é a de que o tema da implementação da Lei de Acesso à Informação possa ficar menos importante diante de tantas atribuições.

de informação aos cidadãos”, cujo objetivo central é identificar em que medida a informação apresentada pela Administração Pública nas redes sociais – Twitter e Facebook – proporciona a efetivação do princípio da publicidade (art. 37, caput e parágrafo 1º.), ampliando as possibilidades de controle social sobre o Estado e de construção de mecanismos de aprofundamento da democracia.

Neste caso, temos os seguintes objetivos específicos:

- Compreender o percurso feito pela SEPPIR na inserção na rede (procedimentos formais, alimentação da informação, motivações, expectativas e resultados – se houver);
- Acompanhar, na medida do possível, a partir dos mecanismos existentes nas redes mencionadas (Facebook e Twitter), as manifestações dos cidadãos diante da informação divulgada;
- Identificar se há algum processo de monitoramento da manifestação do cidadão face à informação divulgada;
- Identificar os aspectos advindos desta experiência que auxiliam na efetivação do princípio da publicidade;
- Discutir/analisar a natureza deste processo: ele amplia as possibilidades de controle social ou ela é uma visão unilateral da informação divulgada.

Do ponto de vista da coleta de dados, o trabalho foi articulado a partir da observação de perfil do órgão, tendo por instrumento balizador um formulário de monitoramento desenvolvido para esse fim. Além da observação do perfil, com monitoramento de postagens, dois outros instrumentos têm sido utilizados pela pesquisa. Um refere-se a uma ferramenta existente no próprio Facebook: as curtidas³. Trata-se de um conjunto de informações sobre a *fan page* que possibilita saber quantas curtidas a página teve, quem estava falando sobre os assuntos postados, qual a semana mais popular, a cidade mais popular (a cidade de onde é a maioria das pessoas falando) e o grupo de idade mais popular (o maior grupo de idade das pessoas falando sobre isso). O outro instrumento utilizado na pesquisa é a entrevista em profundidade.

³ Trata-se de um dos itens que compõem o perfil da página, juntamente com as fotos, a linha do tempo (*timeline*), as informações (sobre) e o Twitter.

Ainda no que concerne à questão metodológica, o trabalho está amparado por algumas categorias teóricas já trabalhadas em outros textos⁴, as quais permitem organizar um arcabouço que fundamenta as respostas às questões propostas para a pesquisa e auxilia-nos a compreender como elementos teóricos se colocam na prática e em que medida a prática ressignifica esses elementos. Os conceitos-chave da análise são: *democracia participativa; governo eletrônico e suas derivações; governança e atuação em rede*. Juntamente a esses conceitos, a discussão acerca dos mecanismos de transparência e *accountability* são de fundamental importância para a compreensão do papel que as redes sociais cumprem nesse universo.

O caso que este artigo expõe resulta da observação realizada no ano de 2013, onde esse conjunto de procedimentos metodológicos foi aplicado.⁵

TWITTER E FACEBOOK: FERRAMENTAS PARA DEMOCRACIA? O CASO DA SEPPIR

A expressão “redes sociais na internet” vem sendo utilizada, tanto na mídia quanto em estudos acadêmicos para se referir indistintamente a tipos de relações sociais e de sociabilidade virtuais que se diferenciam em dinâmicas e propósitos. De um lado, há uma ampla variedade de “comunidades virtuais” e os chamados *websites* de redes sociais (Social Network Sites – SNSes, em inglês), cuja existência e desenvolvimento são contingenciados pelo ambiente tecnológico em que são construídos. De outro, inúmeras experiências de redes sociais constituídas nas práticas cotidianas e nas lutas sociopolíticas do “mundo real”, que utilizam a internet como um ambiente de interação e/ou um espaço público complementar (AGUIAR, 2007, p. 1).

⁴ Sobre isso ver Farranha (2012); Farranha (2013); Farranha & Reis (2013).

⁵ Os dados aqui apresentados foram publicados em artigo que comparava o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) e a Secretaria Especial de Promoção de Igualdade Racial (SEPPIR). Sobre isso ver Farranha et al (2014).

Por sua complexidade e abrangência, com vínculos que não se delimitam às fronteiras geográficas e culturais (etnias, religião, idioma, gênero etc.), essas novas formas relacionais e suas diferentes possibilidades de apropriação das tecnologias de informação e comunicação – TICs (AGUIAR, 2007, p. 1) têm modificado a maneira como os indivíduos se comunicam, se relacionam e, inclusive, aprendem. Estas mutações apresentam outros espaços e dinâmicas educacionais e socioculturais. Surgem salas de bate-papo, muitas vezes mais “interessantes” do que as salas de aula, espaços sociais virtuais que aproximam, unem e servem de socialização de experiências e conhecimento (SANTANA, 2007, p. 3).

Nas redes sociais, cada indivíduo tem sua função e identidade cultural. Sua relação com outros indivíduos vai formando um todo coeso que representa a rede. De acordo com a temática da organização da rede, é possível a formação de configurações diferenciadas e mutantes. As redes sociais, segundo Marteleto (2001, p. 72), representam “[...] um conjunto de participantes autônomos, unindo ideias e recursos em torno de valores e interesses compartilhados”. Redes sempre pressupõem agrupamentos, são fenômenos coletivos, sua dinâmica implica relacionamento de grupos, pessoas, organizações ou comunidades denominados atores. Possibilitam diversos tipos de relações – de trabalho, de estudo, de amizade, entre outras (TOMAÉL et al, 2005, p. 94).

A noção de rede remete primitivamente à noção de capturar a caça. “Por transposição, a rede é assim um instrumento de captura de informações” (FANCHINELLI; MARCON; MOINET, 2013). E esse mesmo enfoque é acentuado por Capra (2002, p. 267), quando delineia a importância das redes organizacionais:

[...] na era da informação – na qual vivemos – as funções e processos sociais organizam-se cada vez mais em torno de redes. Quer se trate das grandes empresas, do mercado financeiro, dos meios de comunicação ou das novas ONGs globais, constatamos que a organização em rede tornou-se um fenômeno social importante e uma fonte crítica de poder.

O Facebook da SEPPIR é uma *fan page* (ou página de fãs), possibilidade disponível dentro do Facebook para empresas, marcas ou produtos, associações, sindicatos, ou seja, para qualquer organização com ou sem

fins lucrativos que deseje interagir com os seus clientes. A criação desta página deu-se em decorrência do regulamento do Facebook que veda a utilização de perfis para marcas em geral –inclusive, existe um limite de 5 mil amigos por perfil, o que muitas vezes pode ser muito pouco para empresas. Outro recurso que também não está disponível para os perfis são as ferramentas de estatísticas e os diversos aplicativos que podem ser instalados na *fan page*, como, por exemplo, enquetes, discussão de assuntos e a possibilidade de criar aplicativos customizados, como uma página de apresentação da empresa. Os relatórios de estatísticas são importantíssimos para análise das campanhas realizadas e avaliação de como os *posts* estão sendo visualizados e compartilhados pelos fãs. Já os aplicativos permitem a criação de qualquer tipo de interação com o seu público-alvo, dando muito mais força às suas campanhas nas redes sociais (LUSTOSA, 2012).

O Twitter é uma ferramenta discursiva, criada em 2006 por Biz Stone, Jack Dorsey e Evan Williams, que permite o envio de mensagens (*tweets*) com até 140 caracteres, contendo uma característica em especial para permitir uma maior conexão e interação entre usuários, os *trending topics* (TTs). As mensagens podem ser classificadas com base nos assuntos debatidos, onde as palavras-chaves são precedidas por uma *tag* representada pelo símbolo “#”, “#assunto”, produzindo dentro do sistema um ranking com os assuntos mais debatidos, que é visível na página inicial do usuário. Assim, ele informa aos usuários quais os *trending topics* ou simplesmente os tópicos mais comentados do Twitter. TTs são divididos por algumas regiões do mundo (EUA, Brasil, Reino Unido etc.) e existe o TT Worldwide, ou seja, os tópicos mais discutidos no mundo (SAMPAIO et al, 2011, p. 170).

Apesar de ser uma rede social, o Twitter é um lugar de autopublicação onde pessoas colocam links, falam de seus projetos, divulgam notícias. “Não há regra. Uns falam sobre a vida ou postam links; outros ‘twittam’ das férias. É um serviço que está se definindo. A tecnologia é nova. Todos os dias as pessoas acham novas utilidades”, complementou Dorsey (CARDOZO, 2009, p. 32).

Nesse contexto, conforme informa a gestora de comunicação da SEPPIR, o objetivo da entrada nessas redes foi divulgar as ações promovidas pela Secretaria, procurando fortalecer e enriquecer o debate em torno das questões raciais na mídia.

Monitoramento e análise dos dados

Para análise do Twitter da SEPPIR foi realizado o monitoramento durante o mês de março/2013, buscando quantificar o número de *tweets*, *retweets* e que tipo de informação foi divulgada durante esse período. A escolha deste mês deu-se por conta da comemoração, no dia 21 de março, dos 10 anos de existência da Secretaria. No Facebook a análise ocorreu entre os dias 31 de maio de 2013 e 29 de junho de 2013, e a escolha foi por conta das grandes manifestações que ocorreram no Brasil durante este período.

Houve também a aplicação de um questionário a gestores da SEPPIR com objetivo de identificar a opinião destes sobre a inserção da Secretaria nas redes sociais e se este instrumento tem promovido mais interatividade, participação pública e democracia nas tomadas de decisão.

Com o monitoramento durante todo o período entre os meses de março e junho observou-se, conforme descrito no quadro abaixo, que as informações postadas tanto no Facebook quanto no Twitter da SEPPIR são basicamente sobre agenda ministerial, seminários, debates, mulheres negras, empregadas domésticas, políticas públicas de igualdade racial, leis, decretos, portarias, ações dos Estados e municípios e o aniversário de dez anos da SEPPIR. A questão que pode ser levantada em relação a esses dados é se eles geram debates que possibilitem que as pessoas reconheçam sua identidade negra e a importância da autoafirmação no combate à discriminação.

Com a disseminação de conteúdos visando à denúncia de situações de discriminação e desigualdade raciais e à promoção de ações da comunidade negra, pôde-se ampliar a participação na construção, no debate e na mobilização em torno da igualdade racial, inclusão social e capacitação da comunidade afrodescendente.

Abaixo segue uma lista com exemplos de informações divulgadas no Twitter e no Facebook:



SEPPIR / PR @SEPPIR

PEC das Domésticas será votada até o final de março

www12.senado.gov.br/noticias/mater...

Expandir

7 mar



SEPPIR / PR @SEPPIR

21 mar

Sociedade e governo comemoram conquistas da luta pela igualdade racial em dez anos de SEPPIR

seppir.gov.br/noticias/ultim...

Expandir



SEPPIR / PR @SEPPIR

21 mar

Acompanhe ao vivo o Seminário temático: Democracia e Desenvolvimento, Por um Brasil Sem Racismo

sistemas.aids.gov.br/mediacenter/in...

Expandir



SEPPIR / PR @SEPPIR

21 mar

Veja fotos da cerimônia de comemoração dos 10 Anos da SEPPIR

facebook.com/media/set/?set...



SEPPIR / PR @SEPPIR

18 mar

Palestra para servidores do TJDFT comemora o Dia Internacional de Luta pela Eliminação da Discriminação Racial tjdf.jus.br/institucional/

...

Expandir



SEPPIR / PR @SEPPIR

18 mar

Ministra da igualdade racial apresenta programas da SEPPIR em encontro nacional de prefeituras seppir.gov.br/noticias/ultim...

Expandir



SEPPIR / PR @SEPPIR

19 mar

Bahia - Rede de combate ao Racismo e à Intolerância Religiosa é lançada igualdaderacial.ba.gov.br/2013/03/rede-d...

Expandir



SEPPIR / PR @SEPPIR

19 mar

Cuiabá (MT) UFMT exhibe dois documentários em Cuiabá sobre a história da capoeira

g1.globo.com/mato-grosso/no...

Expandir



SEPPIR / PR @SEPPIR

19 mar

São Paulo - Filme "Invenções Democráticas no Quilombo" e debate com o diretor David Calderoni facebook.com/photo.php?fbid...

Expandir

 **Seppir Presidência** compartilhou um link.
27 de Junho

Comunidades de matriz africana de São Paulo realizam encontro com Ministra Luiza Bairros

	<p>Comunidades de matriz africana de São Paulo realizam encontro com Ministra Luiza Bairros —... www.seppir.gov.br</p> <p>Titular da SEPPiR participa de diálogo com lideranças de povos tradicionais e recebe</p>
---	---

Curtir · Comentar · Compartilhar

 17

 12 pessoas curtiram isso.



Escreva um comentário...

 **Seppir Presidência** compartilhou a foto de SPMulheres.
25 de Junho

SPM prorroga, até 30/8, inscrições para o Pró-Equidade de Gênero e Raça. Leia mais: <http://migre.me/fa1Iu>

SPM prorroga, até 30/8, inscrições para o Pró-Equidade de Gênero e Raça. Leia mais: <http://migre.me/fa1Iu>



PROGRAMA
PRÓ-EQUIDADE
DE GÊNERO E RAÇA
5ª EDIÇÃO

Inscrições abertas para a oficina de apresentação da 5ª edição do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça

Curtir · Comentar · Compartilhar

 61

Em ambas as redes sociais digitais da Secretaria, apesar do potencial apontado acima, essa pesquisa não conseguiu identificar maior interatividade com o público usuário, pois não se nota diálogo aberto com o público. A SEPPIR utiliza os espaços basicamente para divulgação de informação.

No Twitter a SEPPIR possui 7.082 seguidores e está seguindo 102 usuários; postou 84 *tweets* em março/2013, que foram retweetados 192 vezes. Isso possibilita afirmar que há um apoio às suas manifestações. Entretanto, desses 192 *retweets* dos usuários contabilizados, a SEPPIR não se manifestou em nenhum, o que possibilita concluir que esta rede é utilizada apenas como quadro informativo do órgão, como pode ser observado nos exemplos abaixo:



SEPPIR / PR @SEPPIR 18 mar
 Dez anos de SEPPIR marcam década de institucionalização da promoção da igualdade racial no Brasil seppir.gov.br/noticias/ultim...
 Fechar ← Responder ↻ Retweeter ★ Favorito ... Mais

3
 RETWEETS

11:29 AM - 18 mar 13 · Detalhes

SEPPIR / PR @SEPPIR 13 mar
 SEPPIR fala sobre direitos humanos das mulheres negras na OEA seppir.gov.br/noticias/ultim...
 Fechar ← Responder ↻ Retweeter ★ Favorito ... Mais

2
 RETWEETS

8:04 AM - 13 mar 13 · Detalhes

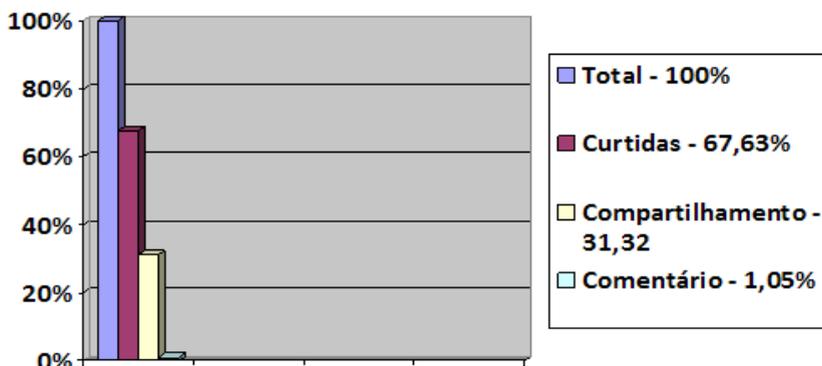
Quadro 1: Tipo de informação divulgada pela SEPPIR

Tweets: Eventos, agenda da Ministra, fóruns, debates etc	46
Tweets: mulheres negras	7
Tweets: políticas públicas	4
Tweets: Leis, decretos e regulamentos	1
Tweets: Estado e municípios	12
Tweets: 10 anos da SEPPIR	11
Tweets: domésticas	3

Dados referentes ao período de 01/03/2013 a 31/03/2013, mês em que a SEPPIR completa 10 anos de existência.

A *fan page* da SEPPIR no Facebook, conforme mostra o gráfico abaixo, tinha 9.034 curtidas, 4.184 compartilhamentos e 140 comentários, de um total de 128 postagens feitas até o final do período de monitoramento (31/05/2013 a 29/06/2013). Os números mais relevantes referem-se às curtidas e aos compartilhamentos, ficando os comentários com uma porcentagem bem pequena na amostra. Sob essa perspectiva, pode-se inferir que a *fan page* da SEPPIR tem um papel importante na divulgação de suas ações e dos seus “fãs” que, por meio do compartilhamento, fazem a informação circular na rede.

Gráfico 1. Curtidas, compartilhamentos e comentários do Facebook da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial durante o mês de junho/2013.



Através do número de “curtidas” e do dado “Pessoas Falando sobre isto”, durante o período de análise, a faixa etária que mais acessou a página foi de pessoas entre 25 e 35 anos, sendo o Rio de Janeiro o local onde houve mais acessos. Estas informações mostram participação de um público jovem e um estado da federação com forte tradição na questão racial.

Foram obtidos, também, dados relativos à quantidade de usuários da rede que estavam falando sobre a Secretaria até aquele momento, totalizando 1.229 internautas. A semana mais popular foi a do dia 29 de julho de 2012. Nesta semana foram postados eventos sobre a Diáspora Africana (30) – 165 curtidas, 11 comentários e 507 compartilhamentos; Comemoração da resistência da mulher negra latino-americana e ca-

ribenha ao racismo e sexismo (25) – 61 curtidas, 4 comentários e 221 compartilhamentos; e sobre o Dia da Mulher Africana (31) – 794 curtidas, 65 comentários e 5.799 compartilhamentos.

O que esses dados demonstram nos auxilia a adentrar o campo das perguntas levantadas por esses textos: qual o sentido da presença da Administração Pública nas redes sociais? Em que medida essa presença efetiva os princípios de informação e publicidade contidos na Carta Magna?

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição de 88 traz o direito à informação insculpido no artigo 5º, incisos XIV e XXIII. Na legislação infraconstitucional, esse direito encontra-se disposto nos seguintes diplomas legais:

1. Lei nº 8.159/1991 - Política Nacional de arquivos públicos e privados;
2. Lei nº 9.507/1997 - Rito processual do habeas data;
3. Lei nº 9.784/1999 - Lei do Processo Administrativo;
4. Lei Complementar nº 101 - Lei de Responsabilidade Fiscal.

Esse conjunto de normas nos autoriza a apontar uma preocupação com a chamada *cultura da informação*. Essa cultura da informação consiste em um instrumento que aponta uma preocupação com a transparência e com a divulgação da atuação do Estado. A cultura da informação fortalece uma perspectiva de aprofundamento da democracia, pois pode possibilitar que a atuação dos cidadãos não se restrinja apenas ao ato de votar e ser votado. Trata-se de uma perspectiva de fiscalização, conhecimento, acompanhamento e possibilidade de decisão que, essencialmente, não delega ao agente público o poder de escolha, mas faz com que esse tenha que prestar contas dos seus atos.

Do ponto de vista internacional, o direito à informação vem construindo uma trajetória no sentido de ser reconhecido como um direito humano fundamental. Inúmeras declarações e documentos internacionais têm discutido essa perspectiva e apontado uma mudança no sentido de incorporar esse direito ao ordenamento jurídico das nações. Mendel (2009, p. 3), aponta que

Nos últimos anos, houve uma verdadeira revolução no direito à informação, que é comumente compreendido como o direito de acesso à informação mantida por órgãos públicos. Enquanto em 1990 apenas 13 países haviam adotado leis nacionais de direito a informação, hoje mais de 70 dessas leis já foram adotadas em nível global, e estão sendo consideradas ativamente em outros 20 ou 30 países. Em 1990, nenhuma organização intergovernamental reconhecia o direito à informação. Agora, todos os bancos multilaterais de desenvolvimento e uma série de outras instituições financeiras internacionais adotaram políticas de divulgação da informação. Em 1990, havia uma visão predominante do direito à informação como uma medida de governança administrativa, ao passo que hoje este direito é cada vez mais considerado como um direito fundamental.

Nesse sentido, implementar regimes de direito à informação contribui sob muitas perspectivas para o fortalecimento da democracia, possibilitando transparência, participação e, acima de tudo, criando elementos de uma cultura de acompanhamento das ações do Estado. Isto pode viabilizar melhor escolhas e decisões em torno de políticas públicas e manter acesa a ideia de *cidadania ativa*, presente em Tocqueville (1984) e que na literatura sobre o tema aponta uma persistente atuação do cidadão no sentido de limitar os excessos e abusos do poder governamental.

Sob essa perspectiva, vale destacar, a partir da análise de Mendel (2009, p. 39-42), os princípios que devem fundamentar uma estrutura de direito à informação. São eles:

1. Princípio da Máxima Divulgação: “A legislação sobre informação deve ser guiada pelo princípio da máxima divulgação”;
2. Princípio da Obrigação de Publicar: “Os órgãos públicos devem ter a obrigação de publicar as informações essenciais”;
3. Princípios da Promoção de um Governo Aberto: “Os órgãos públicos precisam promover ativamente a abertura do governo”;
4. Princípio da Limitação das Abrangências das Exceções: “As exceções devem ser clara e restritamente definidas e sujeitas a rigorosos testes de ‘dano’ e ‘interesse público’”;
5. Princípio dos procedimentos que facilitem o acesso: “Os pedidos de interesse público devem ser processados com rapidez e justiça, com possibilidade de um exame independente em caso de recusa”;

6. Princípio dos Custos: “As pessoas não devem ser impedidas de fazer pedidos em razão dos altos custos envolvidos”;
7. Princípio das Reuniões Abertas: “As reuniões de órgãos públicos devem ser abertas ao público”;
8. Princípio da Precedência: “As leis que não estejam de acordo com o princípio da máxima divulgação devem ser revisadas ou revogadas”;
9. Princípio da proteção dos denunciantes: “Os indivíduos que trazem a público informações sobre atos ilícitos – os denunciantes – precisam ser protegidos”.

Esse arcabouço nos leva a refletir se os dados apresentados nesse texto podem ser correlacionados com esses aspectos. Sendo assim, nossas considerações finais apontam que mesmo que as mídias sociais digitais ainda estejam em seus estágios iniciais, essas tecnologias já têm demonstrado características muito positivas de interação com o público usuário, como a participação livre e o fácil acesso por meio de diversos mecanismos tecnológicos. Dessa forma, a relação governo/cidadão se dá de maneira mais eficiente, uma vez que a população recebe a informação, interage e se manifesta com críticas, elogios e sugestões, e essas, teoricamente, chegam aos tomadores de decisão. Teoricamente, porque a população recebe a informação, interage e se manifesta, porém nem sempre recebe uma resposta – ao menos nessas redes.

No caso da SEPPPIR, elas são utilizadas para divulgação de eventos e acontecimentos do governo, agenda da ministra, ações de estados e municípios. Entretanto, a pesquisa não identificou uma perspectiva maior de interatividade, caracterizando uma presença voltada quase que exclusivamente para o repasse da informação. Os dados nos auxiliam a afirmar que a principal perspectiva identificada para compreensão da SEPPPIR nas redes sociais digitais tem sido a divulgação de agenda e eventos governamentais. Todo potencial para a participação da sociedade na rede, ao que parece, não é utilizada pelo órgão como forma de contribuir para formulação de políticas públicas, melhoria na prestação de serviços e utilização das ferramentas Facebook e Twitter como aportes para efetivação dos princípios relativos ao direito à informação.

Porém, é importante destacar que a pesquisa apontou uma preocupação da Secretaria em pautar nesses espaços a questão racial, em formar opinião crítica junto aos usuários, pois toda essa divulgação concede

visibilidade à temática racial nas grandes mídias, possibilitando a ampliação do debate e fortalecendo as lutas pela igualdade social e racial.

O crescimento na utilização dessas ferramentas digitais vem indicando uma maior participação da sociedade, promovendo mudanças culturais na maneira de fornecer e disponibilizar informação governamental, exigindo do Estado uma postura mais clara e transparente na formulação de políticas públicas. Ou seja, as redes sociais digitais (Facebook e Twitter) são importantes para dar publicidade e possibilitam visibilidade às ações da Secretaria, pois o usuário consegue saber o que está acontecendo e o que a ministra está fazendo. Contudo, a questão relativa a como esses acontecimentos (eventos e agenda ministerial) estão ligados a políticas da Secretaria ou como eles são importantes para a formulação de políticas não se sabe. Eles contribuem para a democracia na medida em que mostram a informação, mas, do ponto de vista da participação e da efetivação na formulação da política, esses canais não parecem ser (ainda) os mais adequados. Nota-se, também, que para tornar efetivos os elementos que permeiam o direito à informação, poderia ser melhor aprofundado e qualificado o tipo de informação divulgada, buscando uma maior sintonia com os aspectos definidos pela Lei 12.527/2011. Certamente, esses são elementos que o trabalho apresentado nesse artigo deixa e que merecem ser aprofundados em pesquisas futuras.

REFERÊNCIAS

- AGUIAR, Sonia. Redes sociais na internet: desafios à pesquisa. Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação. **XXX Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação**, 2007.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao>. Acesso em: 28 nov. 2014.
- _____. **Lei nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.pla>

nalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 25 out. 2014.

_____. **Lei nº 9.784**, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm>. Acesso em: 01 maio 2014.

_____. **Lei nº 9.507**, de 12 de novembro de 1997. Regula o direito de acesso à informação e disciplina o rito processual do *habeas data*. Acesso em: 13 de abril de 2014.

_____. Controladoria Geral Da União (CGU). **Rumo a uma cultura de acesso à informação**: Lei 12.527/2012. Material do Curso EAD sobre o tema. Brasília, 2014. Mimeo.

_____. Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR). **Perfil na Rede Social Digital Facebook**. Disponível em: <<https://www.facebook.com/Seppir/info>>. Acesso em: 30 jun. 2013.

_____. Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR). **Portal Brasil**. Disponível em: <www.seppir.gov.br/>. Acesso em: 30 jun. 2013.

_____. Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR). **Perfil na Rede Social Digital Twitter**. Disponível em: <https://twitter.com/SEPPIR>>. Acesso em: 30 jun. 2013.

CAPRA, Fritjof. *As conexões ocultas: ciência para uma vida sustentável*. São Paulo: Cultrix, 2002.

CARDOZO, Missila Loures. Twitter: Microblog e Rede Social. **Caderno.com**, v. 4, n. 2, p. 24-38, 2009.

CASTELLS, M. **A Galáxia Internet**. Reflexões sobre Internet, Negócios e Sociedade. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2001.

CORDEIRO, Antonio; MARTINS, Cláudia S. F.; SANTOS, Nilton Bahlis; RIBEIRO, Rodrigo Vieira; PETRA, Thiago. Governo eletrônico e redes sociais: informação, participação e interação. **RECIIS – Revista Eletrônica de Comunicação, Informação e Inovação em Saúde**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, jun. 2012.

FARRANHA, Ana Claudia. A administração pública e participação: é possível mais democracia por meio das redes sociais? **Congresso Consad de Gestão Pública**, 5, 2012, Brasília (Anais). Disponível em: <<http://repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/handle/123456789/559>>. Acesso em: 01 dez. 2014.

- FARRANHA, Ana Claudia. Mecanismos para a construção da transparência: uma breve análise do percurso da democracia. **Congresso Consad de Gestão Pública**, 6, 2013, Brasília. (Anais). Disponível em: <<http://repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/handle/123456789/876>>. Acesso em: 01 dez. 2014.
- FARRANHA, Ana Claudia; REIS, João Carlos da Silva. Ministério do Desenvolvimento Agrário e Redes Sociais: quando comunicar a política pode ser uma forma de torná-la sustentável. In: MATOS, K. S. A. L. (Org.). **Educação Ambiental e Sustentabilidade IV**. Fortaleza: Edições UFC, 2013.
- FARRANHA, Ana Claudia et al. Administração Pública e Redes Sociais (Facebook e Twitter): análise de casos selecionados. **Revista Negócios em Projecção**, v. 5, n. 1, 2014. Disponível em: <<http://revista.faculdadeprojecao.edu.br/index.php/Projecao1/article/view/356>>. Acesso em: 01 dez. 2014.
- FERREIRA, Gil Baptista. Espaços discursivos *on-line* e democracia deliberativa: promessas e limites. *Cidadania Digital*, 101-115. In: SALEMA, Isabel; ROSAS, António. **Cidadania Digital**. Série Estudos em Comunicação. Covilhã: Livros LabCom, 2010.
- FERREIRA, Gil Baptista. Novos media, experiência e identidade. In: SANTOS, José Manuel; CORREIA, João Carlos (Orgs.). **Teorias da Comunicação, Coleção Estudos em Comunicação**. Covilhã: Universidade da Beira Interior, 2004. p. 228.
- FERREIRA, Robson Thiago; TAVARES, Daiane da Silva; ABREU, Karen Cristina Kraemer. **O Twitter como Ferramenta de Comunicação Organizacional**. 2010. Disponível em: <<http://bocc.unisinos.br/pag/bocc-twitter-tecninf.pdf>>.
- FISHKIN, J. **Democracy and Deliberation**. New Haven: Yale University Press, 1991.
- FRANCHINELLI, Ana Cristina; MARCON, Christian; MOINET, Nicolas. **A prática da gestão de redes: uma necessidade estratégica da sociedade da informação**. Disponível em: <<http://www.comciencia.br/reportagens/socinfo/info14.htm>>. Acesso em: 05 de março de 2013.
- GARCIA, I. D. Nuevos espacios de análisis para la percepción pública de la ciencia y la tecnología: los espacios virtuales. Unidad de Investigación en Cultura Científica (ICC), **Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas (CIEMAT)**, Madrid,

2009. <http://congreso.rieyt.org/files/Ind%20percepçion%20publica/Nuevos%20espacios%20análisis%20para%20percep%20publica%20de%20la%20ciencia%20y%20la%20tecnologia.pdf>. Acessado em 01/08/2011.
- LAWSON, George. **NetState** – Creating electronic government. Londres: Demos, 1998.
- LIZ, Bianca Andrade de; SANTOS, Rennê Roberto dos; JOHN, Valquiria Michela. A construção da identidade no Facebook: análise de como as gerações constroem e compartilham sua identidade no ambiente virtual. Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação, **XIII Congresso de Ciências da Comunicação na Região Sul**, Chapecó/SC, 31/05 a 02/06/2012.
- LUSTOSA, Leandro. **Fanpage ou Página de fãs é uma página específica dentro do Facebook direcionada para empresas ou marcas**. 2012. Disponível em: <<<http://www.alabra.com.br/artigo/redes-sociais/o-que-e-uma-fanpage>>. Acesso em: 06 jul. 2013.
- MARTELETO, Regina Maria. Análise de redes sociais: aplicação nos estudos de transferência da informação. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 30, n. 1, p. 71-81, jan./abr. 2001.
- MENDEL, Toby. **Liberdade de Informação: um estudo de direito comparado**. 2.ed. Brasília: UNESCO, 2009
- LÉVY, Pierre. **Ciberdemocracia**. Lisboa: Instituto Piaget, 2003.
- PINHO, José Antonio Gomes de. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 471-93, maio/jun. 2008.
- ROCHA, Maria Célia Furtado. Arquitetura da Informação para o Diálogo Governo - Cidadão através da Red. PRODEB – Cia. de Processamento de Dados do Estado da Bahia. 3º EBAI – Encontro Brasileiro de Arquitetura de Informação – 2009.
- RUEDIGER, Marco Aurélio. Governo eletrônico e democracia – uma análise preliminar dos impactos e potencialidades na gestão pública. **Organizações & Sociedade**, v. 9, n. 25, p. 30, 2002.
- SAMPAIO, Rafael Cardoso; BARROS, Chalini Torquato Gonçalves de. Internet como esfera pública? Análise de usos e repercussões reais das discussões virtuais. **Estudos em Comunicação**, n. 9, p. 161-183, 2011.

- SANTANA, Camila Lima S. **Redes Sociais na Internet: Potencializando Interações Sociais**. Discussão inicial acerca de algumas das categorias presentes no projeto de pesquisa no Mestrado em Educação e Contemporaneidade da Universidade do Estado da Bahia (UNEB), 2007.
- TOCQUEVILLE, Alexis. **La democracia en América**. Fondo de Cultura Económica, 1984.
- TOMAÉL, Maria Inês; ALCARÁ, Adriana Rosecler; CHIARA, Ivone Guerreiro. Das redes sociais à inovação. **Ci. Inf.**, Brasília, v. 34, n. 2, p. 93-104, 2005.

Portal brasileiro de dados abertos*

Novas práticas para o fortalecimento da democracia e da gestão pública na Era Digital

Ana Júlia Possamai

INTRODUÇÃO

Agentes públicos registram diariamente uma grande quantidade de dados e informações. Fazem-no seja na forma de planilhas com nomes e números de recursos humanos, financeiros e físicos recebidos, alocados e/ou atendidos para a prestação de benefícios e serviços públicos, seja no formato de textos, tais como em atas e memórias de reuniões, editais e contratos, projetos de leis, normas, decisões administrativas ou judiciais, relatórios, etc. Indicadores e estatísticas são igualmente produzidos e/ou coletados por órgãos estatais para fins de diagnóstico, monitoramento e avaliação das políticas públicas.

Em tese, todos esses dados e informações visam atender propósitos públicos. E, caso compreendamos que o Estado atua em nome da sociedade, segue-se que ele não é proprietário, apenas guardião desses bens públicos. Sendo assim, a informação deve estar acessível à população, salvo em hipóteses em que o sigilo se justifica clara e objetivamente. Dahl (1997) elenca a liberdade de produção, circulação e acesso à informação como uma das instituições mínimas necessárias à efetiva oposição e participação dos cidadãos no processo político de manifestação das preferências.

No entanto, a despeito da essencialidade da informação à condução das atividades do Estado e da democracia, a publicidade de dados e informações com impactos sobre a coletividade sofre restrições. Dada a cultura burocrática do sigilo (WEBER, 1982), o acesso à informação pública foi tradicionalmente privilégio da burocracia ou de círculos de interesse com assento privilegiado nos processos de tomada de decisão.

* DOI: 10.24328/2017/61012.88/13

Em oposição a essa penumbra burocrática, práticas de Governo Aberto vêm sendo implementadas no intuito de democratizar e conferir maior efetividade à gestão pública. Dentre essas práticas, destaca-se a promoção dos chamados dados abertos governamentais (*open government data*, OGD), cuja aplicação desejada varia desde a maior transparência das ações e decisões governamentais e a facilitação do controle social até a colaboração da sociedade na construção de soluções para seus problemas ou demandas diversos. Em virtude de suas potencialidades, entusiastas e defensores dos OGD associam a abertura a ganhos democráticos e de capacidade estatal – isto é, às habilidades e condições do Estado para oferecer bem-estar, segurança e justiça.

Sendo o tema da reforma do Estado uma agenda constante e que urge renovação, especialmente em um cenário de crise econômica e política, este capítulo objetiva apresentar, nas seções seguintes, possibilidades e experiências nesse sentido. Em um primeiro momento, abordaremos brevemente as origens e as propostas do Governo Aberto, destacando especificamente as características e algumas aplicações dos OGD. Em seguida, será apresentada a experiência de abertura de dados levada ao cabo pelo Governo Federal, por meio do Portal Brasileiro de Dados Abertos. De maneira mais ampla, abordaremos também a constituição da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (INDA) e a recente Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal, iniciativas institucionais que visam estruturar e promover a abertura de dados. Nas considerações finais, retomaremos alguns pontos tratados, elucidando também alguns desafios.

GOVERNO ABERTO E DADOS ABERTOS GOVERNAMENTAIS

O termo Governo Aberto não é novo. Ao longo da história democrática, esteve associado ao direito de acesso à informação pública, regulado pioneiramente na Suécia, em 1766. Dois séculos mais tarde, seria promulgada a *Freedom of Information Act* (FOIA) nos Estados Unidos. Em documentos que embasaram a FOIA já era possível encontrar a expressão “*open government*”, em alusão ao “direito a saber”. Na Inglaterra da década de 1970, o termo era empregado no debate contra a opacidade governamental e em prol de iniciativas para “abrir as janelas” do setor

público ao escrutínio popular (YU; ROBINSON, 2012; GÜEMES; RAMÍREZ-ALUJAS, 2012).

Nas décadas que se seguiram, a concepção de Governo Aberto foi sendo ampliada. Esteve vinculada à noção de *accountability* e responsabilização dos governos por suas ações (ou omissões). Sob sua égide, surgiram normas referentes à transparência ativa sobre as atividades de governo, para fins de ciência e avaliação do cidadão (GÜEMES; RAMÍREZ-ALUJAS, 2012). Por sua vez, nos anos 2000, essa “abertura” passou a compreender não só o acesso às informações relacionadas aos processos de tomada de decisão, mas também aos próprios espaços onde se levam a cabo as decisões (COBO, 2012).

Foi na campanha do então candidato democrata Barack Obama para a Casa Branca que essa concepção de Governo Aberto ganhou amplitude e notoriedade, em clara oposição à lógica do segredo que imperara no Governo George W. Bush após os atentados de 11 de setembro. Ao assumir a presidência, dentre as primeiras ações tomadas, Obama promulgou o memorando *Transparency and open government*, em que foram estabelecidos os três pilares básicos da nova política de Governo Aberto, indo muita além da FOIA.

No âmbito da *transparência*, propunha-se estimular a publicação e facilitar o acesso completo às informações sobre ações, planos, decisões, recursos e gastos públicos etc., de maneira tempestiva e em formatos que permitissem à população prontamente encontrá-las e (re)utilizá-las para fins variados. No que se refere à *participação*, buscava-se criar novos canais e oportunidades de envolvimento da população, por meio de consultas, debates e deliberações acerca de propostas, projetos e resultados das ações governamentais. Por sua vez, no pilar *colaboração*, o objetivo era criar novas formas de inovação junto à sociedade, codeseenhando e/ou coproduzindo soluções para os problemas coletivos (UNITED STATES, 2009b).

Em 2011, essas propostas seriam reunidas em uma iniciativa internacional, a *Parceria para Governo Aberto (Open Government Partnership, OGP)*, encabeçada pelos Estados Unidos e pelo Brasil. Contando hoje com mais de 70 países participantes, a OGP objetiva incentivar e difundir práticas relacionadas à transparência e ao acesso à informação, ao combate à corrupção, à participação social e ao fomento de novas tecnologias, de maneira a tornar os governos mais abertos, efetivos e responsáveis.

A colaboração é o pilar mestre do Governo Aberto. À diferença dos demais, já presentes em discursos e práticas administrativas anteriores, esse concebe uma nova perspectiva sobre a forma como serviços e conteúdos de interesse público são produzidos, atuando o governo como mobilizador e facilitador (não protagonista) da ação coletiva (O'REILLY, 2010). Para tanto, para além da abertura de espaços de participação e colaboração (“*open process*”), o Governo Aberto requer a radicalização da transparência, por meio da abertura também da propriedade e dos formatos dos dados e informações públicos (“*open data*”) (GÜEMES; RAMÍREZ-ALUJAS, 2012).

A despeito de iniciativas anteriores de publicação e disseminação de informações na internet, via governo eletrônico, foi somente com a emergência dos chamados dados abertos que se buscou assegurar efetivamente o acesso aos dados públicos. Trata-se de reduzir as barreiras não só físicas, mas também técnicas e legais impostas ao uso, à manipulação e ao compartilhamento dos dados e informações governamentais.

Segundo a definição convencionada pela *Open Knowledge Foundation* (OKF)¹ [2016], por **dados abertos** entendem-se aqueles que qualquer pessoa pode livremente utilizar, reutilizar e redistribuir, estando sujeito, no máximo, à exigência de creditar sua autoria à fonte original e de compartilhar sob os mesmos termos legais em que foram apresentados. Para satisfazer essa classificação, o dado deve estar disponível por inteiro, em formato conveniente e modificável e por um custo razoável de acesso e reprodução. Em geral, essas características são comportadas por dados representados em meio digital, estruturados em formato não proprietário, processáveis por máquina, referenciados na web e disponibilizados sob uma licença aberta que permita sua livre utilização, implementação ou cruzamento, não havendo discriminação de áreas de atuação, pessoas, grupos ou finalidades (OPENGOVDATA, 2007).

A observância da condição legal (licença) e do formato técnico importa, pois, mesmo sendo fornecidos em formatos compreensíveis por máquinas, os dados ainda podem ou sofrer restrições de uso impostas por seus

¹ A OKF é uma rede mundial, sem fins lucrativos, voltada à promoção da abertura e da cultura do compartilhamento. É responsável pela *Open Definition* e pela *Open Data Commons*, por exemplo. Ver: OPEN KNOWLEDGE FOUNDATION. Okf. [on-line]. Cambridge: [2015]. Disponível em: <<https://okfn.org/>>. Acesso em: 14 dez. 2015.

proprietários originais, ou apresentar impedimentos em relação ao formato do arquivo em que estão registrados. Sendo abertos, quaisquer interessados podem utilizar qualquer ferramenta de *software* para adaptar os dados às suas necessidades, independentemente do conhecimento ou da previsão dos produtos e serviços finais por parte das fontes originais.

Nessas condições, o termo “aberto” guarda, aqui, um significado tanto tecnológico quanto filosófico (YU; ROBINSON, 2012). A primeira perspectiva enfatiza o emprego de novas tecnologias para lidar logicamente e de maneira mais eficiente para inovar a partir de dados providos em formatos não proprietários. Filosoficamente, o termo sugere o engajamento de todo indivíduo interessado na utilização desses dados, de maneira amplamente acessível e democrática, sem a existência de barreiras legais. São essas duas acepções que aproximam os dados abertos do Governo Aberto, conexão que ficou notoriamente estabelecida quando o Presidente Obama editou a *Open Government Directive*. Na diretiva, as agências governamentais eram convocadas a publicar todos seus dados, até o limite praticável e dentro das restrições válidas, em um repositório único, disponível na web, para todo e qualquer interessado reutilizar, conforme suas próprias finalidades (UNITED STATES, 2009a).

Nessas condições, por *dados abertos governamentais* passou-se a entender, especificamente, os dados públicos², produzidos pelas atividades estatais (Executivo, Legislativo e Judiciário), disponíveis na web de maneira proativa e gratuita, sem a necessidade de prévia requisição, para que qualquer indivíduo ou entidade possa não apenas os ler ou acompanhar, mas também os descarregar (*download*), (re)utilizar e (re) distribuir em forma de novos projetos (conteúdos, *websites*, aplicativos, etc.), estando sujeitos a, no máximo, créditos de autoria e compartilhamento sob a mesma licença (OPEN KNOWLEDGE FOUNDATION, 2011).

Os ganhos de *transparência* associados à publicação de dados governamentais em formato aberto são evidentes. Para além do princípio da publicidade e da ampla divulgação, a transparência requer mecanismos que viabilizem o efetivo acesso à informação pública, bem como

² Todo dado público tem vocação para ser aberto. No entanto, por **dado público** deve-se entender aquele que não está sujeito a limitações válidas de privacidade, segurança, controle de acesso ou outros privilégios regulados por estatutos. No Brasil, a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011) regula essas condições.

sua adequada compreensão e reutilização para fins de evidenciação (LAPORTE; DEMCHAK; FRIIS, 2000). A possibilidade de acesso, análise, reutilização e compartilhamento de OGD, com o intuito de verificar, esclarecer, fiscalizar e acompanhar questões públicas, cumpre com esses requisitos (DINIZ; GUIMARÃES, 2013). A ferramenta “Mosaico Orçamentário”³ representa uma possibilidade nesse sentido. A aplicação disponibiliza diferentes visualizações de dados sobre o orçamento federal desde 2001, obtidos no portal SIGA Brasil, do Senado Federal. Para facilitar a interpretação das informações, a ferramenta permite a filtragem dos dados por temas, órgãos e, inclusive, partidos políticos.

Em virtude de sua associação com a transparência, defensores dos OGD também os relacionam à maior *accountability* e prestação de contas sobre as atividades governamentais – ainda que essa seja mais ampla que aquela (VAZ; RIBEIRO; MATHEUS, 2011). Nesse sentido, por exemplo, o aplicativo “PAC 2015-2018”⁴ reutiliza dados sobre o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), do Governo Federal, para facilitar o monitoramento pela população das obras programadas e contratadas.

A transparência também apoia e qualifica o *controle social*. Neste caso, a publicação e reutilização de OGD podem facilitar o monitoramento e a avaliação das ações e dos agentes governamentais por parte dos cidadãos (OPEN KNOWLEDGE FOUNDATION, 2011; UBALDI, 2013). A ferramenta “Política Aberta”⁵, por exemplo, desnuda a relação existente entre os maiores doadores para as campanhas eleitorais de 2012 e as empresas com maiores valores contratadas pelo Governo Federal neste mesmo ano. Criada como parte de um projeto de faculdade, a aplicação reutiliza dados abertos do Portal de Transparência do Governo Federal e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Para além da transparência, a publicação de OGD é também uma questão de inclusão. Ao se reduzirem os custos para a reutilização dos dados, conferem-se aos indivíduos condições para competirem e inova-

³ FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Mosaico orçamentário**. [on-line] São Paulo: DAPP-FGV, [2016]. Disponível em: <<http://dapp.fgv.br/mosaico>>. Acesso em: 01 fev. 2016.

⁴ BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Diretoria de Tecnologia da Informação. **PAC 2015-2018**. Brasília: STI-MP, [2016]. Disponível em: <<https://play.google.com/store/apps/details?id=org.br.obraspac&hl=pt-BR>>. Acesso em: 8 mar. 2016.

⁵ OLIVEIRA, G. H. M. **Política Aberta**. [on-line]. Boston: Edmond J. Safra Center for Ethics da Universidade de Harvard, 2013. Disponível em: <<http://www.politicaaberta.org/>>. Acesso em: 01 fev. 2016.

rem em termos minimamente iguais, não excluindo potenciais interessados por efeito de terceiros que detenham a propriedade de determinadas licenças ou formatos (ROBINSON et al., 2009). Essa possibilidade ampliada de cocriação confere materialidade também à *participação* dos cidadãos no desenho e na implementação de novos conteúdos e serviços de interesse público (GÜEMES; RAMÍREZ-ALUJAS, 2012).

Há várias formas de oportunizar e estimular o envolvimento dos cidadãos na reutilização de OGD para fins de criar soluções para os problemas coletivos. Nas *hackathons*, por exemplo, grupos são desafiados a criar, de maneira intuitiva e inovadora, análises, visualizações, aplicativos etc., tomando como insumo básico alguns conjuntos de OGD pré-estabelecidos. O aplicativo “Escola Que Queremos”⁶ é um exemplo nesse sentido. Vencedor da primeira Hackathon de Dados da Educação Básica, realizada em 2013, o *app* utiliza dados do Censo Escolar e da Prova Brasil para auxiliar os usuários a avaliar e/ou comparar a qualidade de diferentes instituições escolares, em nível municipal, estadual e nacional. Serve tanto para as famílias conhecerem e acompanharem a escola de seus filhos quanto para os gestores públicos e implementadores (diretores de escola, professores e técnicos) planejarem e monitorarem a rede escolar.

Ferramentas de *citizen reporting*, construídas a partir da recombinação de OGD (tais como malha viária, códigos postais, localização de equipamentos públicos etc.) com dados alimentados pelos próprios cidadãos, também oportunizam novas formas de participação e melhoria da gestão pública. “Onde fui roubado”⁷ e “Colab.re”⁸ são exemplos de *apps* que permitem aos usuários não só registrar problemas identificados na cidade, como também propor soluções, participando de maneira interativa e virtual no governo das cidades. Embora não utilizem dados abertos, são dignos de nota em virtude do valor informativo coletado e disponibilizado não só para a população, mas também para o Poder Público.

⁶ BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Escola Que Queremos**. [on-line] Brasília: INEP-MEC, 2013. Disponível em: <<http://www.escolaquequeremos.org>>. Acesso em: 01 fev. 2016.

⁷ Aplicativo que permite o registro e a geolocalização de roubos, furtos, arrombamentos etc., independentemente da lavratura de boletim de ocorrência. BARBOSA, C. D. **Onde fui roubado**. [on-line]. Rio de Janeiro: Onde Fui Roubado, [2015]. Disponível em: <<http://www.ondefuiroubado.com.br/>>. Acesso em: 01 fev. 2016.

⁸ Aplicativo que busca conectar cidadãos e prefeituras na resolução dos problemas da cidade. COLAB.RE. **Colab.re - Home**. [on-line] Recife: Colab.re, [2016]. Disponível em: <<http://www.colab.re/home>>. Acesso em: 01 fev. 2016.

A colaboração da sociedade na prestação de conteúdos e serviços de interesse público não deve ser interpretada como um substitutivo da atividade estatal ou um ataque à capacidade estatal. Pelo contrário, além de ferramentas de *citizen reporting*, aplicações criadas por meio da reutilização de OGD, desde que igualmente abertas, podem servir como mecanismos alternativos de *análise dos problemas* públicos ou mesmo de coleta de dados sobre *perfil de usuário* – informações úteis à condução das políticas públicas. Além disso, o acesso, a análise e a reutilização dos OGD por atores externos oportunizam a melhoria da *qualidade dos dados* públicos, na medida em que lacunas, erros ou inconsistências podem ser identificados, alertados e corrigidos nas bases oficiais (JANSSEN; CHARALABIDIS; ZUIDERWIJK, 2012).

No *back-office*, a publicação de dados governamentais em formato aberto facilita a própria *comunicação intragovernamental*, ao passo que *reduz os pedidos de acesso à informação* encaminhados via mecanismos de transparência passiva. Isso porque, ao serem publicados pró-ativamente e em formato interoperável, prescinde-se da celebração de convênios ou da instauração de processos administrativos junto às fontes para acessá-los e integrá-los. Dessa forma, desincentiva-se a duplicidade e a coleta de dados de maneira redundante, economizando recursos já escassos. Batista, Silva e Miranda (2013, p. 16) defendem que

Com dados abertos, publicam-se os dados públicos uma única vez, e estes podem ser utilizados por um número ilimitado de outras organizações públicas [...]. O procedimento usual, lento, fica relegado apenas às informações que tenham restrições de sigilo e privacidade, o que representa apenas uma fração das necessidades de informação de outras organizações públicas.

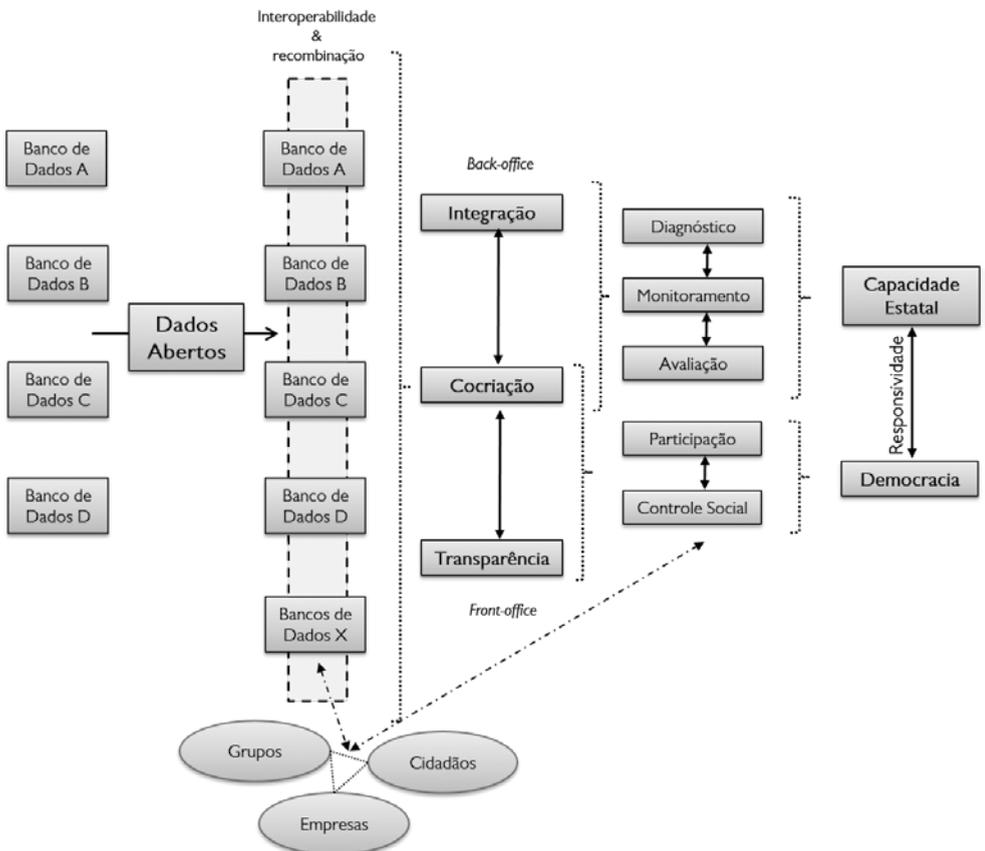
Facilitado o acesso a bases de dados variadas, gestores públicos também têm condições de cruzar e recombina dados produzidos ou armazenados por diferentes órgãos públicos. O aplicativo “CrimeVIS”⁹, por exemplo, reutiliza dados abertos da Secretaria de Segurança Pública do Rio Grande do Sul (SSP-RS) para fornecer variadas formas de visualização dos registros criminais no estado, tais como em mapas interativos

⁹ RIO GRANDE DO SUL. **CrimeVis**. [on-line] Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, [2016]. Disponível em: <<http://shiny.fee.tche.br/CrimeVis/>>. Acesso em: 22 nov. 2016.

com autocorrelações espaciais, que indicam se crimes em municípios próximos afetam seus municípios vizinhos. Dessa forma, amplia-se a capacidade governamental de *analisar contextos* e tomar decisões mais efetivas e responsivas –dentro das limitações da racionalidade organizacional, evidentemente (SIMON, 1965)

Em virtude dessas possibilidades apresentadas a partir da cocriação governo-governo ou governo-sociedade, a promoção de OGD carrega consigo a premissa de afetar positivamente tanto a *democracia* (ao fortalecer a transparência e apoiar o controle social e a participação) quanto a *capacidade estatal* (ao viabilizar a integração dos dados, facilitando a gestão das políticas públicas), em um movimento de autorreforço que aponta para a maior *responsividade* dos governos às preferências dos cidadãos (POSSAMAI, 2016). Essa ideia geral é sintetizada na Figura 1.

Figura 1. Modelo lógico dos dados abertos governamentais (premissa geral)



Fonte: Possamai (2016).

No Governo Federal, a criação do Portal Brasileiro de Dados Abertos atentou a essas potencialidades. Segundo relato de seus criadores, motivaram a criação do Portal: (i) o atendimento das demandas da sociedade por transparência; (ii) a superação dos desafios de interoperabilidade; (iii) a criação de um canal central de acesso aos dados, seja para apoiar a tomada de decisão, seja para facilitar a busca por dados antes dispersos em inúmeros sítios institucionais, o que redundava em pedidos de acesso a informações muitas vezes já publicadas na web (BRASIL-CGU, 2015). Essa experiência brasileira, seus antecedentes e suas características são apresentados na seção a seguir.

O PORTAL BRASILEIRO DE DADOS ABERTOS GOVERNAMENTAIS

Em atendimento à *Open Government Directive*, o Governo Obama lançou em 2009 o Data.gov (www.data.gov), um portal do tipo *one-stop-shop*, que visa simplificar a localização e o acesso aos mais variados OGD das agências estadunidenses. Através do portal, é possível realizar o *download* de conjuntos de dados completos, o que permite explorar as múltiplas possibilidades das informações. Em julho de 2016, o Data.gov já contava com mais de 192 mil conjuntos de dados, classificados em 14 categorias temáticas, além de uma série de ferramentas e aplicações para facilitar a leitura e a análise e/ou usufruir de alguns serviços criados a partir da reutilização dos dados nele publicados.

Ao lançamento do Data.gov, seguiram-se outros inúmeros portais de dados abertos governamentais (nacionais e subnacionais). A OKF identifica atualmente 502 portais dessa natureza,¹⁰ os quais se tornaram a interface pública comum das iniciativas de Governo Aberto. Evidentemente, os portais variam em termos da diversidade de dados disponibilizada, bem como dos espaços oportunistizados para os cidadãos engajarem-se na produção e publicação de dados.

No Brasil, há anos registram-se experiências de publicação de dados na internet por parte de órgãos que têm por vocação produzir, coletar

¹⁰ OPEN KNOWLEDGE FOUNDATION. **Data Portals**. [on-line]. Cambridge: [2016]. Disponível em: <<http://dataportals.org/>>. Acesso em: 16 jul. 2016.

e analisar informações. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), por exemplo, disponibilizam em seus sítios ferramentas informacionais variadas, que podem ser acessadas para fins de consulta e análise. Além disso, há iniciativas específicas de publicação de dados sobre a gestão e os resultados de políticas e ações de órgãos governamentais, a exemplo do portal da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social (Sagi-MDS). Contudo, como observa Miranda (2011, p. 62), “esses casos não estão aderentes às premissas dos dados abertos e da reusabilidade dos dados publicados, além de cada um fazer suas publicações em formatos e padrões diferentes”.

Com efeito, a primeira experiência de organização e publicação de dados abertos no Governo Federal deu-se em 2009, com a criação de um catálogo único a reunir mais de 1.500 séries históricas relativas a ações governamentais realizadas nos dois mandatos do então Presidente Lula (2003 a 2010). Criado pelo Comitê de Organização de Informações da Presidência da República (COI-PR), o *DadosGov – Plataforma de Gestão de Indicadores* reunia dados atualizados por gestores de mais de quarenta órgãos federais, bem como indexava indicadores do Sistema Estatístico Nacional. Os dados eram organizados territorialmente e por árvores temáticas, sendo possível visualizá-los de maneira interativa. O portal possibilitava ainda a extração dos dados em formatos abertos. Em dezembro de 2010, o catálogo foi disponibilizado para acesso público (BREITMAN et al., 2012; VAZ; RIBEIRO; MATHEUS, 2011).

Paralelamente a essa iniciativa, era criada a *Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais* (INDE), sob a responsabilidade da Comissão Nacional de Cartografia (CONCAR). A INDE consiste em um conjunto integrado de tecnologias, políticas, padrões e mecanismos de coordenação e de monitoramento que visam facilitar e ordenar a geração, o armazenamento e a disseminação de dados espaciais nos três níveis de governo. A iniciativa concebeu um ambiente a partir do qual se pode localizar dados e informações espaciais produzidos pelos diversos órgãos públicos, para as mais diversas finalidades. Conforme relata Py (2011), a criação da INDE foi fundamental para implantar e disseminar uma cultura de dados abertos no Governo Federal, ao incentivar a padronização de dados, em um contexto maior de padronização das TICs promovida

desde 2004, via Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico (ePING)¹¹.

A reboque dessas iniciativas, a ideia de construir um repositório único de dados abertos foi alimentada pela difusão e discussão de práticas de Governo Aberto. Nesse contexto, a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SLTI-MP) publicava sua “Política de disseminação de dados e informações”, trazendo questões iniciais para um debate sobre os elementos desejáveis em um portal dessa natureza. Em consonância, a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev) lançaria em outubro de 2010 uma primeira experiência concreta de sítio de dados abertos, a que foi seguida pelo projeto piloto da SLTI-MP de abertura dos dados do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF – Comprasnet).

No entanto, foi a participação brasileira na Parceria para Governo Aberto que conferiu maior atenção à temática no âmbito do Governo Federal. Em reconhecimento aos esforços na área de transparência pública¹², o Brasil foi convidado pelos Estados Unidos para copresidir a OGP. Em seu *1º Plano de Ação Nacional*, o Brasil assumiu 32 compromissos, dentre os quais destacam-se os de publicação de dados abertos por parte da Controladoria-Geral da União (CGU), do Ministério do Planejamento (MP) e do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI). O MP comprometia-se, ainda, com o desenvolvimento de um ambiente virtual para simplificar a pesquisa e o acesso aos dados (um portal), bem como de um arranjo institucional a sustentar a política de abertura (a Infraestrutura Nacional de Dados Abertos, analisada na seção seguinte).

Assim, em dezembro de 2011 finalmente foi lançada a versão beta do *Portal Brasileiro de Dados Abertos*, tendo sido oficialmente lançado

¹¹ Os Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico (ePING) consistem num conjunto de padrões, premissas, políticas e especificações a serem progressivamente implementadas e revisadas, com vistas à plena interoperabilidade dos serviços de governo eletrônico no país. Ver: BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Tecnologia da Informação. **Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico – ePING**. Versão 2016. Brasília: STI-MP, 2016. Disponível em: <<http://eping.governoeletronico.gov.br/>>. Acesso em: 26 jun. 2016.

¹² De 1988 a 2010, diversas normas e medidas para promover a transparência foram criadas no Brasil e, mais especificamente, na Administração Pública Federal (APF). Para mais detalhes, ver Possamai (2016).

em sua versão final em maio de 2012¹³. Mais amplo que o Portal da Transparência, o Portal busca ser o ponto único referencial para a busca e o acesso a dados públicos brasileiros de todo e qualquer assunto ou categoria e não só do Governo Federal, mas de qualquer órgão público que nele desejar publicar seus dados. Tendo contado apenas com a alocação de recursos humanos por parte da SLTI-MP, seu desenvolvimento apoiou-se na colaboração informal da sociedade civil.¹⁴

O conteúdo do Portal Brasileiro de Dados Abertos é dividido em conjuntos de dados, cada um contendo um ou mais recursos (fontes) sobre temas inter-relacionados. Contudo, à semelhança de outras experiências internacionais, o Portal não armazena esses arquivos de dados, apenas serve como uma espécie de catálogo, classificado segundo metadados que facilitam a sua localização e recuperação a partir do local em que estão hospedados pelos órgãos. Isto é, ao cadastrar seus dados, o órgão não faz o *upload* da base, apenas cadastra informações, tais como: título, descrição, autor, responsável, organização, grupo temático, etiquetas (*tags*), formato dos recursos (odt, csv, json, xml, etc.), licença aplicável e URL de origem. São esses metadados que viabilizam a localização e o acesso aos dados desejados. Cada órgão ou entidade é responsável pela catalogação, atualização e gestão de seus próprios dados no Portal.

O Portal Brasileiro de Dados Abertos é hospedado pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) e é baseado em uma plataforma de código aberto para gerenciamento de dados denominada CKAN¹⁵. Através de uma Interface de Programação de Aplicativos (API), o CKAN

¹³ À iniciativa do Governo Federal, seguiram-se outras Brasil afora. A autora reuniu essas experiências em um mapa interativo. Ver: POSSAMAI, A. J. **Dados abertos governamentais: sítios e portais brasileiros**. [on-line]. Porto Alegre, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/437Ymh>>. Acesso em: 21 jul. 2016.

¹⁴ A participação de interessados da sociedade civil na construção do Portal não foi incentivada só para cumprir com um requisito do Governo Aberto, mas também se mostrou essencial em um contexto em que não houve alocação orçamentária para a tarefa. Sobre a construção colaborativa do Portal, consulte: BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **O processo de participação social da INDA**. [on-line]. Brasília: SLTI-MP, [2015]. Disponível em: <<http://dados.gov.br/processo-de-participacao-social-da-inda/>>. Acesso em: 17 dez. 2015.

¹⁵ OPEN KNOWLEDGE FOUNDATION. **Comprehensive Knowledge Archive Network - CKAN**. [on-line]. Cambridge: [2016]. Disponível em: <<http://ckan.org/>>. Acesso em: 16 mai. 2016.

fornece ferramentas para facilitar a publicação, o compartilhamento, o acesso e o reuso automatizado dos dados. Em 2013, o Portal passou a rodar em uma nova versão da plataforma, que permitiu a catalogação de conteúdos de outras esferas, a publicação de notícias correlatas e a listagem dos últimos conjuntos adicionados/atualizados e dos mais acessados. A Figura 2 apresenta essa nova versão.

Figura 2. Portal Brasileiro de Dados Abertos



Fonte: BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Portal Brasileiro de Dados Abertos**. [on line]. Brasília: MP, [2016]. Disponível em: <<http://dados.gov.br/>>. Acesso em: 17 jul. 2016.

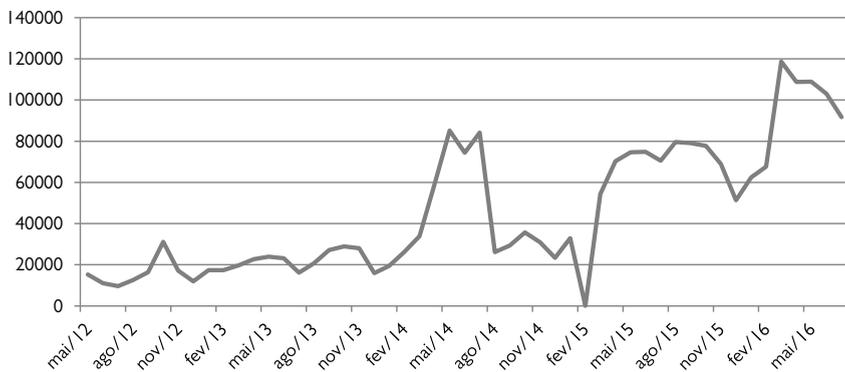
Em julho de 2016, registravam-se no Portal Brasileiro de Dados Abertos 1.117 conjuntos de dados, somando 8.997 recursos, sobre os mais diversos assuntos, dentre eles, por exemplo: desempenho escolar e avaliação da educação; despesas diretas do Poder Executivo Federal; informações sobre as obras do PAC; lista de eleitores filiados aos partidos políticos etc. A organização que apresentava o maior número de conjuntos catalogados em julho de 2016 era o Ministério do Trabalho e Previdência Social, com 40 conjuntos. No caso dos grupos temáticos, destacava-se o “Governo e Política”, com 32 conjuntos de dados.

Além dos conjuntos de dados, o Portal disponibiliza aplicativos desenvolvidos pela sociedade a partir da reutilização de dados abertos.

tos¹⁶. Dentre esses, está o *app* “Reclamações Procon”¹⁷, que facilita a visualização das principais queixas às empresas, registradas em 2011 no Cadastro Nacional de Reclamações Fundamentadas. O *app* foi desenvolvido por um grupo de estudantes, programadores e designers da Universidade Tecnológica Federal do Paraná.

No que se refere aos acessos ao Portal, houve um significativo acréscimo da média mensal de sessões abertas¹⁸ entre 2012 e 2016, conforme ilustra a Figura 3. Entre agosto de 2015 e julho de 2016, houve em média 83.393 sessões iniciadas por mês.

Figura 3. Número de sessões abertas no Portal Brasileiro de Dados Abertos (maio de 2012 a julho de 2016)



Nota: Nos primeiros meses de 2015, houve uma reconfiguração da ferramenta análise de tráfego, de modo que a captura pela ferramenta *Google Analytics* ficou prejudicada.

Fonte: elaboração própria, com base em Brasil-MP (2016e).

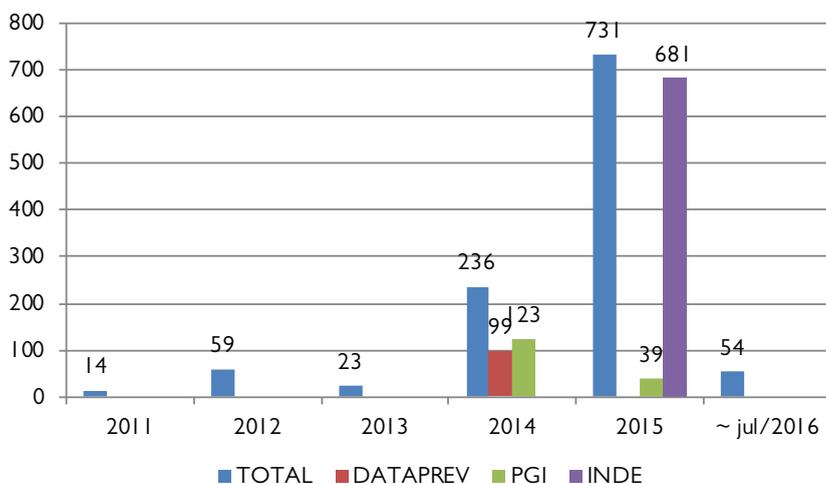
¹⁶ A listagem, contudo, está desatualizada. Para um levantamento atualizado, ver: BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Produto 2- Inventário de Aplicações**. Brasília: MP – UFRJ, 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/CtM5NW>>. Acesso em: 17 dez. 2015.

¹⁷ VOLSO, L. H. et al. **Reclamações Procon**. [on-line] Londrina: UTFPR, 2012. Disponível em: <<http://www.reclamacoesprocon.com.br/>>. Acesso em: 17 jul. 2016.

¹⁸ Uma sessão é compreendida como um contínuo de interações, durante o qual o usuário pode realizar diferentes ações na página, tais como acessar *links*, assistir a um vídeo, fazer *download* de arquivos, etc. A sessão é finalizada em caso de inatividade por período superior de 30 minutos. Consiste em métrica mais fiel sobre a utilização da página, em vez do número de visualizações.

Embora a quantidade de conjuntos de dados catalogados tenha crescido, assim como a média mensal de seções, percebe-se uma desaceleração na alimentação e na atualização do Portal após seu lançamento. Passado 2012, poucos conjuntos novos de dados foram publicados para além dos que foram integrados à plataforma a partir de experiências prévias já existentes. Conforme apresenta a Figura 4, em 2014 e 2015 o crescimento se deveu à integração do Portal com a API Dados Abertos da Dataprev, ao PGI DadosGov e à INDE. Em 2016, a iniciativa parece ter ganhado novo fôlego autônomo, ainda que tímido se comparado às potencialidades apresentadas pela quantidade e diversidade de dados públicos já estruturados e mantidos por órgãos variados, a exemplo dos citados acima.

Figura 4. Número de novos conjuntos de dados catalogados (dezembro de 2011 a julho de 2016)



Fonte: elaboração própria, com base em Brasil-MP (2016e).

Para além do pequeno número relativo de dados catalogados, boa parte deles não estava classificada adequadamente. Por exemplo, embora houvesse 1.117 conjuntos em julho de 2016, o número de conjuntos classificados por organização era de apenas 132. Ainda, muitos recursos não estavam devidamente estruturados, alguns estavam publicados em

formatos proprietários e a grande maioria não especificava a licença a regulamentar seu reuso. Apenas 321 conjuntos de dados (28,7%) recebiam o selo “open data” () em cumprimento aos requisitos definidos pela OKF.

Essas fragilidades foram igualmente identificadas em levantamentos anteriores realizados pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Além da existência de conjuntos de dados desatualizados, não licenciados, não classificados, com poucos e imprecisos metadados (BRASIL-TCU, 2014), o TCU apontou a ausência de dados prontamente úteis à sociedade, tais como mapas, registros de empresas, propriedades de imóveis, estatísticas criminais, legislação, transporte público e saúde. O Tribunal identificou ainda a heterogeneidade no grau de abertura dos diferentes órgãos da APF (BRASIL-TCU, 2015a). No que se refere especificamente ao setor da educação, além do uso preponderante de formatos proprietários, constatou-se o fraco ou ausente envolvimento e atuação da alta administração na condução do tema (BRASIL-TCU, 2015b).

Esse desempenho do Portal Brasileiro de Dados Abertos não é estranho ao cenário internacional. Ao analisar a implementação *Open Government Directive* nos Estados Unidos entre 2010 e 2012, Peled (2014) avaliou que apenas um pequeno grupo de agência de fato abriu dados para além do mínimo exigido na diretiva. Parte, porém, já estava disponível em outros sítios governamentais, tais como os do censo ou do serviço geológico, ao passo que outra parte consistia em dados de pouco valor para fins de prestação de contas ou inovação. Segundo o autor, essas razões explicariam por que os *downloads* dos conjuntos de dados mantiveram-se estáveis no ano de análise.

De fato, diante das promessas do Governo Aberto e da difusão de suas práticas, especialmente por meio da OGP, registrou-se um rápido e intenso lançamento de conjuntos de dados em formato aberto em diversos países. Passado o frenesi inicial, contudo, houve decréscimo na alimentação das plataformas com dados relevantes. Ubaldi (2013) adverte que a redução no ritmo de publicação e atualização dos conjuntos de dados preocupa, uma vez que pode levar à perda de interesse por parte dos usuários e, conseqüentemente, à dissipação do valor potencial a ser gerado.

Nessas condições, para além da criação de um portal, interessa analisar iniciativas mais amplas, que busquem promover e estimular a abertura de dados junto aos órgãos e agentes públicos. Na seção se-

guinte, apresentaremos dois esforços que têm sido levados ao cabo para estruturar uma verdadeira política de dados abertos no Governo Federal, quais sejam: a Infraestrutura Nacional de Dados Abertos e, mais recentemente, a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal.

POLÍTICA DE DADOS ABERTOS NO GOVERNO FEDERAL BRASILEIRO

Com o lançamento do Portal Brasileiro de Dados Abertos, o desafio para a promoção de uma política de dados abertos governamentais deixou de ser tecnológico e ferramental e passou a ser a efetiva publicação dos dados pelas organizações. Sendo assim, em consonância com o compromisso assumido no 1º Plano de Ação Nacional para Governo Aberto, a SLTI-MP instituiu a *Infraestrutura Nacional de Dados Abertos* (INDA), por meio da Instrução Normativa nº 4, de 12 de abril de 2012.

A INDA estabelece padrões, tecnologias, procedimentos e mecanismos de controle necessários para atender às condições de disseminação e compartilhamento de dados e informações públicas no supracitado Portal, ao passo que promove a colaboração intergovernamental e entre governo e sociedade. Por meio dessas ações, define, estrutura e coordena a política de dados abertos no Governo Federal, cujo objetivo é estimular a reutilização dos dados públicos, evitando a duplicidade e viabilizando a agregação de valor, de maneira participativa (BRASIL-MP, 2012).

A IN 04/2012 oficializa um arranjo que lhe é anterior, tendo sido inicialmente configurado em oficina coordenada pela SLTI-MP em março de 2011. Na ocasião, além de definir aspectos iniciais do que viria a ser o Portal, também foram estabelecidos os principais marcos, dinâmicas e grupos de trabalho a comporem a estrutura da organização. Foram definidos igualmente produtos, atividades e prazos para a elaboração do planejamento estratégico da política, a serem registrados e publicizados em ferramenta wiki¹⁹, de maneira colaborativa, assíncrona, distribuída e irrestrita.

¹⁹ BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (INDA)**. [on-line]. Brasília: MP, [2016]. Disponível em: <<http://wiki.gtinda.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 18 mar. 2016.

Oficialmente, compõem a INDA tanto os titulares das unidades de administração dos recursos de TIC dos órgãos da APF, direta e indireta, quanto dos órgãos de diferentes poderes e esferas de governo que facultativamente aderirem à Infraestrutura por meio de termo de adesão. A participação dos cidadãos independe de assinatura de termo de adesão. A despeito da ausência de representação formal²⁰, a participação direta de cidadãos interessados, sem necessidade de intermediação, é destacada não só no processo de construção do Portal, mas também da INDA. Todas suas reuniões de planejamento são abertas à participação externa, sendo anunciadas previamente em listas abertas de discussão na internet²¹ e, em alguns casos, transmitidas via *webcast*.

A gestão da INDA é realizada por meio de um Comitê Gestor (CG-INDA), conformado por representantes da SLTI-MP, que o coordena; da Casa Civil da Presidência da República; da CGU; do MCTI; do MDS; do Ministério da Educação (MEC); do Ministério da Saúde (MS); da Secretaria Geral da Presidência da República (SG-PR); e do IBGE – todos órgãos com políticas e práticas de gestão da informação estabelecidas e documentadas. Ao CG-INDA compete, entre outras tarefas, priorizar e recomendar aos órgãos a abertura dos dados e informações; estabelecer diretrizes para o desenvolvimento, implantação, manutenção e gestão da evolução do Portal, bem como elaborar e monitorar o Plano de Ação para a implantação da INDA – principal instrumento de implantação e gestão da Infraestrutura.

Nessas condições, em novembro de 2012 foi apresentado o primeiro Plano de Ação da INDA, para o período 2013-2014. O documento apresenta os conceitos mínimos adotados; o marco legal que regulamenta a Infraestrutura; sua visão, seus princípios e suas diretrizes; as estruturas física, lógica e organizacional da INDA; as disposições e formas para catalogação de dados no Portal, bem como os marcos e os instrumentos de monitoramento e controle do Plano.

²⁰ No Comitê Gestor da INDA há previsão de participação de convidado representante da sociedade civil, indicado por intermédio da Secretaria Nacional de Articulação Social (SNAS-SG-PR). Prevê ainda integrante do setor acadêmico com notório saber na área de TIC, indicado pelo MCTI. Esses integrantes, contudo, nunca foram nomeados.

²¹ A INDA mantém ativo um canal de comunicação aberto para sugestões, críticas e contribuições, por meio de lista de *e-mail* (inda-br@googlegroups.com).

O documento também trouxe as primeiras orientações para a construção de planos institucionais de abertura de dados dos órgãos públicos, com vistas não só a estimular sua publicação no Portal, mas a adequá-la a um padrão mínimo de qualidade, necessário para facilitar o entendimento e simplificar a reutilização dos dados. Por meio dos chamados Planos de Dados Abertos (PDAs), os órgãos devem prever metas e ações para realizar o levantamento, a catalogação, a abertura, a qualificação e a atualização dos dados públicos sob sua custódia, dentro de um prazo de dois anos de planejamento.

Para auxiliar nesse processo, também foi publicada uma série de documentos e manuais de apoio, tais como o “Guia de Abertura de Dados”, a “Cartilha Técnica para Publicação de Dados Abertos no Brasil”, o “Manual para a Elaboração de Plano de Dados Abertos” e o “Kit Dados Abertos”. Além disso, ações de comunicação e disseminação da iniciativa foram levadas ao cabo, assim como iniciativas de formação. Entre 2012 e 2016, registra-se a realização de cursos, seminários e oficinas com vistas à capacitação dos servidores públicos na elaboração dos PDAs, além de workshops técnicos sobre a catalogação de dados no Portal.

Conforme orientação, os PDAs também devem estar alinhados ao planejamento estratégico da instituição, para fins de priorização na agenda do órgão, bem como para a sua adequação às previsões orçamentárias. Também devem levar em consideração os planos diretores de tecnologia da informação (PDTI), tendo em vista que se precisam prever os insumos tecnológicos e humanos necessários para a abertura de dados. Para possibilitar esse alinhamento, as chamadas Estratégias Gerais de Tecnologia da Informação (EGTI) incorporaram os formatos abertos como padrão de dado, em consonância com a ePING. A EGTI consiste em documento bianual, editado pela SLTI-MP, com vistas a orientar o planejamento e a administração dos recursos de TI no Governo Federal, de maneira ampla, e nos órgãos, por meio de seus PDTIs.

Inicialmente, a ePING e as EGTIs adotaram os padrões abertos como forma de viabilizar a interoperabilidade entre os sistemas de informações. A partir de 2012, no contexto da promoção do Governo Aberto, passou-se a focar também na promoção da transparência e do acesso à informação. A EGTI 2013-2015, por exemplo, apresenta metas específicas para a ampliação do número de órgãos com conjuntos de dados publicados no Portal, dentre outras iniciativas (BRASIL-MP, 2013).

A despeito dos avanços em termos de estruturação e organização dos padrões mínimos a serem seguidos e sua incorporação no âmbito da ePING e das EGTIs, entre 2012 e 2015, a política de dados abertos pouco avançou. Afora o MP, apenas o Ministério da Justiça publicou seu PDA no período. Embora tenham assumido compromissos de abertura de dados no 2º Plano de Ação para Governo Aberto, de 2013, o MEC, o Inep e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) publicariam seus PDAs apenas em julho de 2016. Além disso, findo o período relativo ao primeiro Plano de Ação, em 2014, não se registrou a elaboração de novo documento estratégico da INDA.

Em 2016, a política de dados abertos ganhou novo fôlego, graças à focalização das atividades da antiga SLTI-MP [agora Secretaria de Tecnologia de Informação (STI-MP)²²] e à consequente **edição da** Política de Governança Digital (PGD)²³. Para a operacionalização da PGD, foi publicada a Estratégia de Governança Digital (EGD), em substituição às antigas EGTIs. Tendo contado com mais de mil colaborações de gestores, servidores, academia e sociedade em geral, a EGD destacou, entre seus dez objetivos estratégicos, a promoção dos dados abertos governamentais.

Com efeito, entre janeiro e fevereiro de 2016, 25 órgãos assinaram acordos com a STI-MP, estabelecendo planos de trabalho com metas para a elaboração e implementação de seus PDAs. Para apoiar esse processo, à STI-MP caberia ministrar oficinas de capacitação, além de alocar recursos humanos especializados – os Analistas de Tecnologia de Informação (ATI).

Para além dos planos de trabalho, a edição da nova Política de Governança Digital também deu espaço à elevação dos dados abertos na agenda governamental. Em 11 de maio de 2016, foi publicado o Decreto nº 8.777, que instituiu a *Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal* – uma das últimas medidas adotadas pela Presidenta Dilma Rousseff antes de ser afastada pelo Senado Federal no processo de *impeachment*.

Em consonância com os objetivos perseguidos pela INDA, a Política de Dados Abertos visa promover a publicação de dados públicos, apri-

²² Decreto nº 8.578, de 26 de novembro de 2015.

²³ Decreto nº 8.638, de 15 de janeiro de 2016.

morando a cultura da transparência, ao passo que facilita o intercâmbio de dados e o compartilhamento de recursos de TIC, evitando duplicidade e promovendo a oferta de serviços públicos de maneira integrada. No âmbito da sociedade, por sua vez, objetiva fomentar o controle social, a gestão pública participativa, a pesquisa científica e o desenvolvimento tecnológico e a inovação.

Para tanto, o Decreto nº 8.777/2016 reconheceu o papel estruturante da SLTI-MP na condução da Política, por meio da INDA, ao passo que conferiu à CGU a tarefa de monitorar a aplicação dos dispostos na norma. Consagrou-se, dessa forma, uma aproximação virtuosa decorrente da participação de ambos os órgãos na construção e implementação dos Planos de Ação para Governo Aberto desde 2011. Incluiu-se também a possibilidade de solicitar a abertura de bases de dados da APF por mecanismo análogo aos utilizados para a realização de pedidos de acesso à informação, sendo a esses aplicados os mesmos prazos e responsabilidades. Na APF, esses fatores são regulamentados pelo Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012.

O Decreto nº 8.777/2016 estabeleceu, ainda, a possibilidade de abertura de todas as bases de dados do Governo Federal que não contivessem informações protegidas, nos termos da Lei de Acesso à Informação²⁴. Para tanto, reforçou-se o papel dos PDAs como instrumento de implementação da abertura, os quais deveriam ser publicados em um prazo máximo de 60 dias após entrada em vigor da norma.

Entre maio e julho de 2016, 16 órgãos publicaram seus Planos de Dados Abertos, incluindo a segunda edição do PDA do MP²⁵. A meta,

²⁴ No Brasil, a Lei nº 12.527/2011 adota como princípio a divulgação máxima, em que o acesso é a regra, e o sigilo, a exceção. Para tanto, dispõe sobre os dados de natureza pública e os que estão sujeitos a restrições de acesso, por período de tempo determinado. Nesse último caso, são três as categorias: (i) informações sigilosas por lei, tais como os sigilos bancário, fiscal e industrial; (ii) informações classificadas por autoridades como sendo sigilosas em virtude de que sua divulgação possa pôr em risco a segurança da sociedade ou do Estado; (iii) dados e informações pessoais, originalmente sigilosos.

²⁵ Em ordem cronológica: Ministério das Relações Exteriores (MRE); Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); Inep; MEC; FNDE; MCTI; Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel); MP; Departamento Nacional de Produção Mineral do Ministério de Minas e Energia (DNPM/MME); Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel); Instituto Nacional do Seguro Social (INSS); Ministério da Defesa (MD); MS; Ministério da Fazenda

contudo, é a publicação de PDAs de todos os 24 ministérios atuais (Lei nº 13.341/2016), 85 autarquias ou fundações, 63 universidades federais e 38 institutos federais de ensino.

Nessas condições, a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal efetivamente elevou o tema na agenda governamental. Seus resultados em termos de publicação de dados abertos, contudo, ainda estão por serem observados – especialmente em um contexto de ruptura governamental. Sua institucionalização e seus resultados merecem constante monitoramento e avaliação, não apenas pelo governo, mas por todos aqueles comprometidos com a transparência pública.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Governo Aberto encontra no referencial dos dados abertos governamentais instrumento para promover suas diretrizes de transparência, participação e colaboração. Por meio da publicação de dados em formato aberto, busca-se romper com a cultura do sigilo e da propriedade burocrática sobre as informações públicas, simplificando o acesso e a reutilização desses recursos não só pelo governo, mas também pela sociedade.

Dessa forma, os dados abertos descortinam inúmeras e inovadoras possibilidades de acesso e emprego das informações públicas, conteúdos, soluções e aplicações inovadores para os mais diversos fins. No primeiro caso, citam-se desde ganhos de transparência, *accountability*, controle social e participação, até o aperfeiçoamento da gestão, por meio do cruzamento de dados, a apoiar o diagnóstico, o monitoramento e a avaliação das políticas públicas. Em virtude dessas possibilidades apresentadas, iniciativas de OGD carregam consigo uma premissa básica comum,

(MF); Ministério do Turismo (MTur); Banco Central do Brasil (Bacen). Desses órgãos, apenas Ipea, Anatel, DNPM/MME, Aneel, INSS e Bacen não haviam firmado plano de trabalho com a STI-MP em princípios de 2016. Para acessar a lista de órgãos que firmaram esses planos de trabalho, bem como a lista atualizada de todos PDAs já publicados, acesse: BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano de Dados Abertos**. [on-line]. Brasília: INDA-MP, [2016]. Disponível em: <<http://wiki.gtinda.ibge.gov.br/Plano-de-Dados-Abertos.ashx>>. Acesso em: 18 ago. 2016.

associada ao fortalecimento da democracia e da capacidade estatal na Era Digital.

Não obstante, publicar dados públicos em formato aberto aparece apenas como a interface visível de uma política mais ampla de abertura. No *back-office*, o desafio é multidimensional e multifacetado. No Brasil, a administração desses desafios coube à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, responsável não só pelo Portal Brasileiro de Dados Abertos, criado em 2011, mas pela coordenação da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos, instituída em 2012.

A despeito da iniciativa pioneira em termos de institucionalidade e da participação de cidadãos interessados em sua configuração, a política de dados abertos do Governo Federal custou a decolar. Entre 2012 e 2015, poucos foram os novos conjuntos de dados publicados no Portal. Após quatro anos de existência, contudo, a iniciativa foi fortalecida pela edição do Decreto nº 8.777/2016, que instituiu a “Política de Dados do Poder Executivo Federal”. A publicação de novos instrumentos de planejamento da abertura nos órgãos (os PDAs) é percebida como um bom sinal nesse sentido.

O Decreto nº 8.777/2016 também aproximou a política de dados abertos das medidas de transparência levadas ao cabo pela CGU, em especial a Lei de Acesso à Informação. Essa aproximação é percebida como positiva, visto que as prerrogativas de controle interno da Controladoria podem conferir maior cogência às determinações de abertura. Além disso, a nova possibilidade de pedido de abertura de base de dados pelos cidadãos abre oportunidades para a priorização dos dados a serem abertos.

Não obstante, em termos de institucionalidade, os próximos anos merecem atenção e avaliação, sobretudo em face da ruptura governamental e a emergência de uma nova agenda. A reforma ministerial, por exemplo, retirou a CGU da alçada da Presidência da República e conferiu-lhe o status de ministério, hierarquicamente equivalente aos demais. Essa mudança coloca um sinal de alerta sobre a manutenção das prerrogativas do órgão não só em relação ao controle interno, mas, sobretudo, sobre a promoção e a condução das medidas de transparência. Mudanças de prioridade em relação ao papel dos padrões abertos também podem ser esperadas, em virtude da forte orientação pró-mercado anunciada.

Desafios do *front-office* tampouco podem ser negligenciados. Do ponto de vista dos usuários, para além da abertura de novos conjuntos de dados, cabe ainda dar tratamento à real inclusão e à participação dos cidadãos nesse Governo Aberto. O problema primário da exclusão digital ainda se mostra presente. No país, apenas 54,4% da população com 10 anos ou mais é considerada usuária da internet (BRASIL-IBGE, 2016). Incluir digitalmente esta outra parcela da população é um imperativo para evitar que se marginalize (ainda mais) significativa parcela da população dos benefícios potenciais dos OGD, do Governo Aberto e, de maneira mais ampla, da própria cidadania na Era Digital (MOSSBERGER; TOLBERT; McNEAL, 2008).

REFERÊNCIAS

- BATISTA, A. H.; SILVA, N. B.; MIRANDA, C. M. C. Infraestrutura nacional de dados abertos. In: **Congresso CONSAD de Gestão Pública**, 6, Brasília, DF, 2013.
- BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Portal de Dados Abertos - Entrevista**. [on-line]. Brasília: CGU, 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/yzW2SK>>. Acesso em: 22 fev. 2016.
- BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) – Suplemento TIC**. Brasília: IBGE, 2016b.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (INDA)**. [on-line]. Brasília: MP, [2016]. Disponível em: <<http://wiki.gtinda.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 18 mar. 2016c.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Portal Brasileiro de Dados Abertos**. [on-line]. Brasília: MP, [2016d]. Disponível em: <<http://dados.gov.br/>>. Acesso em: 17 jul. 2016.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Resposta ao pedido de Acesso à informação nº 03950001917201656**. Brasília: MP, 2016e.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. Instrução Normativa nº 4,

- de 12 de abril de 2012. **Diário Oficial da União**, MP, Brasília, DF, 13 abr. 2012.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.569/2014. Plenário. **Diário Oficial da União**, TCU, Brasília, DF, 9 out. 2014.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 228/2015. Plenário. **Diário Oficial da União**, TCU, Brasília, DF, 4 mar. 2015a.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 3.022/2015. Plenário. **Diário Oficial da União**, TCU, Brasília, DF, 4 dez. 2015b.
- BREITMAN, K. et al. Open government data in Brazil. **IEEE Intelligent Systems**, v. 27, n. 3, 2012, pp. 45-49.
- COBO, C. Gobierno abierto: de la transparencia a la inteligencia cívica. In: HOFMANN, A. et al. (Org.). **La promesa del gobierno abierto**. México, DF: Instituto de Acceso a la Información Pública, 2012.
- DAHL, R. A. **Poliarquia**: participação e oposição. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997.
- DINIZ, V.; GUIMARÃES, C. B. S. Os desafios para um país digitalmente aberto. In: **Congresso CONSAD de Gestão Pública**, 6, 2013, Brasília, DF. Anais (*on-line*). Brasília, DF: CONSAD 2013.
- GÜEMES, M. C.; RAMÍREZ-ALUJAS, A. V. Gobierno abierto, reforma del Estado y modernización de la gestión pública. In: HOFMANN, A. et al. (Org.). **La promesa del gobierno abierto**. México, DF: Instituto de Acceso a la Información Pública, 2012.
- JANSSEN, M.; CHARALABIDIS, Y.; ZUIDERWIJK, A. Benefits, adoption barriers and myths of open data and open government. **Information Systems Management (ISM)**, [*on-line*], v. 29, n. 4, p. 258-268, 2012.
- LAPORTE, T.; DEMCHAK, C.; FRIIS, C. Webbing governance: national differences in constructing the face of public organizations. In: GARSON, G. **Handbook of public information systems**. Nova York: Marcel Dekker Publishers, 2000.
- MIRANDA, C. M. C. A Disseminação de Dados Governamentais como Serviço Público. In: FUNAG. **Dados abertos para a Democracia na Era Digital**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.
- MOSSBERGER, K.; TOLBERT, C. J.; McNEAL, R. S. **Digital citizenship**: the internet, society, and participation. Cambridge, Massachusetts: MIT, 2008.

- O'REILLY, T. Government as a platform. In: LATHROP, D.; RUMA, L. **Open government: collaboration, transparency, and participation in practice**. Cambridge: O'Reilly Media, 2010.
- OPEN KNOWLEDGE FOUNDATION. **Manual dos dados abertos: governos**. São Paulo: Laboratório Brasileiro de Cultura Digital; W3C Brasil; CGI.br, 2011. Disponível em: <http://www.w3c.br/pub/Materiais/PublicacoesW3C/Manual_Dados_Abertos_WEB.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2014.
- OPEN KNOWLEDGE FOUNDATION. **Open definition 2.1**. [on-line]. Cambridge: [2016]. Disponível em: <<http://opendefinition.org/>>. Acesso em: 14 set. 2016.
- OPENGOVDATA. **The annotated 8 principles of open government data**. [on-line]. 2007. Disponível em <<http://opengovdata.org/>>. Acesso em: 26 jul. 2014.
- PELED, A. **Traversing Digital Babel: Information, E-Government, and Exchange**. Cambridge, MA: MIT Press, 2014.
- POSSAMAI, A. J. **Dados abertos no Governo Federal brasileiro: desafios de transparência e interoperabilidade**. 2016. 311 f. Tese - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.
- PY, H. S. A Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais. In: FUNAG. **Dados abertos para a Democracia na Era Digital**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.
- ROBINSON, D. et al. Government data and the invisible hand. **Yale Journal of Law & Technology**, New Haven, v. 11, p. 160-175, outono 2009.
- SIMON, H. A. **Comportamento administrativo: estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1965.
- UBALDI, B. **Open Government Data: Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives**. OECD Working Papers on Public Governance, n. 22, 2013.
- UNITED STATES. Presidential Document. Memorandum... **Open government directive**. Washington, DC: The White House, 2009a..
- UNITED STATES. Presidential Document. Memorandum... **Transparency and open government**. Washington, DC: The White House, 2009b.

- VAZ, J. C.; RIBEIRO, M. M.; MATHEUS, R. New perspectives for electronic governance. In: **First Global Conference on Transparency Research**, 2011, Rutgers University, Newark. Anais (*on-line*). Newark: Rutgers University, 2011.
- WEBER, M. **Ensaio de sociologia**. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1982.
- YU, H.; ROBINSON, D. G. The new ambiguity of “open government”. **UCLA Law Review Discourse**, Los Angeles, v. 59, p. 178-208, 2012.

Netizen em ação*

Hackeando o parlamento a partir de dentro

Cristiano Ferri Faria

Malena Rehbein Rodrigues

André Rehbein Sathler

INTRODUÇÃO

Marshall McLuhan (1996) cunhou a máxima: *o meio é a mensagem*. Meio século depois de sua voz clamar no deserto, a internet viria a materializar, como nenhuma outra experiência anterior, a realidade prevista pelo vidente de Toronto. No século XXI, a rede das redes tornou-se uma forma social, expressando de modo imediatamente sensível, quase físico, a opinião pública. No processo, tornou-se muito mais do que apenas um novo canal. Converteu-se em mensagem: a esfera pública com internet é diferente. Nela, o cidadão da modernidade, frequentador dos cafés e consumidor da mídia impressa – o habitante da esfera pública tal qual descrita por Habermas (1984) – está deslocado. A nova esfera pública é habitada para um novo tipo de cidadão, o *netizen*¹.

Estão em choque duas macroestruturas políticas, ou dois tipos diferentes de esfera pública, a requerer novidade em termos de instituições. Cada macroestrutura política é propícia para lidar com um tipo de problema e configuração social, com uma dada velocidade e uma dada qualidade resolutive. As monarquias absolutistas fracassaram diante da modernidade, porém as instituições modernas, há 300 anos, eram ainda primitivas e politicamente subdesenvolvidas para dar conta das mudanças e da aceleração do ritmo das mudanças que sobrevieram com a Revolução Industrial. Quando a pós-modernidade fala em vertigem e ansiedade, re-

* DOI: 10.24328/2017/61012.88/14

¹ Neologismo em inglês, misturando “net” (rede) e “citizens” (cidadãos), para designar um cidadão das redes (OATES, 2008, p. 229).

flete o fato de que as instituições políticas da modernidade cambaleiam, abaladas pela Revolução Informacional, que sacudiu todos a bordo.

As discussões sobre democracia digital necessitam levar em consideração essa dimensão ampliada, que transcende em muito o uso instrumental da rede para novas práticas políticas. É insuficiente, por exemplo, a mera associação do uso da rede a práticas de democracia participativa. É mister compreender as transformações no humano provocadas pela apropriação de novas realidades técnicas.

A técnica implica mudanças materiais no meio em que vivemos. Este é povoado por novos signos e símbolos, não mais adstritos aos elementos disponíveis na natureza. Vivendo e convivendo nesse espaço ampliado, o homem haure novos pensamentos e ascende a níveis diferenciados de sociabilidade². A técnica penetra na intimidade ontológica do homem, transformando-o naquilo que ele tem de mais privado: seu próprio processo de pensamento.

Assim tem sido com a internet. Gradativamente, a rede das redes permeia o ambiente que nos cerca – a próxima alardeada revolução é a da internet das coisas – e nos constitui³. Em sua expressão máxima, a realidade virtual, a técnica se torna finalmente o ambiente do homem, completamente artificial. Com isso, parafraseando Nietzsche, o homem supostamente descansaria de sua angústia existencial pois passaria a poder *compreender perfeitamente um universo criado por ele mesmo*.

Uma perspectiva mais global sobre como a internet amplia e reconfigura a esfera pública é muito relevante para qualquer análise da cultura, sobretudo quando se almejam interpretações da realidade atual. Procuramos chamar a atenção, com essas palavras introdutórias, para a dimensão da profundidade qualitativa das mudanças causadas no homem pela ubiquidade da comunicação proporcionada pela internet.

² Mumford, historiador da tecnologia, concorda com essa posição quando afirma que “através do hábito de usar a escrita e o papel, o pensamento perdeu algo de seu caráter de fluxo, quadridimensional, orgânico, e se tornou abstrato, categórico, estereotipado, seu conteúdo passou a ter formulações puramente verbais e soluções verbais para problemas que nunca tinham se apresentado em seus inter-relacionamentos concretos” (MUMFORD, 1963, p. 137).

³ Para Galimberti, “a técnica não é neutra, porque cria um mundo com determinadas características com as quais não podemos deixar de conviver e, vivendo com elas, contrair hábitos que nos transformam obrigatoriamente” (GALIMBERTI, 2006, p. 8).

Vive-se um período sem precedentes de mutações aceleradas em praticamente todos os campos da existência. A sociedade informacional, configurada de modo a ter a informação como seu eixo central, faz com que seu aparato técnico – computador, internet – se torne referência fixa para a inteira vida psíquica da comunidade. Cada tecnologia acaba por impor uma predisposição mental – uma forma de pensar sobre ela e suas funções – que logo invade as pessoas que a utilizam. Quanto mais bem-sucedida é uma tecnologia, maior é seu impacto nos padrões de comportamento de seus utilizadores, e, conseqüentemente, maior o impacto na sociedade. É natural, portanto, que a internet cause impactos também na política, em si mesma e nas expectativas societais com relação ao processo de produção de políticas públicas. Compreender quais são esses efeitos sobre a esfera pública e, por conseguinte, a democracia, é um desafio instigante.

Para tratar desse tema, este capítulo está organizado em três seções. Na primeira, discutimos as mudanças em curso no homem e a redefinição do próprio conceito de cidadania, a partir da apropriação da técnica, a partir da concepção do *netizen*. Traçamos breves reflexões sobre como se dá a inserção desse homem alterado em um novo ambiente sociotécnico. Essa primeira seção adota uma postura filosófica, com o propósito de manter a abertura para a percepção das novidades e a apreensão da força bruta dos fatos, ainda não domesticados pelas teorias. Em seguida exploramos uma vivência prática que associa cidadania ativa e uso das redes, buscando extrapolar, conforme argumentado, a simples dimensão instrumental, o e-Democracia. Finalmente, abordamos a experiência do Laboratório Hacker da Câmara dos Deputados, órgão que combina transparência 2.0 e participação social.

As experiências serão analisadas no contexto teórico da transparência e participação como instância importante do processo de representação, considerando o embate teórico que muitas vezes há entre as vertentes que compõem essa abordagem, tendo como objeto de análise experimentos de democracia digital.

Até o presente momento já existem vários estudos falando do potencial interativo do e-Democracia sob perspectivas mais pragmáticas da Ciência Política (FARIA, 2012; FREITAS et al., 2015; NICHEL, 2014; GUEDES et al., 2014; MITOZO, 2015), discutindo seu foco interativo e capacidade real de participação e *feedbacks* parlamentares. Neste artigo,

como veremos nas seções que a seguir, a intenção é fazer um balanço após sete anos de funcionamento da ferramenta, sob uma perspectiva de reflexão mais filosófica ainda que, obviamente, totalmente inserida na Ciência Política.

NETIZEN: O CIDADÃO DO FUTURO

Agir e interagir nesse ambiente de bits – escaneáveis e intercambiáveis – é um novo desafio. O *netizen* se diferencia do *citizen* a partir de sua localização em um espaço semântico de interface e extensão, transcendendo os limites do psíquico e do biológico, em um movimento que vai dos limites genéticos para a extrusão eletrônica (STERLAC, 1997, p. 52). O cidadão do futuro é uma *produção*, que se dá na intersecção de processos múltiplos, heterogêneos e não necessariamente biológicos. A incompreensão desses processos e sua lógica podem levar a uma disjunção paralisante.

Como um ser deficitário, o cidadão precisa superar suas condições iniciais e se abrir para o mundo (*Weltoffenheit* – Cf. HABERMAS, 2003, p. 85). Prometeu, que capturou o fogo, tornou-se o mito fundante da tecnologia e localiza-se no início da trajetória de conquista da humanidade. O fogo exteriorizou, pela primeira vez, uma função eminentemente orgânica (digestão), serviu para afastar predadores e contribuiu para tornar possível a vida em sociedade, mesmo diante dos rigores do inverno. Elemento natural e externo, o fogo foi apropriado, passando a ser um *fazer humano*, lançando uma cortina de névoa que confunde, ao olhar, a distinção entre o que é natural e o que é artificial.

Ao olhar para o fogo, o homem recolhe informações sobre o estado da realidade e sobre as propriedades dos corpos e dos fenômenos, armazenando-as em seu centro intelectual perceptivo. Aí já residia a semente de uma correlação que viria a ser determinante da humanidade: o homem produz o fogo que, por sua vez, passa a produzir o homem, ao lhe dar condições mais convenientes de existência. Na contemporaneidade, a internet demanda o retorno do titã, a demonstrar ao cidadão o domínio do novo fogo e facilitar a sua inserção em uma nova pólis.

Esse é um “mundo híbrido, pautado pela interconexão de redes e sistemas *on* e *off line*” (BEIGUELMAN, 2005, p. 160). O *netizen* pluga-

se em dispositivos portáteis de comunicação *wireless*, assumindo o nomadismo como princípio. Dispositivos virtuais aceitam, transformam e respondem às ações do corpo biológico, como corpos sintéticos, capazes de manipular dados biológicos como calor, movimento, sopro, sons. A pele já não funciona mais como fronteira para o eu, nem como lócus do colapso do pessoal e do político.

Nossos corpos e suas superfícies são membranas pelas quais a informação flui. As redes teleinformáticas e os dispositivos neotecnológicos estão provocando uma alteração brusca na forma de vivência das interioridades subjetivas, forçadas cada vez mais para fora do claustro. O corpo permeável se dissolve e o senso de individualidade física e mental declina. As fronteiras do corpo passam a ser definidas mais pelos fluxos informacionais e seus ciclos de *feedback* do que pela superfície epidérmica: o corpo morreu. Morreu como representação – objeto entre os objetos. Tornou-se um sistema, cujas partes podem ser montadas e desmontadas, deixando de ser uma entidade cuja completude orgânica possa ser assumida.

O corpo vive: vive como emergência de um novo tipo de subjetividade, constituída no entrecruzamento do orgânico com a materialidade da informática e a imaterialidade da informação. Essa reconfiguração do corpo e seus limites instaura uma nova forma de continuidade entre o ser pensante, entendido como o conjunto de tecidos orgânicos nos quais o pensamento se manifesta, e o mundo, no qual tanto os pensamentos quanto seu substrato *tecidual* existem. Esse é o *netizen*. Mais do que uma identidade corporal, o *netizen* tem uma identidade-padrão: sua essência é definida pelo padrão de processamento informacional que realiza e que aparece nas diversas redes sociais, como seus avatares – diferentes, mas inconfundíveis.

Durante praticamente toda a sua existência, o homem viveu em sociedade e interagiu com seus pares por meio de sua corporeidade. Mudanças nessa corporeidade levam inexoravelmente a mudanças nas relações sociais. A genética está amarrada à conservação de um determinado modo de vida. Em algum momento, metamorfoses profundas do viver podem desencadear mudanças no espaço epigenético⁴. O percurso

⁴ Este parágrafo foi inspirado em entrevista concedida por Humberto Maturana (MATU-

histórico, que vai da utilização manual dos artefatos até a sua fabricação e manipulação sígnica, descreve um processo complexo e coerente com aquele que vai da natureza ao artifício. O artefato pensou *fora* de nós. Depois ele passou a pensar *em* nós, comandado pela linguagem. Atualmente, com a informática e a tecnociência, o artefato pensa *em* nosso lugar.

Há tanto tempo somos *Homo sapiens* que nos esquecemos de um dos princípios básicos da teoria evolucionista de inspiração darwiniana: evolução é movimento. A extrema grandeza temporal dos ciclos evolutivos, todavia, diante da pequenez do intervalo de uma geração, faz com que imaginemos que as forças motrizes da evolução cessaram e que alcançamos o máximo que poderíamos em termos de espécie. Milhares de anos foram necessários para o homem sair da pedra lascada para a pedra polida. Poucas centenas de anos foram necessárias para se sair da Revolução Industrial para a Revolução Informacional.

O homem usa os artefatos que cria para galgar outros degraus, empregando a última tecnologia para desenvolver a próxima. O artefato age como instrumento de imposição da ordem cultural (artifício) sobre o ambiente natural, afastando o homem de sua permanência simbólica no universo. A experiência da realidade passa a ser tecnológica. Por essa razão, segundo Lemos,

a técnica é, ao mesmo tempo, um instrumento profano (transgressão da ordem da natureza) e potência mágica e simbólica (transformação do mundo). Consequentemente, o objeto técnico, preso a este esquema de transgressão será, para sempre, depositário de um medo e de uma fascinação que nos perseguem até os dias de hoje. (LEMOS, 2002, p. 43).

A internet e sua próxima geração, a internet das coisas, está se tornando cada vez mais onipresente e, conseqüentemente, imperceptível. O que está em jogo é a sua definição como mero utensílio (um instrumento com alguma utilidade). Pelo exposto até aqui, essa perspectiva é insuficiente, uma vez que a internet molda a reconstrução imaginativa

da realidade e, dessa forma, instrui o homem sobre sua própria identidade. A internet é símbolo e simboliza a ação que viabiliza. Por isso, transcende seu papel de utensílio (meio prático para se alcançar um objetivo) e se torna um elemento constituinte da recriação simbólica que o homem faz do mundo – a nova esfera pública.

É o homem, com todos os valores existenciais e éticos, que se realiza e engrandece com o uso da internet, expandindo sua capacidade, humana, de criação da essência do homem. O que acontece, em última instância, é a ampliação do valor humano, ou o homem sobre-humanizando-se em realizações quantitativa e qualitativamente superiores. Galimberti assim se manifestou sobre esse processo: “a humanidade, tal como historicamente a conhecemos, faz a experiência da sua própria ultrapassagem” (GALIMBERTI, 2006, p. 8).

As mudanças advindas com a rede das redes e a quase integral mediatização da realidade pela tecnologia trazem tanto o potencial da fé cega (enxergamos as tecnologias que não entendemos como mágicas) quanto da desconfiança (tecnofobia). Nenhuma dessas posições extremas é adequada para dar sentido à vida na coletividade contemporânea. Portanto, as sociedades são confrontadas com o desafio de aprender a moldar sua vida política nessa esfera pública tecnologicamente alterada.

Como afirmou Tim Berners-Lee, um dos pais da internet e inventor da World Wide Web, eles não estavam analisando o mundo, estavam construindo um mundo: **nós não somos filósofos experimentais, somos engenheiros filosóficos**. Na verdade, Berners-Lee chamava a atenção para o impacto daquilo que os inventores da internet estavam fazendo e convidando seus colegas para a fundação de uma nova república (*res publica*).

Que a internet não apenas ampliou a esfera pública mas na verdade a redefiniu pode ser também constatado pela diferenciação comportamental nas redes e no mundo físico. Nas redes sociais, as pessoas são *personae*, personagens, usam máscaras e se permitem comportamentos que não adotariam em suas vidas presenciais. Prova disso são as discussões políticas acaloradas, nas redes sociais, que não se reproduzem, com o mesmo nível de agressividade, nas mesas de jantar.

Em termos de esfera pública, as redes sociais reúnem um coletivo de “usuários” e o desafio é como transformá-los em *netizens* – cidadãos nas redes. O coletivo de *netizens* fazendo uso de sua voz e tomando parte

nos processos decisórios democráticos é a nova utopia, ao mesmo tempo em que se deve preservar a capacidade de se desplugar e continuar a viver de forma plena⁵.

A EXPERIÊNCIA DO PROGRAMA E-DEMOCRACIA COMO PARTE DOS TRABALHOS DO LABHACKER, DA CÂMARA DOS DEPUTADOS BRASILEIRA

Um dos fenômenos da transição digital é o deslocamento da primazia das instituições sobre as interações para a primazia das interações sobre as instituições, em uma cultura da interface⁶. Conforme argumentado até aqui, o *netizen* é, ao mesmo tempo, emissor e receptor, comunica, informa e se informa, interage e observa, estabelecendo relações públicas ou privadas. Inclusive com o Estado. Ainda é cedo para identificar reais mudanças semânticas no Estado-Nação, conforme nascido na modernidade. Pode-se, entretanto, em suas margens, observar vivências e experiências de adaptação à nova esfera pública e à cultura da interface.

Tal é o caso do chamado *open government*. Trata-se de discussão que se refere à tensão entre democracia representativa e participativa, que ganha cada vez proporções maiores no presente, em função da instanciação da nova esfera pública. Em seu bojo estão temas como transparência, participação e *accountability*.

Os conflitos entre as instâncias de representação política e de participação social nos regimes democráticos, em variados contextos geográficos e históricos, são de longa data (BOBBIO, 2005; MOUFFE, 2000; PATEMAN, 1970), incluindo o cenário brasileiro recente (AVRITZER, 2000; NOGUEIRA, 2011; RABAT, 2010). A questão, de forma geral, se divide em substituir a democracia representativa pela participativa, ou

⁵ Obviamente que não desconsideramos os problemas já apontados na chamada democracia digital ou simplesmente no uso da internet para formação e informação política, como informação política pouco qualificada, desigualdade de acesso, cultura política, predomínio de atuação dos meios de comunicação de massa como autoridades no ambiente virtual, excesso de controle e ciber-ameaça, polarização social, entre outros (GOMES, 2008, p. 315-323).

⁶ Sobre a cultura da interface, recomenda-se Johnson (2001).

aliar participação e representação. Em outros termos, propomos como questão a capacidade de fazer com que o paradigma de Estado-Nação da modernidade, amparado no pilar da representação como forma de garantia da legitimidade, dialogue com a emergência da nova esfera pública, povoada de *netizens*.

Derivada da tradição teórica calcada no conceito de soberania popular, a participação é considerada um instrumento de legitimação e fortalecimento das instituições democráticas e de ampliação dos direitos de cidadania (AVELAR, 2004). Sem desconsiderar o debate sobre a melhor forma de participar (se diretamente ou não nas decisões) e se a participação significa a falência da representação (BENHABIB, 1996; GUTMANN e THOMPSON, 1996; 2004; PATEMAN, 1970; BARBER, 2003), consideramos aqui a interpretação mais atual que prevê a participação como forma de aprimorar a representação.

Mais recentemente, alguns autores estabeleceram um diálogo com essa perspectiva a partir da visão de que participação não exclui representação (URBINATI e WARREN, 2008; DRYSEK e LIST, 2003; AVRITZER, 2007; LAVALLE et al, 2006). Tal visão se baseia na concepção de que não haveria uma crise na democracia representativa, mas sim na representação em si (GOMES, 2011), ou mais especificamente problemas em aspectos da representação que lhe seriam inerentes, daí chamarem-se déficits de representação (FUNG, 2006). Inserido nessa problemática, o *netizen*, acostumado ao *feedback* instantâneo de suas ações no hipertexto e deslumbrado pelos resultados da comunicação um-para-muitos que lhe foi finalmente franqueada, é candidato natural ao descontentamento com o funcionamento do Estado-Nação, ainda predominantemente analógico.

Nadia Urbinati (2005) defende uma ampliação do conceito de representação, incluindo a participação, no que ela chama de representação negociada, onde os representantes devem poder ser julgados sempre, e não somente ao final de seus mandatos. Desta forma, haveria uma ponte contínua entre parlamento e sociedade, potencializando o papel transformador do primeiro ao ter subsídio e legitimação perene para modificar decisões e/ou projetos. O substrato técnico propiciado pela nova esfera pública, diante desse desafio, é um manancial para manifestações das mais diversas possíveis, de circuitos de interação cidadão-representação-Estado.

É neste contexto que podemos situar a chamada democracia digital. Conceito guarda-chuva, democracia digital é amplo o suficiente para acolher “qualquer forma de emprego de dispositivos (computadores, celulares, *smartphones*, *palmtops*, iPads...), aplicativos (programas) e ferramentas (fóruns, *websites*, redes sociais, mídias sociais...) de tecnologias digitais de comunicação” (GOMES, 2011), bem como para sinalizar para o caráter de abertura necessário à apreensão de toda uma gama de transformações estruturais na própria esfera pública.

A democracia digital dá forma à discussão acima e viabiliza a compreensão do papel de mecanismos democráticos como os que serão enfocados neste artigo: transparência e participação (COLEMAN; BLUMER, 2009; SAMPAIO, 2010; MARQUES, 2008). Isso porque a democracia digital é apontada como potencial instrumento para: 1) fortalecer a capacidade concorrencial de cidadania (aumentar quotas do poder cidadão, pois as lutas concorrenciais são permanentes na política); 2) consolidar e reforçar uma sociedade de direitos, isto é, uma comunidade política organizada como Estado de Direito (minorias); 3) promover o aumento da diversidade de agentes, de agências e de agendas na esfera pública (GOMES, 2011, p. 28-30). Ou seja, dando possibilidades mais amplas para viabilizar o processo participativo, visto por Gomes (2011) como um potencial complemento ou aprimoramento do sistema representativo.

O *netizen* é empoderado em relação ao *citizen* porque dispõe de uma plataforma para fazer sua voz ser ouvida por milhões, mantém redes de relacionamentos que podem garantir tanto repercussão quanto mobilização instantânea, recebe e processa informações em quantidade significativamente superior. Na luta concorrencial da política, portanto, o *netizen* sai vencedor, a priori, por dispor de aparato técnico mais adequado para a imersão na nova esfera pública.

O que vale para o indivíduo vale ainda mais para minorias, desejosas de assegurar seus direitos na comunidade política. As minorias sempre se valeram do poder negentrópico da organização para prevalecer diante de maiorias desorganizadas. O fato novo é que a infraestrutura da nova esfera pública disponibilizou formas de repercussão inéditas para a ação das minorias – na *web toda nudez* (violação de direitos) é *revelada*. Tal fato igualmente pode ser argumentado quanto à ampliação da diversidade de agentes, agências e de agendas na esfera pública.

Conforme colocado, nosso intuito aqui é explorar e analisar criticamente os instrumentos – ferramentas, canais e processos – de governo aberto adaptados ao contexto institucional da Câmara dos Deputados brasileira, a partir das reflexões sobre as mudanças estruturais na esfera pública causadas pela internet.

Do ponto de vista da transparência, análises de portais de parlamentos têm mostrado a evolução dos processos de publicação de informações de natureza administrativa e legislativa nos últimos anos, dando subsídio para participação popular de forma deliberativa, ainda que não diretamente nas decisões de governo ou do próprio parlamento (BRAGA, 2007; GLOBAL CENTER FOR ICT IN PARLIAMENT, 2012). A publicação de informações sobre os gastos para o exercício parlamentar e do resultado das votações nas sessões legislativas são exemplos, entre muitos outros, de informações publicadas em portais legislativos. Trata-se de um nível ainda bastante primário de disponibilização de informações, porém revolucionário diante da inexistência anterior. A partir da disponibilização dessas informações, o controle de fato sai das mãos das cadeias de comando e controle do Estado e passa para a sociedade, instaurando o controle social em um novo patamar.

A publicação de dados abertos⁷ tem sido um primeiro passo para a chamada transparência 2.0, ou digital, que serve de matéria-prima para o desenvolvimento de processos de compreensão da ação estatal em nível suplementar e aprofundador dos instrumentos oferecidos pela transparência 1.0, ou seja, de simples publicação de informações em qualquer formato. O *netizen*, de posse dos dados, vai analisá-los, combiná-los, recortá-los, mixá-los, criar novas estruturas de visualização, hackeá-los, torná-los insumos de aplicativos, enfim, torna-se produtor de inteligência estatal fora dos circuitos do Estado. Um movimento, leve, mas contínuo, de reinstalação da soberania nas mãos dos soberanos (povo), o que antes era impossível diante do caráter mastodôntico do Estado, bem como da ausência de instrumentos tecnológicos adequados.

⁷ A definição de dados abertos contempla basicamente oito (8) princípios definidos por um grupo de especialistas e ativistas de transparência governamental. Um certo conjunto de dados publicados na internet deveria ser considerado “aberto” se for: completo, primário, atual, acessível, processável por máquina, não discriminatório, não proprietário e livre de licença. Para maiores informações, acessar o link: <<https://opengovdata.org/>>.

Para aproveitar melhor o potencial de utilização dos dados legislativos, órgãos públicos de várias partes do mundo também têm viabilizado iniciativas cívicas para fomentar o desenvolvimento colaborativo com vistas a gerar mais eficiência no resultado final de aplicações de transparência (EYLER-WERVE e CARLSON, 2012). Tais iniciativas são realizadas em diferentes formatos, a exemplo de maratonas *hackers*, *hackdays*, concurso de ideias e aplicativos e outras similares, tal como ocorre no LabHacker da Câmara dos Deputados, que veremos adiante.

Dessa forma, parlamentos podem contribuir fortemente para o aumento de transparência do processo legislativo em várias frentes: a) a publicação de informações em qualquer formato em seus portais; b) a disponibilização de dados abertos; c) a realização de ações cívicas colaborativas que fomentem o uso desses dados abertos; d) criação de espaços e processos permanentes de uso e aplicação sustentável de ações de transparência, tais como o estabelecimento do Laboratório Hacker da Câmara dos Deputados.

Ainda explorando o caso específico da participação no Parlamento brasileiro, foram criados vários canais para manifestação e atuação política do cidadão. Em um país de dimensões continentais e muito populoso, com um Parlamento situado no meio do território e distante de outros centros de decisão importantes, o recurso a instrumentos de participação da nova esfera pública tornam-se fundamentais para reduzir a distância entre parlamentares e população.

O Parlamento brasileiro possui instrumentos de participação/deliberação que vão desde comentários em notícias dos veículos de comunicação da Câmara dos Deputados e participação em programas televisivos da TV Câmara, até a possibilidade de interferência diretamente no processo legislativo por meio do portal e-Democracia, criado em julho de 2009, onde são abertos fóruns e wikis para discussão de propostas legislativas que deverão ser consideradas na elaboração de leis. Exatamente por apresentar algum impacto na elaboração legislativa, nossa análise se concentrará, no que diz respeito à participação, no Portal e-Democracia, que faz parte do LabHacker, embora tenha sido criado antes dele (em 2011; e o LabHacker, em 2015).

O e-Democracia da Câmara dos Deputados é um exemplo de plataforma de participação digital que busca facilitar a discussão virtual entre cidadãos e parlamentares durante o processo legislativo. Possui

mais de 37 mil membros cadastrados e 4 mil tópicos de discussão criados⁸, alternando momentos de grande intensidade de participação dos cidadãos nas discussões, com outros de afasia⁹.

Tem como veículo principal de interação seu portal, com diversas ferramentas de participação disponibilizadas nas comunidades virtuais, organizadas em torno de temas legislativos específicos. Tais instrumentos são considerados canais multilaterais, uma vez que permitem a interação simultânea entre cidadãos e deputados, sem restrições no que se refere à quantidade de acessos à plataforma. E podem ser resumidos em seis ferramentas com condições diferentes de diálogo e participação:

- 1) Wikilégis: ferramenta de edição colaborativa de textos legislativos, por meio da qual cidadãos podem comentar artigos de proposições ou sugerir novas redações para os dispositivos legais. O Wikilégis incorpora o conceito de *crowdsourcing* à fabricação das leis – todos os cidadãos podem participar da sua feitura. Ainda se arranha seu potencial transformador: que a lei venha a refletir o costume, identificável a partir da emergência resultante de milhões de microinterações individuais.
- 2) Fórum: ambiente de discussão assíncrono, nos quais os temas são mais abertamente propostos (por qualquer cidadão) e discutidos. Por menor que seja o impacto dos fóruns nos parlamentares, trata-se de possibilidade inaudita de *agenda setting*, nas mãos dos *netizens*¹⁰.
- 3) Comunidade virtual legislativa (CVL): conjunto de ferramentas organizadas segundo uma agenda de discussão. São demandadas pelos próprios parlamentares, que se comprometem a considerar o que foi discutido na confecção de seu relatório (movimento de dentro para fora). As comunidades virtuais proporcionam interações motivadas

⁸ Dados de setembro de 2016.

⁹ Fica disponível no ícone “Participe” da página principal da Câmara (www.camara.leg.br), ou diretamente (www.edemocracia.leg.br). Basta fazer um cadastro simples para ter acesso às ferramentas oferecidas.

¹⁰ Existem críticas, pertinentes, ao fato de que muitas vezes os parlamentares não utilizam as contribuições que aparecem no Fórum. Mas, levando-se em consideração que entre os próprios parlamentares há dificuldade de proposição e aprovação de uma agenda (existem na Câmara dos Deputados mais de 15 mil proposições em circulação sem serem aprovadas, e a definição da pauta ainda é concentrada nas mãos de uma pequena elite (Mesa + Colégio de Líderes), ganham relevância os instrumentos de participação disponibilizados.

- por afinidade de interesses, dando materialidade a um dos princípios mais arcaicos da experiência humana e diretamente associado à divisão de tarefas – que cada um se dedique mais àquilo que gosta mais.
- 4) Sala de bate-papo: audiências públicas e reuniões parlamentares podem ser transmitidas pela internet através destas salas, com o diferencial da interação mediada entre deputados, especialistas e cidadãos, em tempo real. O cidadão do Oiapoque se faz presente em Brasília, anulando desvantagens cívicas associadas à territorialidade.
 - 5) Nossas ideias: aplicativo que permite ao participante apresentar suas ideias ou propostas de solução para os problemas apontados em apenas uma frase, bem como contribuir para o ranqueamento das melhores ideias. O resultado final é expresso por meio de relatórios com a listagem ranqueada das principais ideias apresentadas pelos participantes.
 - 6) Espaço-Livre, onde os participantes podem criar, sem nenhuma limitação ou moderação prévia, suas próprias discussões (movimento de fora para dentro). O potencial aqui é de verdadeira invasão da esfera política pela esfera pública, para ficar nos termos empregados por Habermas.

Os dados estatísticos desses seis aplicativos, atualizados até 30 de setembro de 2016, trazem a noção quantitativa referente ao uso do canal e-Democracia desde a sua criação. Embora os dados absolutos de acesso sejam bons (com cerca de 52 milhões de acessos), não se pode precisar quantas pessoas realmente tiveram acesso às discussões do portal e-Democracia. Destacam-se as mensagens de sala de bate-papo e fóruns por funcionarem de forma mais livre. A Wikilégis, por ser a ferramenta mais recente, conta com números menores.

Quadro 1. e-Democracia em números

Acessos	52 milhões
Contribuições em Wikilégis	2.200
Comunidades virtuais legislativas	57
Mensagens em salas de bate-papo	20.000
Tópicos de discussão criados	4.000
Participações nos fóruns	23.000
Ideias no “Nossas ideias”	518 ideias/153.236 votos

Com base nos dados e na observação da rotina do portal, percebe-se o pouco impacto das discussões do Espaço-Livre, que funciona mais como arena incubadora de propostas de discussão pela sociedade e serve, portanto, como forma de mapeamento dos tópicos considerados relevantes pelos participantes. Não há, como nas comunidades virtuais legislativas (CVL), relatórios publicados no portal que evidenciam algum tratamento das participações e respostas dos parlamentares. As CVLs compreendem temas diversos, como marco civil da internet, estatuto da juventude, mudança do clima; política espacial, etc.

Estudo anterior (FARIA, 2012) mostra como tais contribuições foram de fato utilizadas e aproveitadas na elaboração do texto final, conforme registrado na apreciação do Estatuto da Juventude. Segundo sua relatora, deputada Manuela D'Ávila, em entrevista realizada para a pesquisa, cerca de 30% do texto foi construído com base nas sugestões de cidadãos realizadas no Portal e-Democracia. Como exemplo, a relatora cita a parte da regulamentação dos conselhos da juventude, tópico bastante abordado nas discussões, onde participantes de localidades com contextos sociais, políticos e econômicos muito diversos puderam opinar sobre as peculiaridades da sua região.

Também na discussão sobre o projeto de lei sobre o Marco Civil da Internet, o relator da matéria, deputado Alessandro Molon, apontou nominalmente¹¹, em cada artigo do texto substitutivo que apresentou, todos os usuários do e-Democracia que contribuíram para a construção daquele dispositivo. Mais recentemente o portal viabilizou a participação cidadã na discussão da reforma política dentro do Grupo de Trabalho parlamentar criado em 2013 para discutir o tema: mais de 150 mil acessos ao debate, mais de 3 mil postagens e mais de 115 mil votos em enquete sobre os temas da reforma política (COTRIM, 2015).

Entretanto, a participação foi sendo amenizada ao longo do funcionamento do Grupo de Trabalho para a reforma política, quando passaram a ser feitas apenas algumas menções esporádicas ao portal, sem repercutir, de fato, as manifestações das pessoas que acessavam o *website* (COTRIM, 2015). Mesmo assim, o fórum do Grupo de Trabalho teve

¹¹ Aqui está o quadro com as respectivas sugestões dos cidadãos incorporadas ao texto final apresentado pelo deputado Alessandro Molon. Este quadro é parte do seu parecer: <<http://goo.gl/GxiZ67>>. Acesso em: 18 abr. 2016.

251.477 visualizações, tema de maior número de visitas do portal e-Democracia, seguido com grande diferença pela Conferência Virtual (uma etapa preparatória da 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social - 1ª Consocial), com um total de 6.221 visitas (COTRIM, 2015).

De maneira geral, mesmo quando não há participação massiva em relação a assuntos mais técnicos, como na regulamentação do Sistema Único de Saúde e na discussão sobre a Política Espacial, as poucas contribuições são geralmente realizadas por técnicos do assunto (e não cidadãos comuns, sem experiência no tema) e apresentam alta qualidade em seu conteúdo, conforme atestaram os consultores legislativos dessas áreas¹². Algumas discussões apresentaram ampla participação em alguns momentos, com objetivos diversificados e impacto menos direto no texto final, mas com reverberação no processo legislativo. É exatamente o caso da discussão relativa a crimes na internet. Tendo em vista o caráter polêmico do assunto, por envolver grande engajamento dos internautas, houve contribuições variadas nos *chats* de audiências públicas interativas, nos fóruns de discussão e no Wikilégis (FARIA, 2014). Tal participação, apesar de ser restrita, só é possível em razão da transparência dos dados e acesso à ferramenta de participação, o que gera empoderamento do cidadão e capacidade de influenciar decisões, ainda que não diretamente decidindo.

Por ser uma ferramenta de interação baseada em novas tecnologias que avançam a cada dia, o portal e-Democracia enfrenta dificuldades importantes. A interface do portal tem sido constantemente aprimorada, contudo ainda se mostram necessárias melhorias no que diz respeito aos requisitos de acessibilidade da plataforma, bem como no que tange a uma navegabilidade mais amigável e intuitiva (*user friendly*).

Há vários elementos que podem afetar a capacidade com que parlamentares utilizam canais de interação digitais como o e-Democracia, que merecem pesquisa mais apurada, a exemplo dos fatores: a idade; a experiência com o uso de ferramentas digitais; a estrutura de recursos

¹² A consultoria legislativa da Câmara é formada por especialistas em 21 áreas de conhecimento em políticas públicas, tais como saúde, educação, trabalho etc. São profissionais que se submeteram a um concurso público nacional, e após três anos no cargo adquirem estabilidade. Não estão vinculados, portanto, a partidos políticos.

humanos montada para esse fim; a forma de fazer política, que tem a ver com a antiga questão sobre autonomia do mandato (quanto mais permeável for o mandato pode o parlamentar a sentir mais constrangido a agir de acordo com a população e perder sua autonomia para agir como melhor lhe parecer¹³).

Entre junho de 2009 e julho de 2015, menos de dez por cento dos 513 deputados participaram de alguma forma no portal. Um dos empecilhos para a intensificação desse processo é a dificuldade dos legisladores no manuseio das ferramentas de interatividade digital e na sua incorporação na rotina parlamentar. A forma como os parlamentares têm reagido a esse tipo de interação com a sociedade é absolutamente assimétrica.

Constatou-se ainda a dificuldade de parlamentares conseguirem disponibilizar (ou priorizar) tempo para postar e debater com os internautas no portal e-Democracia. Alguns o fazem diretamente e sem assessoria, ou seja, acessam o portal, preenchem o cadastro inicial e começam a participar, seja por meio de uma contribuição nos fóruns de discussão, seja por meio de participação em *chats* ocasionais (por sinal, uma das ferramentas preferidas pelos parlamentares, por ser fácil de usar e com respostas imediatas aos participantes).

Daquilo que foi exposto, percebe-se que os seis aplicativos disponibilizados pelo e-Democracia são sementes com potencial imenso de transformação e de apropriação pelos *netizens*, inclusive para aproveitamento das possibilidades democráticas da nova esfera pública. O Wikilegis, por exemplo, materializa possibilidade distantíssima do cidadão comum até pouco tempo, impossível no contexto das monarquias absolutistas, de participação direta na elaboração de um texto legal. *Cada cidadão, um parlamentar* deixou de ser utopia de rousseauianos e transformou-se em realidade.

Muitas vezes as pessoas subestimam as conquistas da democracia digital por associá-las a expectativas arquetípicas de democracia direta – todo mundo decidindo sobre tudo, o tempo todo. Ufanista, essa versão de democracia direta não existiu sequer entre os gregos, seus pais. Na verdade, a democracia digital possibilita transformações estruturais na

¹³ Pitkin coloca muito bem esse debate em *The Concept of Representation* (1967).

forma como vivenciamos democracia e, nesse quesito, estamos apenas ensaiando ainda.

Para que o e-Democracia se torne espaço significativo na nova esfera pública brasileira, é necessário, contudo, que se dissemine seu conhecimento pela população. Nos seus seis anos de existência, tem-se pouco mais de 52 milhões de acessos. Considerando a população brasileira atual, que ultrapassou a marca de 200 milhões de pessoas, há muito espaço para avançar. Entretanto, há que se destacar sua importância como instrumento de participação qualificada da sociedade, com potencial de ampliação de interferência cidadã. Para isso, obviamente, é necessário também mudanças na cultura política brasileira, considerada por muito tempo marcada pela apatia em relação à política, percepção que tem mudado nos últimos anos, principalmente após os mundialmente conhecidos protestos diversificados de 2013¹⁴ e em relação ao impeachment da Presidente Dilma Roussef em 2015 e 2016.

O LABHACKER E AS AÇÕES DE TRANSPARÊNCIA

Quatro anos depois do e-Democracia, surge o instrumento que viria a incorporá-lo, com o nome de LabHacker. O laboratório engloba o e-Democracia por ser maior do que ele ao promover a transparência necessária para participação e *accountability*. Mas seu surgimento dependeu do próprio e-Democracia, já que da experiência bem-sucedida deste instrumento de participação vão surgindo demandas de aprimoramento de contato e interface com a Câmara em moldes mais adaptados à sociedade.

O primeiro Hackaton legislativo federal brasileiro, que daria origem ao LabHacker, aconteceu na última semana de outubro de 2013, quando programadores, desenvolvedores e especialistas em novas tecnologias de todo o país se reuniram na Câmara dos Deputados em Brasília. Em cima dos dados publicados pela Câmara, eles criaram aplicativos eletrô-

¹⁴ Os protestos de 2013 são conhecidos por terem levado milhões de brasileiros às ruas, inicialmente por causa do preço das passagens de ônibus, mas posteriormente evoluiu para assuntos de pauta de política nacional, como corrupção. Foram apartidários e principalmente mobilizados pelas redes sociais.

nicos destinados a melhorar a transparência do trabalho parlamentar e a aprofundar a compreensão do universo legislativo¹⁵. Em poucos dias, os participantes do evento desenvolvem projetos tecnológicos que potencialmente contribuem para a transparência do Legislativo, cruzando dados legislativos e os mostrando de maneira inovadora, interativa e compreensível para qualquer público. O resultado dessa primeira maratona *hacker* foram 27 aplicativos de transparência voltados à atuação parlamentar e à forma de uso dos recursos públicos para o exercício do mandato.

Dentro desse conceito de transparência, não basta que os parlamentos disponibilizem informações e dados sobre seu funcionamento, mas que estimulem cidadãos (*hackers*, por exemplo) a mostrarem seu próprio modo de entender o parlamento e, assim, facilitar também a compreensão por parte dos outros cidadãos, demanda que já vinha sendo percebida por meio do *netizen* que frequenta o e-Democracia. O *netizen* quer garantir que as regras próprias da convivência em liberdade na internet sejam respeitadas também institucionalmente.

Essa nova proposta de contratualidade pretende mudar de forma significativa a relação entre movimentos *hackers* e instituições. Antes considerados os “garotos maus” da web, quando invadiam e pirateavam *websites* de empresas e governos, os *hackers* podem hoje ser atores propulsores de inovação tecnológica em instituições públicas e privadas (JORDAN; TAYLOR, 1998; JANSSEN, 2012). E uma hackear cidadão vai surgindo como forma de mostrar que participação depende de total acesso e participação. O *netizen* precisa saber que as informações estão colocadas para qualquer interação, e que tanto o “caminho de ida quanto o de volta” estarão abertos – lembrando um conceito que antecede a web 2.0, mas parece ser avocado por ela, que é o diálogo como pressuposto para uma comunicação pública (ZÉMOR, 1995), que é sem dúvida parte do contexto da esfera pública do *netizen*.

A experiência do Hackathon possibilitou contato próximo entre jovens *hackers* e o universo das instituições democráticas. Os ganhos disso

¹⁵ Para conhecer detalhes do regulamento e aplicativos desenvolvidos das maratonas *hackers* de 2013 e 2014, acessar o seguinte link: <<http://www2.camara.leg.br/responsabilidade-social/edulegislativa/educacao-legislativa-1/educacao-para-a-democracia-1/hackathon/2014/hackaton2014>>. Sobre os aplicativos, também acessar o link <<http://labhackercd.net/hackathon.html#hackathons>>. Acesso em: 04 mar. 2015.

ocorreram nos dois lados. Os *hackers* aprenderam, ainda que superficial e limitadamente, sobre o funcionamento da democracia parlamentar. Já a Câmara pôde se beneficiar com a cultura de criatividade, experimentalismo, colaboração e agilidade desses programadores, por meio dos aplicativos criados e se inserir no universo do *netizen*, o que obviamente não deixa de ser uma forma de se inserir na esfera pública internética, garantindo seu lugar de fala, garantindo a pluralidade discursiva que pressupõe uma esfera pública.

Passados os momentos de intensidade e empolgação de um evento colaborativo como o Hackathon, alguns aplicativos apresentados foram retirados da internet, ou simplesmente não funcionam mais; problemas apontados por usuários dos aplicativos não são resolvidos; não se tem a manutenção mínima dos aplicativos, nem se verifica sua evolução, entre outros.

Além disso, o alcance desses resultados tem sido muito limitado. Poucos parlamentares conhecem tais aplicativos e entendem essas novas atividades de colaboração para fins de transparência. Há envolvimento de alguns parlamentares, mas não de partidos ou demais colegiados legislativos, como as comissões.

A ignorância em relação a tais tecnologias é também comum entre os cidadãos, e uma parcela muito menor ainda da sociedade se engaja efetivamente em tais atividades. No momento em que este artigo é escrito, transparência colaborativa no Legislativo é uma atividade de nicho muito restrito, que engatinha no desenvolvimento do espaço de convívio com o *netizen*.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Democracia digital é a vivência da democracia em uma nova esfera pública, construída digitalmente. Essa definição é claramente pós-operatória e transcende a instrumentalização das novas tecnologias de informação e comunicação. Portanto, abre caminhos para novas compreensões da democracia, mudando a equação de [democracia + internet] para [democracia **com** internet]. Aqui nos alinhamos à noção de que a apropriação de novas tecnologias pelo homem, desde o primeiro

sílex talhado para cortar melhor, modifica o homem, que passa a pensar **com** a nova tecnologia e a agir de modo apropriado.

Começamos o capítulo discutindo o surgimento do *netizen*, o cidadão que pensa e age com a internet. O ponto essencial aqui é a “potencialidade” do *netizen*, o que dialoga bem com a noção da virtualidade – aquilo que existe em potencial. Diferentemente do cidadão, isolado na massa, anônimo, cuja principal participação no processo político é votar a cada ciclo eleitoral, o *netizen* pode fazer sua voz alcançar milhões de pessoas; fazer-se presente no Parlamento e interagir com parlamentares, ainda que a milhares de quilômetros de distância; redigir textos legais e contar com a possibilidade de que venham a ser aprovados; poder semear agendas, participando de fóruns e grupos de discussão; poder estreitar afinidades com grupos e redes de grupos, participando simultaneamente de diversas comunidades virtuais. Ainda estamos nos primórdios da era dos *netizens*, mas já podemos vislumbrar o quanto de potencial existe nesse pequeno grão de mostarda.

Interessante observar, aqui, que esse olhar para a democracia digital se abstém de juízos de valor quanto ao conteúdo semântico do termo democracia. Escapa-se, assim, às discussões quanto ao grau e à medida de democratização de uma sociedade. Não que o tema não seja relevante, porém, o que buscamos foi enfatizar as transformações acontecidas na democracia, a partir da adjetivação proposta: digital.

A apresentação de uma experiência (portal e-Democracia) vivida pela Câmara dos Deputados teve o propósito de demonstrar como o impacto social e político da nova esfera pública ainda é marginal. No entanto, fica muito claro como é imenso o potencial de transformação de qualquer iniciativa que vise a alavancar a ação do *netizen* nessa nova esfera pública.

O desenvolvimento colaborativo, com a participação conjunta de cidadãos, parlamentares e servidores públicos, por exemplo, sugere um modelo novo de viabilização de ações de transparência que, no futuro, pode gerar frutos mais substanciais e duradouros. Encerramos essa reflexão, portanto, remetendo a discussão ao tema do governo como plataforma – com o Estado disponibilizando estrutura, em código aberto, para que os cidadãos acionem os mais diversos tipos de aplicativos e usos, reconfigurando as vivências democráticas na contemporaneidade.

REFERÊNCIAS

- AVELAR, L. Participação política. In: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (Orgs.). **Sistema político: uma introdução**. São Paulo: UNESP, 2004. p. 23-35.
- AVRITZER, L. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua Nova**, n. 49, 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n50/a03n50.pdf>>.
- _____. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: da Autorização à Legitimidade da ação. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007.
- BARBER, B. **Strong Democracy – Participatory politics for a new age**. Califórnia: University of California Press, 2003.
- BEIGUELMAN, Giselle. **Link-se: arte/mídia/política/cibercultura**. São Paulo: Peirópolis, 2005.
- BENHABIB, S. Toward a deliberative model of democratic legitimacy. In: BENHABIB, S. (Ed.). **Democracy and difference: contesting the boundaries of the political**. Nova Jersey: Princeton University Press, 1996.
- BOBBIO, N. **Estado, governo, sociedade**. Para uma teoria geral da política. 12. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.
- 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: Editora da Câmara dos Deputados, 2007.
- COLEMAN, S; BLUMLER, J. G. **The internet and democratic citizenship: theory, practice and policy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- COTRIM, A. Repercussões da participação popular na tramitação da reforma política na Câmara dos Deputados. 2015. 111 f. Dissertação (Mestrado em Poder Legislativo da Câmara dos Deputados) – Centro de Formação, treinamento e aperfeiçoamento, Câmara dos Deputados, Brasília, 2015. Disponível em: <file:///C:/Users/Letra%20e%20Imagem/Desktop/repercussoes_participacao_nascimento.pdf>.
- DRYZEK, J.; LIST, C. Social choice theory and deliberative democracy: a reconciliation. **Political Science**, Londres, v. 33, p. 1-28, dec. 2003.
- EYLER-WERVE, K.; CARLSON, V. **The Civic Apps Competition Handbook**. Califórnia: O'Reilly, 2012.

- FARIA, Cristiano Ferri Soares. **O Parlamento aberto na Era da Internet: pode o povo colaborar com o Legislativo na elaboração das leis?** Brasília: Edições Câmara, 2012.
- _____. Participação popular na elaboração de leis: análise do Projeto e-Democracia da Câmara dos Deputados. In: CUNHA, E. S. M.; THEODORO H. D. **Desenho Institucional, Democracia e Participação: Conexões Teóricas e Possibilidades Analíticas**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2014. p. 155-176.
- FREITAS, C. S.; LIMA, F. F.; LIMA, F. Q. Os desafios ao desenvolvimento de um ambiente para participação política digital: o caso de uma comunidade virtual legislativa do projeto e-Democracia no Brasil. **Organ. Social**, Salvador, v. 22, n. 75, out./dez. 2015. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/1984-9230759>>.
- FUNG, A.; COHEN, J. Democracia radical. **Política e Sociedade**, n.11, p. 221-237, out. 2006.
- GALIMBERTI, Umberto. **Psiche e techne: o homem na idade da técnica**. São Paulo: Paulus, 2006.
- GLOBAL CENTER FOR ICT IN PARLIAMENTS. **World e-Parliament Report 2012**. Disponível em: <<http://www.ictparliament.org/WePReport2012.html>>. Acesso em: 23 mar. 2015.
- GOMES, W. Internet e participação política. In: GOMES, W.; MAIA, R. (Orgs.). **Comunicação e Democracia**. São Paulo: Paulus, 2008.
- _____. Participação política online: questões e hipóteses de trabalho. In: MAIA, R.; GOMES, W.; MARQUES, F. (Orgs.). **Internet e Participação Política no Brasil**. Porto Alegre: Editora Sulina, 2011.
- GUEDES, A. P.; MARQUES, K.; DESTRO, M. A Participação Popular na Democracia Brasileira por meio da Internet. Trabalho apresentado no DT 1 – Jornalismo do XVI Congresso de Ciências da Comunicação na Região Centro-Oeste, Águas Claras, UCB, 8 a 10 de maio de 2014.
- GUTMANN, A.; THOMPSON, D. **Democracy and Disagreement**. Massachusetts: Harvard University, 1996.
- HABERMAS, Jürgen. **Mudança Estrutural da Esfera Pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- _____. **Era das transições**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

- JANSSEN, K. Open Government Data: Right to Information 2.0 or its Rollback Version?. **ICRI Research Paper** No. 8, September 2012. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2152566>
- JOHNSON, Steven. **Cultura da interface**: como o computador transforma nossa maneira de criar e comunicar. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001.
- JORDAN, T; TAYLOR, P. A sociology of hackers. **The Sociological Review**, Vol. 46, Issue 4, Nov. 1998, p. 757-780.
- LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 49-103, 2006.
- LEMOS, André. **Cibercultura, tecnologia e vida social na cultura contemporânea**. Porto Alegre: Editora Sulinas, 2002.
- MARQUES, F. P. J. A. **Participação política e Internet**: meios e oportunidades digitais de participação civil na democracia contemporânea, com um estudo do caso do Estado Brasileiro. 2008. 498 f. Tese (Doutorado em Comunicação) – Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Comunicação, Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, Salvador, 2008. Disponível em: <<http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/671>>.
- MATURANA, Humberto. **A ontologia da realidade**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1997.
- MCLUHAN, Marshall. **Os meios de comunicação como extensões do homem (Understanding Media)**. São Paulo: Cultrix, 1996.
- MITOZO, I. B. E-participação e mecanismos de intervenção civil: o portal e-Democracia e a discussão das leis do orçamento nacional. **E-legis**, Brasília, n. 17, p. 51-71, maio/ago. 2015.
- MOUFFE, C. **The Democratic Paradox**. London: Verso, 2000.
- MUMFORD, Lewis. **Technics and Civilization**. Nova York: A Harvest/HBJ Book, 1963.
- NICHEL, A. A experiência de construção colaborativa do marco civil da internet: as possibilidades da participação cidadã diante da crise democrática do sistema representativo. **Democracia Digital e Governo Eletrônico**, Florianópolis, n. 11, p. 187-204, 2014.
- NOGUEIRA, M. A. **Um estado para a sociedade civil**. São Paulo: Cortez, 2011.

- OATES, Sarah. Towards an online Bill of Rights. In: FLORIDI, Luciano (Ed.). *The Onlife Manifesto: Being human in a Hyperconnected Era*. Nova York: Springer Publishing, 2015.
- PATEMAN, C. **Participation and Democratic Theory**. Cambridge: Cambridge University Press, 1970.
- PITKIN, H. **The concept of representation**. Califórnia: University of California Press, 1967.
- RABAT, M. N. **Representação, participação política e controle social: instituições, atores e história**. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2010. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/3966/representacao_politica_rabat.pdf?sequence=1>.
- SAMPAIO, R. Participação Política e os Potenciais Democráticos da Internet. *Revista Debates*, v. 4, n. 1, p. 29-53, 2010.
- STERLAC. Das estratégias psicológicas às ciberestratégias: a protética, a robótica e a existência remota. In: DOMINGUES, Diana (Org.). **A arte no século XXI: a humanização das tecnologias**. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1997.
- URBINATI, N. “O que torna a representação democrática”. Texto apresentado no **Encontro Anual da American Political Science Association (Apsa)**, Washington (EUA), setembro de 2005. Tradução de Mauro Soares. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a07n67.pdf>>.
- URBINATI, Nádia; WARREN, Mark. The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory. *Annual Review of Political Science*, v. 11, p. 387-412, sep. 2008.
- ZÉMOR, Pierre. **La Communication publique**. Paris: PUF, 1995.

SOBRE OS ORGANIZADORES

Sivaldo Pereira da Silva é professor da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília (UnB) e do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da UnB. É PhD em Comunicação e Cultura Contemporâneas pela Universidade Federal da Bahia (UFBa), com estágio doutoral na University of Washington (EUA). Tem pós-doutorado em Democracia Digital no Poscom-UFBa. Desenvolveu trabalhos como pesquisador visitante no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), como consultor da Unesco para aplicação de indicadores de Desenvolvimento da Mídia no Brasil, como pesquisador em estudo internacional apoiado pelo Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGIBr). É o coordenador do eixo acadêmico do projeto Laboratório de Cultura Digital e coordenador do Centro de Estudos em Comunicação, Tecnologia e Política (CTPol), grupo de pesquisa na UnB. Também desenvolve pesquisas sobre comunicação pública, mídia e opinião pública, políticas de comunicação, regulação da comunicação, transparência, privacidade e intermediações digitais. E-mail: sivaldop@unb.br

Rachel Callai Bragatto é doutora e mestra em Sociologia pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFPR, realizou estágio de doutorado na Universidade da Califórnia, campus Los Angeles (UCLA), com a cientista política Carole Pateman. É graduada em Comunicação Social, nas habilitações de Jornalismo e Publicidade e Propaganda. Tem experiência nas áreas de Sociologia Política, Teoria Democrática e Comunicação e Política. Desenvolve estudos sobre participação política, cultura política, gênero e impactos da internet sobre a prática política e engajamento cívico. É pesquisadora associada ao projeto Laboratório de Cultura Digital – LAB (UFPR). E-mail: rachelbragatto@gmail.com

Rafael Cardoso Sampaio é doutor em Comunicação e Cultura Contemporâneas pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). É professor de Ciência Política na Universidade Federal do Paraná (UFPR) e professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e do Programa de Pós-Graduação em Comunicação Social da UFPR. É pesquisador Associado do Centro de Estudos Avançados em Democracia Digital (CEADD) da UFBA e do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). É co-organizador das coletâneas “Do Clique à urna: internet, redes sociais e eleições no Brasil” e “Deliberação Online no Brasil entre iniciativas de democracia digital e redes sociais de conversação”, ambas lançadas pela EDUFBA. Pesquisa sobre comunicação e política, enquadramentos, democracia digital, orçamentos participativos digitais e deliberação *on-line*. E-mail: cardososampaio@gmail.com

SOBRE OS AUTORES

Alexandre Fernandes Barbosa é doutor em Administração de Empresas pela FGV, com pós-doutoramento na HEC Montreal no Canadá, mestre em Administração de Empresas pela Bradford University na Inglaterra, mestre em Ciência da Computação pela UFMG e engenheiro eletricitista pela PUC-MG. Gerente do Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação – CETIC.br. Responsável pela coordenação de pesquisas nacionais para a produção de indicadores e estatísticas sobre o acesso e o uso das tecnologias de informação e comunicação (TIC) no Brasil, estudos sobre as implicações socioeconômicas das TIC e programas de capacitação em metodologias de pesquisas no âmbito da América Latina e países de língua portuguesa na África. Coordenador do Grupo de Especialistas sobre indicadores TIC Domicílios da União Internacional de Telecomunicações (UIT) e membro do International Advisory Group of Experts do projeto Global Kids Online. E-mail: alexandre@nic.br

Alexandre Hannud Abdo é membro do Garoa Hacker Clube. Cientista molecular e doutor em Física pela USP, fez pós-doutorados em Estatística e Tecnologias para Redes de Colaboração na Saúde, na FIOCRUZ

e na FM-USP. Hoje trabalha no Laboratório Interdisciplinar Ciências, Inovação e Sociedade (LISIS-INRA), na Universidade Paris-Est, França. Canal: <https://hubzilla.com.br/channel/aleabdo>. E-mail: abdo@member.fsf.org

Ana Cláudia Farranha possui graduação em Direito pela Universidade Federal do Espírito Santo (1991), mestrado em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (1999) e doutorado em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (2006). É professora adjunta da Faculdade de Direito - Universidade de Brasília - FD/UnB, desenvolvendo atividades na área de Direito e Gestão Pública. É pesquisadora do Centro de Estudos Avançados de Governo e Administração Pública, professora do Programa de Pós-Graduação do Programa de Pós Graduação em Direito da UnB - PPGD/UnB. Coordenou a pesquisa Administração Pública e Redes Sociais, financiada com recursos do CNPq. Tem experiência na área de Ciência Política e Direito, atuando principalmente nos seguintes temas: Estado, Marco Regulatório e Políticas Públicas; Equidade e Estudos de Participação; Política, Direito e Internet. E-mail: anclaud@uol.com.br

Ana Júlia Possamai é analista pesquisadora da Fundação de Economia e Estatística (FEE-RS). Doutora e mestre em Ciência Política e bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Pesquisadora associada do GT Governança Digital e do GT Avaliação de Políticas Públicas do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV-UFRGS). Integra o GT Dados Abertos da Subchefia de Ética e Transparência da Casa Civil - Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Dedicar-se às temáticas de governo eletrônico e democracia digital; governo aberto e dados abertos; transparência e acesso à informação; diagnóstico, monitoramento e avaliação de políticas públicas. E-mail: anajulia.possamai@gmail.com

André Rehbein Sathler é graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Minas Gerais (1995), mestre em Comunicação pela Universidade Metodista de São Paulo (2005) e mestre em Gerenciamento de Sistemas de Informação pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas (2000). Doutor em Filosofia (Inteligência Artificial) pela

Universidade Federal de São Carlos. Tem experiência como gestor educacional, tendo sido chefe de gabinete da Reitoria (UNIMEP), coordenador de curso de graduação (UNIMEP), vice-reitor acadêmico (Izabela Hendrix); diretor da Faculdade de Gestão e Negócios (UNIMEP); pró-reitor de graduação e educação continuada (UNIMEP) e pró-reitor de pós-graduação, pesquisa e extensão (UNIMEP). Consultor do Ministério da Educação, da Capes e do Ministério da Justiça. Autor de diversos livros e artigos científicos. Professor do Mestrado Profissional em Poder Legislativo (Cefor-Câmara dos Deputados). E-mail: andre.sathler@gmail.com

Arthur Ituassu é professor de Comunicação Política do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), doutor em Relações Internacionais, coordenador do Grupo de Pesquisa em Comunicação, Internet e Política (COMP), pesquisador associado ao Centro de Estudos Avançados em Democracia Digital e Governo Eletrônico (CEADD), vice-presidente da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política (COMPOLÍTICA - 2015/2017) e membro da World Association for Public Opinion Research (WAPOR). E-mail: ituassu@puc-rio.br

Christiana Soares de Freitas é professora do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito e do Departamento de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília. Doutora em Sociologia da Ciência e da Tecnologia pela Universidade de Brasília. Suas principais áreas de atuação são Inovação no Setor Público, Redes de Participação Política, Governança Digital e Regulação da Internet. Organizou, em 2016, o livro *Inovação, Governança Digital e Políticas Públicas*. Suas mais recentes publicações analisam as redes de participação política digital e o papel dos *commons* e *big data* na sociedade contemporânea. Líder do grupo de pesquisa Estado, Regulação, Internet e Sociedade (GERIS), coordena o Observatório das Redes de Participação Política Digital no Brasil. E-mail: freitas.christiana@gmail.com

Cristiano Ferri Soares de Faria é professor titular do Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação e Treinamento da Câmara dos Deputados e diretor do Laboratório Hacker da Câmara dos Deputados. Destaca-se como um dos idealizadores do Portal e-Democracia de parti-

cipação social dessa Casa. Como profissional da Câmara dos Deputados desde 1993, tem trabalhado em projetos relativos ao processo legislativo, qualidade da lei, transparência legislativa, democracia digital, atividades colaborativas (maratonas hacker) e inovação. É doutor em Ciência Política e Sociologia pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, mestre em Políticas Públicas pela Queen Mary College – Universidade de Londres e pesquisador associado do Ash Center for Democratic Governance and Innovation da Universidade de Harvard. E-mail: ferri.cristiano@gmail.com

Debora Rezende de Almeida é professora do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (UnB). Possui doutorado em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais. Sua tese recebeu menção honrosa do Prêmio Capes de Teses, Edição 2011. É co-coordenadora do Grupo de Pesquisa “Repensando as relações Sociedade e Estado” (RESOCIE), da UnB. Entre suas principais publicações estão seus três últimos artigos na *Critical Policy Studies* (v. 10, 2016), na *Revista Brasileira de Ciências Sociais* (v. 28, n. 2) e na *Opinião Pública* (v. 20, n. 1). É também autora do livro *Representação além das eleições: repensando a relação Estado e sociedade* (Paco Editorial, 2015), ganhador do Prêmio Victor Nunes Leal, da Associação Brasileira de Ciência Política, 2016. E-mail: deborarezende.almeida@gmail.com

Henrique Z. M. Parra é sociólogo e ativista. Professor da graduação e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de São Paulo. Realizou o bacharelado e mestrado em Sociologia na USP e doutorado em Educação pela Unicamp. É coordenador do Laboratório de Tecnologia, Política e Conhecimento (Pimentalab), membro da Rede Latino-Americana de Estudos em Vigilância, Tecnologia e Sociedade (LAVITS) e atualmente desenvolve pesquisa de pós-doutorado com apoio do CNPq no Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação no IBICT/UFRJ. Site: <http://blog.pimentalab.net> E-mail: henrique@pimentalab.net

Kelly Prudencio é doutora em Sociologia Política pela Universidade Federal de Santa Catarina, com pós-doutorado em Comunicação pela Universidade Federal de Minas Gerais. Professora do Departamento de Comu-

nicação e do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal do Paraná, onde coordena o grupo de pesquisa Comunicação e Participação Política (CNPq). Tem experiência na área de Comunicação e Sociologia, atuando principalmente com os seguintes temas: mídia e movimentos sociais, comunicação e mobilização política nas redes digitais, lutas por reconhecimento, ativismo digital e estudos de enquadramento noticioso e interpretativo. E-mail: kelly.prudencio5@gmail.com

Lenise Aubrift Klenk é mestranda do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal do Paraná. Pesquisadora do grupo de pesquisa Comunicação e Participação Política (CNPq). Formada em Jornalismo pela Universidade Federal do Paraná, tem 19 anos de experiência profissional em veículos e assessorias de comunicação. Passou por empresas como Gazeta do Povo e Rádio CBN, além de ter coordenado as equipes de Comunicação da OAB e dos Institutos Lactec. Experiência também como docente da PUC Paraná. Atualmente é jornalista da Rádio BandNews FM. E-mail: leniseak@gmail.com

Leticia Capone é doutoranda em Comunicação Social na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), desenvolve pesquisas no campo da Comunicação Política. É mestre em Comunicação Social e especialista em Comunicação e Imagem pela mesma instituição. Integra o Grupo de Pesquisa em Comunicação, Internet e Política da PUC-Rio, coordenado pelo professor Arthur Ituassu, e atualmente exerce o cargo de produtora cultural na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). E-mail: leticiacapone@gmail.com

Malena Rehbein Rodrigues é doutora em Ciência Política e Sociologia pelo IUPERJ (janeiro/2011), hoje Iesp-Uerj. Possui mestrado em Relações Internacionais e Teoria Política Contemporânea pela Universidade de Westminster (2003), mestrado em Comunicação pela Universidade de Brasília (1997) e graduação em Comunicação Social – habilitação Jornalismo – pela Universidade de Brasília (1994). É analista legislativa da Câmara dos Deputados, onde trabalha como jornalista e professora do Mestrado Profissional em Poder Legislativo (Cefor). Tem experiência na área de Ciência Política e Jornalismo, atuando principalmente nos seguintes temas: democracia, mídia/política, jornalismo político, parti-

cipação e representação política. É autora do livro *Imprensa e Congresso - ou Como a mídia pauta a política* (Edições Câmara, 2002) e diversos artigos abordando a questão da imprensa e da qualidade da democracia no Brasil, e da participação social em instituições políticas. E-mail: ma-lena.rehbein@gmail.com

Manuella Maia Ribeiro é doutoranda em Administração Pública e Governo pela Fundação Getulio Vargas (FGV) e mestre pela mesma instituição. Bacharel em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de São Paulo e Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Analista de informações do Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br), onde atua como coordenadora das pesquisas TIC Governo Eletrônico e TIC Organizações Sem Fins Lucrativos. Os principais temas de pesquisa são: governo eletrônico, governança eletrônica, esfera pública virtual, dados governamentais abertos, transparência pública, relações entre governo e sociedade, tecnologias sociais e políticas públicas. E-mail: manuella@nic.br

Marcus Abílio Pereira é professor adjunto do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais. Possui doutorado em Sociologia Política pela Universidade de Coimbra (Portugal) e coordena o Centro de Pesquisas em Política e Internet (CePPI-UFMG). Seus interesses de investigação incluem teoria democrática, teorias pós-coloniais, movimentos sociais e internet e política. É um dos organizadores de *Democracia Digital: publicidade, instituições e confronto político* (Editora UFMG, 2016). E-mail: magopebh@gmail.com

Maria Alejandra Nicolás é professora do curso de Administração Pública e Políticas Públicas, ILAESP, da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). Doutora e mestre em Sociologia pela Universidade Federal do Paraná (UFPR, Brasil). Especialista em Gestão de Programas, Projetos e Políticas Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC, Brasil). Graduada em Ciência Política pela Universidade de Buenos Aires (UBA, Argentina). Tem experiência na área de internet e política, democracia digital e políticas públicas. E-mail: alejandranicolas@gmail.com

Ricardo Fabrino Mendonça é professor do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Bolsista de produtividade do CNPq, é coordenador do MARGEM – Grupo de Pesquisa em Democracia e Justiça. Atua nas áreas de Teoria Democrática, Teoria Crítica, Conflitos Sociais e Comunicação e Política. Publicações recentes podem ser encontradas em: *Constellations; Political Studies; Policy & Society; Policy Studies, Critical Policy Studies; Opinião Pública; Dados; RBCS; Revista de Ciência Política* (Santiago); *Análise Social; Revista de Sociologia e Política; Brazilian Political Science Review; Lua Nova* e *RBCP*. É um dos organizadores de *Democracia Digital: publicidade, instituições e confronto político* (com M. A. Pereira e F. Filgueiras, Editora UFMG, 2016), de *Deliberação on-line no Brasil: entre iniciativas de democracia digital e redes sociais de conversação* (com R. Sampaio e S. Barros, Edufba, 2016) e de dois números especiais da revista *Critical Policy Studies* sobre Sistemas Deliberativos (com S. Elstub e S. Ercan, 2016). E-mail: ricardofabrino@hotmail.com

Sérgio Lifschitz é professor Associado da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), alocado no Departamento de Informática. Doutor em Informática com especialização em Bancos de Dados pela École Nationale Supérieure des Télécommunications (ENST Paris, França – Out/1990 a Jan/1994). Mestre em Engenharia Elétrica (Especialização: Sistemas e Geometria Computacional – Mar/1987 a Ago/1990) e Engenheiro Eletricista (Especialização em Sistemas – Mar/1981 a Julho/1986), ambos pela PUC-Rio. Pesquisador na área de bancos de dados com ênfase em (i) computação autônoma e sistemas contemplando autossintonia e autogerenciamento e (ii) ferramentas e sistemas de gerência de dados para aplicações em bioinformática. E-mail: sergio@inf.puc-rio.br

Vivian Mannheimer é jornalista, tradutora e mestranda em Comunicação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Traduziu livros de Ciências Sociais para várias editoras e trabalhou em grandes empresas de comunicação, como o Jornal do Brasil, Globosat e Deutsche Welle. Hoje é pesquisadora do Grupo de Pesquisa em Comunicação, Internet e Política (COMP) da PUC-Rio, onde realiza pesquisas em diversos campos da comunicação e política, como esfe-

ra pública, eleições e ativismo transnacional. E-mail: vmannheimer@gmail.com

Viviane Silva dos Santos é bacharel em Gestão Ambiental pela Universidade de Brasília (UnB). É pesquisadora associada ao Grupo de Pesquisa Observatório de Políticas Públicas (GEOPP). Foi bolsista de iniciação científica no período de 2013/2014. É técnica da Secretaria de Saúde do Distrito Federal (GDF). E-mail: santos.vivi2@gmail.com

Wilson Gomes é titular de Teoria da Comunicação na Universidade Federal da Bahia, pesquisador (CNPq 1-A) e orientador no Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas daquela universidade, além de coordenador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Democracia Digital (INCT.DD). Doutorou-se em Filosofia em 1988 com uma tese sobre a ideia de construção da realidade no Idealismo Alemão, na Fenomenologia e na Hermenêutica. Desde 1989 atua na área de Comunicação, nas especialidades de comunicação & política e democracia digital. É autor de Transformações da política na era da comunicação de massa (S. Paulo: Paulus, 2004 e 2008), Jornalismo, fatos e interesses (Florianópolis: Insular, 2009) e A política na timeline (Salvador: Edufba, 2014), além de coautor, com Rousiley Maia, de Comunicação & democracia: problemas e perspectivas (S. Paulo: Paulus, 2008).E-mail: wilsonsg@terra.com.br

LAB (LABORATÓRIO DE CULTURA DIGITAL)

Ficha técnica

Coordenação Geral

Andrea Caldas

Coordenação Executiva

João Paulo Mehl

Coordenação Eixo Desenvolvimento

Jacson Passold

Coordenação Eixo Academia

Sivaldo Pereira da Silva

Gestor Planejamento Estratégico

Márcio Cruz

Coordenação Financeira

Jucinel Dering

Coordenação Administrativa

Maria Stael Madureira

Coordenação de Eventos

Daniel Keller Mittelbach

Apoio a Eventos

Leonice Natividade de Oliveira Franco e Maria Tereza da Silva

Programadores

Lucas Pirola e Maurílio Atila Santana

Web designer

Diego Rojas e Thalita Sejanas

Produção Executiva

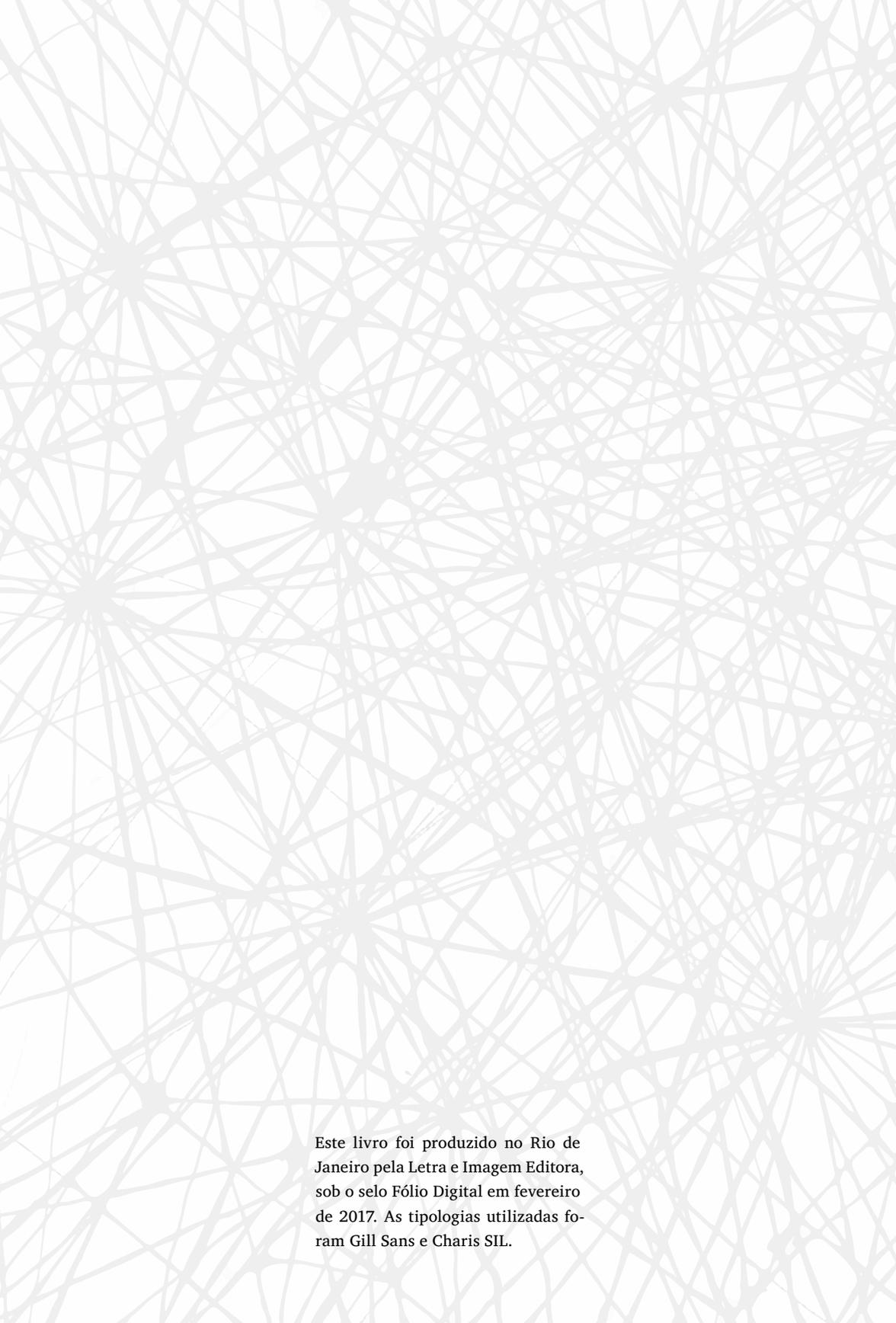
Loana Campos e Marile Bravo

Bolsistas de Comunicação

Heloisa Nichele e Priscilla Mayer (UFPR)

Bolsistas em Democracia Digital

Karina Dantas e Larissa Vasconcelos (UFAL)



Este livro foi produzido no Rio de Janeiro pela Letra e Imagem Editora, sob o selo Fólio Digital em fevereiro de 2017. As tipologias utilizadas foram Gill Sans e Charis SIL.

O livro é uma coletânea que reúne especialistas em Democracia Digital de diversas áreas (comunicação, administração, ciência política, sociologia etc.) para discutir questões conceituais e práticas que envolvem este campo. Temas como participação política e Internet, mídias sociais e engajamento político, cidadania online, transparência digital, consultas públicas e accountability são algumas das principais abordagens que constituem a obra. Tais temáticas, hoje fundamentais para se compreender a relação entre comunicação digital e democracias contemporâneas, são debatidas por pesquisadores atuantes nos principais grupos de pesquisas na área de diversas universidades brasileiras.



MINISTÉRIO DA
CULTURA



ISBN 978-85-61012-86-1

