



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE
DEPARTAMENTO DE GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

MONICA DE CARVALHO ROSA

**PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DIGITAL E COPRODUÇÃO DE
PROJETOS DE LEI EM REDES SOCIAIS GOVERNAMENTAIS: o caso do
portal e-Democracia**

BRASÍLIA - DF
2014

MONICA DE CARVALHO ROSA

**PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DIGITAL E COPRODUÇÃO DE
PROJETOS DE LEI EM REDES SOCIAIS GOVERNAMENTAIS: o caso do
portal e-Democracia**

Monografia apresentada ao Departamento de
Gestão de Políticas Públicas como requisito
parcial à obtenção do título de Bacharel
Gestão de Políticas Públicas.

Professora Orientadora: Dra. Christiana
Soares de Freitas

**BRASÍLIA - DF
2014**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília da aluna

Monica de Carvalho Rosa

Dra. Christiana Soares de Freitas
Professora-Orientadora

Dr. Luiz Fernando Macedo Bessa
Professor-Examinador

Dra. Suylan de Almeida Midlej e Silva
Professora-Examinadora

Brasília, 9 de julho de 2014

DEDICO este trabalho aos amantes da democracia, participação política e das instituições democráticas, e a todos os que acreditam na melhoria do funcionamento das mesmas.

AGRADECIMENTOS

A minha família, por todo o apoio, paciência e por sempre torcerem por mim desde o início.

À minha orientadora professora Dra. Christiana Freitas, pelas críticas, incentivo e, acima de tudo, inspiração.

Ao meu amor, Matheus, por estar ao meu lado e por tornar a minha vida mais leve e doce.

Aos amigos que fiz durante a graduação que tão amorosamente souberam ouvir, compartilhar e dialogar.

A todos, meu profundo e sincero agradecimento. Sem vocês esse sonho não seria possível!

RESUMO

A presente pesquisa teve como objetivo estudar o governo eletrônico, mais especificamente o portal governamental e-Democracia, procurando compreender como se dá o processo participativo no mesmo. Para tanto, foi realizada uma pesquisa qualitativa e descritiva, utilizando a etnografia virtual, entrevista e análise documental. Ao final, foi possível concluir que o processo participativo é simples. Por meio dele se exerce o controle social. O mesmo possui como vantagem a expansão da democracia e a aproximação entre os deputados e a sociedade. O portal limita-se quanto à navegabilidade e layout. As ferramentas possuem características híbridas dos modelos de gestão burocrático, gerencial e societal. Os níveis de interatividade são mesclados: a classificação varia de acordo com o propósito das ferramentas de participação, podendo ter mais de um nível em cada um dos instrumentos.

Palavras-chave: e- Democracia. Governo Eletrônico. Processo Participativo.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Aproege – Assessoria de Projetos e Gestão Estratégica

CVL – Comunidade Virtual Legislativa

DASP – Departamento Administrativo no Setor Público

DF – Distrito Federal

ENCCLA – Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro

TIC's – Tecnologias de Comunicação e Informação

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
1.1 Contextualização	9
1.2 Formulação do problema	12
1.3 Objetivo Geral	13
1.4 Objetivos Específicos	13
1.5 Justificativa	13
2 REFERENCIAL TEÓRICO	15
2.1 Modelos de gestão: burocrático, gerencial e societal	15
2.1.1 Modelo de gestão burocrático	16
2.1.2 Modelo de gestão gerencial	18
2.1.3 Modelo de gestão societal	20
2.2 Governo Eletrônico e Sociedade em rede	23
2.2.1 Governo eletrônico.....	23
2.2.2 Sociedade em rede.....	25
2.3 Participação política e democracia participativa	26
2.4 E-Democracia: uma inovação no setor público	30
2.5 Coprodução de serviços públicos.....	34
2.5.1 Coprodução de projetos de lei e políticas públicas	36
3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA	38
3.1 Caracterização da organização, setor ou área.....	Erro! Indicador não definido.
3.1.1 Câmara dos Deputados	Erro! Indicador não definido.
3.1.2 O e-Democracia.....	Erro! Indicador não definido.
3.2 Tipo e descrição geral da pesquisa	38
3.3 Participantes do estudo.....	40
3.4 Caracterização dos instrumentos de pesquisa	41

3.5	Procedimentos de coleta e de análise de dados	42
4	RESULTADOS E DISCUSSÃO	43
4.1	Mapeamento do processo de participação social do e-Democracia	43
4.1.1	Mapeamento dos instrumentos de participação	43
4.1.2	Gestão da participação: equipe do e-Democracia	46
4.2	Análise do processo participativo	49
4.2.1	Modelos de gestão e ferramentas de participação	49
4.2.2	Níveis de interatividade e ferramentas de participação	51
4.2.3	Processo participativo	52
4.2.4	Vantagens, desvantagens e limitações	64
5	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	67
	REFERÊNCIAS	71
	APÊNDICE	75

1 INTRODUÇÃO

Nesta seção será feita uma breve apresentação dos temas que serão abordados buscando explicitar as relações entre os mesmos. A introdução foi dividida em contextualização do assunto, formulação do problema, objetivos gerais, específicos e justificativa.

1.1 Contextualização

A metamorfose constante que o mundo tem vivenciado está associada, em grande medida, ao desenvolvimento de tecnologias de comunicação e informação – TIC's (CASTELLS, 2005; ABÍLIO, 2005). O advento dessas tecnologias, principalmente da internet, tem modificado o modo com que o Estado brasileiro se comunica, relaciona e estrutura suas práticas políticas.

Esses paradigmas tecnológicos, juntamente com outros fatores, estimularam também a sociedade a assumir uma nova forma de se organizar socialmente, na qual foram incorporadas novas capacidades por meio das redes tecnológicas. Essa nova constituição da sociedade foi denominada sociedade em rede. Essa configuração pode ser entendida como uma rede de sociabilidade, na dimensão de comunicação digital, flexível e adaptável que transcende o tempo e o espaço (CASTELLS, 2005).

Medeiros e Guimarães (2006) afirmam que diversos países vêm se adaptando a esse cenário, no qual é delineada a sociedade em rede, em que as TIC's são determinantes na maneira como o Estado desempenha suas funções mais importantes. Ademais, ainda segundo os mesmos autores, as TIC's influenciam alterações nos modelos de gestão pública, considerando que os cidadãos e organizações demandam por melhor acesso ao governo, na esperança de que os programas governamentais atendam suas carências.

Procurando se adaptar a esse novo contexto, a administração pública brasileira aderiu a novos modelos de gestão pública visando o seu desenvolvimento. Dessa forma, o modelo de gestão burocrático caracterizado pela “[...] centralização; direção do topo para a base; preenchimento dos cargos-chave por profissionais de carreira; polarização políticos-burocratas; pessoal contratado com base no mérito” (ARAGÃO, 1997, p. 115) se mostrou

inadequado diante das iniciativas de reforma e modernização do serviço público. Em resposta às disfunções geradas por esse modelo, a gestão gerencial, também chamada de Nova Administração Pública (NAP), ganhou força nos anos 1990. Essa Nova Administração Pública é

[...] baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna ‘cliente privilegiado’ dos serviços prestados pelo Estado (PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO, 1995, p.7).

Paralelamente ao desenvolvimento e à tentativa de implantação da nova administração pública, foi desenvolvida a vertente da qual descende o modelo de gestão societal. Esse modelo após o golpe militar de 1964, devido ao surgimento de demandas que tinham como principal pauta reivindicações populares (como por exemplo, melhores condições de vida, bens de uso coletivo, e mais cidadania) e maior participação dos cidadãos na gestão da vida política brasileira (PAES DE PAULA, 2005).

Segundo Souza Santos (1999), nos anos 1990 estabeleceu-se o modelo de gestão gerencial. Entretanto, o autor afirma que não havia uma perspectiva única de reforma, uma vez que, concomitante ao modelo gerencial se desenvolvia o modelo societal que busca reassociar Estado e sociedade. Segundo Paula de Paes (2005, p. 39), o modelo societal “[...] buscava estimular a participação popular no debate das dificuldades cotidianas [...] originando reivindicações populares junto ao poder público”.

Nessa conjuntura de desenvolvimento de tecnologias e transformações na gestão pública, Estado e sociedade, dada a necessidade de adaptação a esses acontecimentos, o governo passou a utilizar a internet como um instrumento para inovar o setor público, buscando ampliar a esfera pública, melhorar a prestação de serviços e promover uma gestão mais responsiva, participativa e representativa. O ano 2000 significou um marco na inovação da gestão pública, uma vez que, se começou a desenvolver o programa de governo eletrônico brasileiro (também chamado de E-governo), por meio de um decreto presidencial (DINIZ, 2009).

O termo “governo eletrônico” está relacionado ao uso de TIC’s na área pública. Entretanto, esse vocábulo está associado a outras temáticas, tendo, portanto, uma conotação mais ampla. O mesmo está ora ligado ao uso de TIC’s com a finalidade de modernizar a administração pública e tornar os procedimentos governamentais mais eficientes (AGUNE;

CARLOS, 2005), ora ligado à aplicação da internet na prestação de serviços públicos (MEDEIROS, 2004). Segundo Diniz (2009, p. 25), o governo eletrônico está ainda associado às seguintes matérias: “[...] desempenho, eficiência, eficácia, transparência, mecanismos de controle, qualidade do gasto público e prestação de contas [...]”.

A utilização de recursos informacionais como instrumento para melhorar a gestão pública e atender demandas tem, também, estimulado e criado novos espaços de participação, encorajando novos atores a se manifestar, e tem dado visibilidade a grupos minoritários (ABÍLIO, 2005). Conforme explica Bernardes e Mezaroba (2010, p. 3955):

É notório que os mecanismos de participação democrática proporcionados pelas novas tecnologias representam uma possibilidade de alargamento do espaço público e a consequente inserção dos cidadãos (usuários da rede) nos processos de (co)produção de políticas públicas.

Dessa forma, a internet pode ser interpretada como:

[...] um constructo social; a Internet carrega dentro de si elementos de manutenção e dominação do *status quo*, assim como elementos de emancipação e de mudança/ruptura com o sistema do qual faz parte. Trata-se de uma disputa de poder que se inter-relaciona com a elaboração e apropriação do novo aparato tecnológico por um lado, e as consequências de tal utilização para manutenção ou mudança da estrutura social por outro (ABÍLIO, 2005, p.175).

Assim, nessa perspectiva de inovação da gestão pública a partir do E-governo, se percebe uma nova relação entre governo e cidadão, ao se conceber o governo eletrônico como uma ferramenta que pode proporcionar uma administração pública mais democrática, transparente, bem como um instrumento que pode promover um aumento no processo de participação política e ampliação do poder público.

Diante do exposto, tem-se como consequência da utilização das ferramentas supracitadas o surgimento de formas de organização como a sociedade em rede, a democracia digital, a ampliação da esfera pública, a coprodução de políticas e leis, bem como uma nova relação entre Estado e Sociedade.

No sentido aqui explanado, o presente estudo busca analisar como ocorre o processo de participação no portal e-Democracia da Câmara dos Deputados, à luz dos modelos de gestão burocrático, gerencial e societal.

1.2 Formulação do problema

Investigando a democracia e como se dá a participação do povo por meio dela, as tecnologias de informação e comunicação constituem formas significativas de modificar a limitada participação popular atual, pois o E-governo e a web proporcionam facilidades de comunicação, promovendo maior interação entre Estado e sociedade.

O governo brasileiro tem se esforçado para ampliar a democracia, promovendo iniciativas que estimulem a participação popular política. Paes de Paula (2005) destaca os Fóruns Temáticos, os Conselhos Gestores de Políticas Públicas e o Orçamento Participativo como canais de participação que promovem maior inserção do cidadão na esfera política.

No âmbito digital, Pinho (2008) realizou uma pesquisa na qual investigou dez portais brasileiros de governo eletrônico analisando a configuração do portal, informações e serviços disponíveis aos cidadãos, transparência e participação/interação. Nessa pesquisa foi constatado que nenhum portal possui canais abertos que permitem a realização de discussões de políticas públicas na fase de elaboração. Entretanto, recentemente foram criadas duas iniciativas que possuem a finalidade de promover esse espaço virtual de debate, interação e aproximação do governo aos cidadãos, sendo elas: o participa.br e o e-Democracia.

O portal e-Democracia foi criado em 2009 pela Câmara dos Deputados, com o propósito de incentivar a participação política. A participação ocorre por meio de canais abertos interativos e dinâmicos, nos quais há a coprodução de projetos de leis que colaboram na formulação de políticas públicas.

Assim, neste trabalho, será investigada uma inovação no setor público, o portal e - Democracia, no qual se procura compreender como se dá o processo de participação nesse espaço de interação e coprodução digital de leis, analisando-o sob a perspectiva dos modelos de gestão. Portanto, tenta-se obter a resposta para a seguinte questão:

Como se dá o processo de participação política cidadã com base na coprodução de leis da rede social, digital e governamental e-Democracia?

1.3 Objetivo Geral

O objetivo geral desta pesquisa é analisar o processo de participação cidadã na construção colaborativa de projetos de lei, utilizando como objeto de análise o portal e-Democracia.

1.4 Objetivos Específicos

- Mapear e analisar os processos de funcionamento, das opções para participação cidadã no e-Democracia;
- Identificar os diferentes níveis de interatividade comunicacional nas ferramentas de participação do e-Democracia;
- Identificar características dos diferentes modelos de gestão (burocrático, gerencial e societal) nas ferramentas de participação do e-Democracia;
- Identificar vantagens e desafios do portal, como possíveis limitações impostas pelo próprio formato do site para a participação popular no portal e-Democracia;

1.5 Justificativa

É incontestável o constante progresso das TIC's. As mesmas têm se propagado e vêm se tornando cada vez mais presentes e essenciais no cotidiano dos indivíduos, construindo a sociedade em rede e abrindo novas possibilidades de transformação, bem como indagações ainda sem respostas. Concomitantemente com o desenvolvimento de diversas alternativas, avoluma-se uma série de preocupações com esse novo formato social, pois esse cenário de TIC's ainda não suscita soluções afirmativas (PINHO, 2008).

Abílio (2005, p. 174) destaca a influência da tecnologia na sociedade, como pode ser evidenciado no trecho:

Por se tratar de processos de relações de poder em nossas sociedades, a análise de criação, desenvolvimento e apropriação dos aparatos tecnológicos torna-se fundamental para a compreensão da própria sociedade, dado que a tecnologia vai dar forma às relações entre indivíduos, à organização das instituições e às mediações entre os primeiros e os últimos.

Entretanto, não é apenas nessas relações que os avanços tecnológicos, principalmente a internet e o governo eletrônico, têm influenciado. Segundo Bernardes e Mezarroba (2010), o surgimento desses instrumentos trouxe modificações no conceito da democracia participativa, agregando o significado de democracia eletrônica. Ainda, segundo essas autoras, o interessante nessa transformação é o fortalecimento da participação do cidadão na gestão pública. A internet contribui estimulando a participação popular por meio da diminuição dos custos de participação, facilitando a troca de informações, formação e articulação de grupos (ABÍLIO, 2005).

Devido a esse ambiente de diversas possibilidades e incertezas, se desperta a curiosidade científica e se percebe a necessidade de investigação do tema. Ademais, o tema é fundamental para entender as novas relações e novas estruturas que emergiram das TIC's e consequentes inovações na gestão pública. O presente estudo, ao explicar o assunto, visa enriquecer os conhecimentos acadêmicos colaborando com a compreensão do processo de participação política por meio das interações digitais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo apresenta-se a fundamentação teórica que sustentará o escopo e análises desta monografia. O mesmo encontra-se dividido em modelos de gestão: burocrático, gerencial e societal; governo eletrônico e sociedade em rede; participação política e democracia participativa; e-Democracia: uma inovação no setor público e coprodução de serviços públicos.

2.1 Modelos de gestão: burocrático, gerencial e societal

Segundo Moraes (2003, p. 310),

a administração pública pode ser definida objetivamente como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para a consecução dos interesses coletivos e subjetivamente como o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado.

De acordo com Vendramini (2007, p. 2), a gestão pública pode ser conceituada como “[...] o conjunto de práticas administrativas postas em execução pela direção de uma organização para atingir seus objetivos”.

Assim, percebe-se que o guia da administração e gestão pública se desenvolve envolta dos objetivos do Estado que são formulados de acordo com os interesses dos cidadãos, os quais são atingidos por meio de atividades administrativas. Ou seja, a administração e a gestão pública são definidas de acordo com a estratégia, metas, contexto histórico, político, econômico e social de cada país.

Outra observação importante a ser realizada é que a partir da estrutura administrativa e de gestão de cada nação é que são fundamentadas todas as demais subestruturas do Estado, moldando a democracia, formas de participação, interação entre Estado e sociedade, funções do Estado, atividades de execução, entre outros. Ademais, segundo Matias-Pereira (2003), a competência da administração pública de alcançar resultados em prol da sociedade está sujeita, de modo geral, a forma como a mesma é organizada.

Ao longo da história do Brasil, observou-se que vários modelos de gestão têm norteado a administração pública. Todos eles possuem suas peculiaridades e influenciam o modo como o Estado conduz suas práticas administrativas. Os modelos identificados no Brasil são: patrimonialista, burocrático, gerencial e societal. Cada modelo tem uma predominância em um período histórico, porém os modelos coexistem. (DRUMOND; SILVEIRA; SILVA, 2014). Como melhor explica Matias-Pereira (2008, p.62 e 63):

A implantação dessas reformas foi realizada por etapas. Para a teoria da *path-dependent* (dependência de caminhos), os processos passados tendem a influenciar o presente. Assim, instituições herdadas condicionam fortemente os caminhos a serem tomados, determinando, inclusive, a persistência de arranjos institucionais pouco eficientes.

Nesta pesquisa, daremos enfoque apenas aos modelos de gestão burocrático, gerencial e societal, pois se busca realizar uma análise mais contemporânea dos modelos de gestão presentes no portal governamental: e-Democracia.

2.1.1 Modelo de gestão burocrático

De acordo com Pereira (1996), o modelo burocrático de gestão iniciou no Brasil com a criação do Departamento Administrativo no Setor Público (DASP). Segundo ele, “a criação do DASP representou não apenas a primeira reforma administrativa do país, com a implantação da administração pública burocrática, mas também a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica” (PEREIRA, 1996, p. 6).

O modelo burocrático permaneceu com suas características predominando na administração pública no período de 1930 a 1990. Foi implementado em um contexto em que a teoria Keynesiana e o Estado liberal estavam em voga, e o mundo vivia a crise de 1929 (DRUMOND; SILVEIRA; SILVA, 2014).

Essa forma de gestão instaurou-se em resposta ao modelo patrimonialista, uma vez que o modelo burocrático tinha a finalidade de cessar com atividades características do patrimonialismo como a corrupção, nepotismo e as desmedidas ações públicas (DRUMOND; SILVEIRA; SILVA, 2014). Além disso, Pereira (1996) expõe que a gestão vigente anteriormente se mostrou inadequada ao capitalismo industrial e as demandas parlamentares, como evidencia esse mesmo autor “É essencial para o capitalismo à clara separação entre o

Estado e o mercado; a democracia só pode existir quando a sociedade civil, formada por cidadãos, distingue-se do Estado ao mesmo tempo em que o controla” (PEREIRA, 1996, p. 4).

Assim, “no governo de Getúlio Vargas o Estado decide por implantar os paradigmas burocráticos” (DRUMOND; SILVEIRA; SILVA, 2014, p. 6). Esses paradigmas tiveram forte influência do pensamento weberiano, no qual a burocracia tem os elementos da estrutura organizacional voltados para a obtenção de eficiência (ARAGÃO, 1997). Os mesmos

[...] constituem princípios orientadores do seu desenvolvimento a profissionalização, a idéia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo, em síntese, o poder racional-legal. Os controles administrativos visando evitar a corrupção e o nepotismo são sempre a priori. Parte-se de uma desconfiança prévia nos administradores públicos e nos cidadãos que a eles dirigem demandas. Por isso são sempre necessários controles rígidos dos processos, como por exemplo na admissão de pessoal, nas compras e no atendimento a demandas (PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO, 1995, p. 15).

Drumond, Silveira e Silva (2014) destacam outros elementos desse modelo como a meritocracia profissional e a separação entre o público e o privado. Aragão (1997) evidencia a distinção realizada nesse modelo entre o político e o burocrata.

Desse modo, fica claro que “o raciocínio burocrático reside na ideia de ordenamento e dominação legitimada pela existência de normas” (WEBER, 1999 apud DRUMOND; SILVEIRA; SILVA, 2014, p. 6). Segundo Aragão (1997, p. 109), esse modelo de gestão “[...] enfatiza estruturas, regras, procedimentos, papéis, etc”.

Os princípios basilares da gestão burocrática de ordenamento e estabelecimento de normas foram relacionados à ideia negativa de formalização, centralização, enrijecimento da máquina burocrática e ineficiência (ARAGÃO, 1997). De acordo com Pereira (1996), a capacidade de alcançar a eficiência não foi atingida. Esse último explica:

No momento em que o pequeno Estado liberal do século XIX deu definitivamente lugar ao grande Estado social e econômico do século XX, verificou-se que não garantia nem rapidez, nem boa qualidade nem custo baixo para os serviços prestados ao público. Na verdade, a administração burocrática é lenta, cara, auto-referida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos (PEREIRA, 1996, p.5).

Ainda de acordo com esse autor, o Estado social se expandiu no sentido de assumir maiores demandas por serviços sociais (saúde, transporte, educação, assistência social, cultura) e como regulador econômico. Posteriormente a esse fato, o problema da eficiência se tornou crítico.

Além da expansão do Estado, Pereira (1996) aponta a Crise do Estado como um dos fatores que colaboraram para que o modelo de gestão burocrático se revelasse insuficiente para as necessidades do Estado brasileiro. Essa crise eclodiu em 1979 com o choque do petróleo. Segundo ele, a “crise que se caracteriza pela perda de capacidade do Estado de coordenar o sistema econômico de forma complementar ao mercado” (PEREIRA, 1996, p. 3) e engloba a crise política, fiscal, do regime militar, do modo de intervenção e da forma burocrática.

Matias-Pereira (2008) elenca outros elementos: incapacidade do Estado de atender às demandas da sociedade, o funcionamento do Estado estava prejudicando a sua competitividade e processo decisório demorado e complexo. “Tendo como base de apoio uma estrutura pesada, burocrática e centralizada, a administração pública brasileira não tem sido capaz de responder, como organização, às demandas e aos desafios da modernidade” (MATIAS-PEREIRA, 2008, p. 77).

Assim, o Estado se mostrava ineficiente e ineficaz, e cada vez mais a sua estrutura tradicional e os seus mecanismos de resposta eram questionados. Havia a necessidade de uma reforma na gestão pública para atender a novas demandas do Estado e da sociedade, ressaltando a importância de uma reestruturação do custo benefício da máquina pública, rápida tomada de decisão e flexibilidade, considerando as inovações tecnológicas como uma alternativa de modernização da administração pública.

2.1.2 Modelo de gestão gerencial

Diante do contexto descrito no tópico anterior, o modelo de gestão gerencial foi considerado adequado para a reforma da administração brasileira

[...] como resposta de um lado, à expansão das funções econômicas e sociais do Estado, e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial, uma vez que ambos deixaram à mostra os problemas associados à adoção do modelo anterior (PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO, 1995, p. 15-16).

A gestão gerencial possui grande influência do pensamento neoliberal em especial do filósofo Adam Smith (ARAGÃO, 1997; DRUMOND, SILVEIRA, SILVA, 2014). Segundo Matias-Pereira (2008), a nova administração pública brasileira está fundamentada no modelo de gerencialismo britânico.

Esse modelo de gestão teve suas características emergindo no Brasil a partir de 1990. O marco de seu desenvolvimento foi o plano diretor, elaborado pelo ex ministro Luís Carlos Bresser Pereira, em 1995. O plano diretor consiste em uma proposta de adaptação do modelo gerencial do Reino Unido, a realidade brasileira. O mesmo foi aprovado e implementado no governo do ex presidente Fernando Henrique Cardoso (PAES DE PAULA, 2005).

“O paradigma gerencial contemporâneo, fundamentado nos princípios da confiança e da descentralização da decisão, exige formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções, incentivos à criatividade” (PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO, 1995, p. 17). O gerencialismo possui como características uma cultura empreendedora/inovadora, flexibilidade, excelência e foco em resultados (PAES DE PAULA, 2005).

A finalidade da reforma, segundo Matias- Pereira (2008, p. 75), era “[...] manter equilibradas as contas públicas e, ao mesmo tempo, elevar a capacidade da ação estatal”. Desse modo, conforme mostra esse autor, a nova administração pública buscava tornar a gestão pública mais eficiente, eficaz e competitiva. Para tal, foi dada ênfase ao uso de métodos do setor privado no setor público, submetendo da lógica burocrática a lógica de mercado, revendo as formas de prestação de serviços públicos.

Assim, “a reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações” (PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO, 1995, p. 16). Ressalta-se que na busca por melhorar os serviços públicos o cidadão ganha um novo papel, no qual é visto pelo governo como cliente dos seus serviços (PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO, 1995).

A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento (PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO, 1995, p.12).

Diante da mudança da função do Estado, conseqüentemente tem-se a redefinição da relação entre o mesmo e a sociedade, e entre cada um dos últimos e o mercado.

É importante ressaltar que a nova administração pública significou um progresso para a gestão pública, entretanto ela não é totalmente inovadora, ou seja, diversos princípios do modelo burocrático permaneceram nessa transição de gestões. A grande evolução entre os modelos é representada pela mudança no modo de controle que antes era realizado por meio de processos e na gestão gerencial passou a ser feita pela ênfase em resultados (PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO, 1995).

Paes de Paula (2005) mostra que a gestão gerencial foi benéfica quanto ao aumento da eficiência econômico-financeira do Estado. Porém, a nova administração pública é limitada no que diz respeito à participação popular, visto que há centralização no processo decisório e não incentiva a abertura a participação nas instituições do Estado. Ou seja, o gerencialismo brasileiro se voltou para a estrutura e deixou a desejar nas dimensões política e social.

2.1.3 Modelo de gestão societal

A vertente que deu origem ao modelo de gestão societal iniciou o seu desenvolvimento a partir dos movimentos sociais brasileiros de 1960. O seu contexto de desenvolvimento ocorre em meio à ditadura militar (1964). Portanto, está ligada a ideia de rompimento com a centralização e autoritarismo do Estado – vigente na época – e lutas pela redemocratização do Brasil. Além dessas ideias, se vê presente a necessidade de legitimar as ações governamentais junto à sociedade (PAES DE PAULA, 2005), de modo que a mesma possa ter acesso a serviços e informações cada vez mais acessíveis devido às inovações nas TIC's.

Esses movimentos eclodiram em 1980 e tinham como pauta reivindicações por direitos cidadãos, por bens públicos, e por maior participação popular na vida política do país (PAES DE PAULA, 2005). Este último ganhou maior força dentro do movimento tornando-se o cerne, conforme Paes de Paula (2005, p. 39) relata:

Uma concepção começou a se tornar predominante no âmbito desse campo, a saber: a implementação de um projeto político que procura ampliar a participação dos atores sociais na definição da agenda política, criando instrumentos para possibilitar um maior controle social sobre as ações estatais e desmonopolizando a formulação e a implementação das ações públicas.

Assim, além dos anseios supracitados acima, o modelo de gestão societal traz também as demandas por governança pública, transparência e societalismo (DRUMOND, SILVEIRA, SILVA, 2014).

É importante destacar que nesse modelo de gestão o indivíduo assume um novo papel, conforme é explicado por Drumond, Silveira e Silva (2014, p. 9) “ao participar dos espaços públicos de participação política, o cidadão pode exprimir sua percepção da questão em debate e de forma ativa deixa de ocupar um papel de subalterno ou usuário, pois terá participado efetivamente da deliberação que pelo consenso for construída”.

Então, pode-se dizer que o modelo societal visa ampliar a esfera pública por meio da construção de uma relação mais abrangente entre Estado e sociedade, na qual o cidadão participa direta ou indiretamente, colaborando para a produção final da política.

Segundo Drumond, Silveira e Silva (2014) essa vertente se caracterizou como modelo de gestão influenciador a partir da década de 2000. Fala-se em influência, pois o modelo não foi implementado no Brasil (DRUMOND, SILVEIRA, SILVA, 2014; PAES DE PAULA, 2005). Isso ocorreu devido ao fato de que não havia um líder ou aliança política que podia implementá-lo. Assim, o modelo societal está ainda em fase de consolidação (PAES DE PAULA, 2005).

No entanto, já há associações do modelo gerencial ao modelo societal como um modelo híbrido devido ao revezamento das amplas funções do Estado brasileiro nas dimensões econômica e social (DRUMOND; SILVEIRA; SILVA; 2014).

Paula de Paes (2005, p. 47) afirma que “é bastante tentador dizer que os modelos se complementam, mas esta análise se tornaria reducionista se desconsiderasse o quanto as diferenças entre as origens e os projetos políticos repercutiram na forma como estes conduzem a organização e a gestão.” Enquanto que para Drumond, Silveira e Silva (2014, p. 8) na “[...] proposta do modelo societal se encontra como proposta de soluções às disfunções presentes no modelo gerencial [...]”.

	Modelo de Gestão Burocrático	Modelo de Gestão Gerencial	Modelo de Gestão Societal
Origem/ Marco do seu desenvolvimento	Iniciou-se com a criação do (DASP). Na sua implementação a teoria Keynesiana e o Estado liberal estavam em voga.	Teve como marco a criação do plano diretor. Nesse modelo há grande influência do pensamento neoliberal e o mesmo está fundamentado no modelo de gerencialismo britânico.	Iniciou-se a partir dos movimentos sociais brasileiros de 1960.
Período predominante	1930 a 1990	A partir de 1990	Exerce influência
Surgimento da demanda por outro modelo	Instaurou-se em resposta ao modelo patrimonialista.	Surgiu como resposta a expansão das funções econômicas e sociais do Estado, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial.	Surgiu paralelamente ao modelo de gestão gerencial.
Características	<ul style="list-style-type: none"> - Profissionalização; - Meritocracia profissional; - Ordenamento e dominação legitimada pela existência de normas; - Idéia de carreira; - Hierarquia funcional; - Impessoalidade; - Formalismo; - Mecanismos para evitar a corrupção e o nepotismo - Controles rígidos dos processos; - Separação entre o público e o privado. 	<ul style="list-style-type: none"> - Cultura empreendedora/inovadora; - Flexibilidade; - Excelência e foco em resultados - Descentralização da decisão; - Flexibilidade de gestão; - Horizontalização de estruturas; - Uso de métodos do setor privado no setor público; - O cidadão ganha um novo papel, no qual é visto pelo governo como cliente dos seus serviços; - Descentralização de funções; - Incentivo à criatividade 	<ul style="list-style-type: none"> - Enfatiza a participação social (O indivíduo deixa de ser subalterno e usuário e passa a ter uma postura mais ativa de deliberação, participando do produto final da política); - Busca a ampliação da esfera pública; - Busca por direitos cidadãos e bens públicos; - Não há uma estratégia econômico-financeira e institucional administrativa bem desenvolvida;
Motivo pelo qual o modelo se tornou insuficiente	<ul style="list-style-type: none"> - Crise do Estado (crise do regime do modo de intervenção e da forma burocrática); - Incapacidade do Estado de atender as demandas da sociedade. 	Ainda não se mostrou totalmente ineficiente.	Modelo em formação

Quadro 1 – Comparação sucinta dos modelos de gestão

Fonte: elaboração própria

2.2 Governo Eletrônico e Sociedade em rede

2.2.1 Governo eletrônico

A administração pública atual é composta por uma mescla dos modelos de gestão burocrático, gerencial e societal. Todas as reformas administrativas e todas as transições de modelos de gestão tiveram o intuito de modernizar o Estado e atender as novas configurações e necessidades da sociedade. Com a implementação do gerencialismo e as demandas sociais fortemente intensificadas, tem-se debatido formas de inserir o cidadão na vida política brasileira, procurando torná-lo um ator relevante na gestão de políticas públicas, com a finalidade de fazer com que o Estado seja acessível e responda às suas necessidades. Conforme explica Bernardes e Mezarroba (2010, p. 3957):

[...] diante da escassa coordenação entre as novas demandas sociais e as formas de governo tradicional, a invenção de novos modos de representação política surge como uma tarefa que se impõe com urgência. Assim, para responder a essas aceleradas mudanças passa a ser difundido o uso de técnicas digitais em tempo real caracterizadas pela interatividade entre os cidadãos.

Diniz (2009) destaca que os motivos para a adesão de TIC's como tática para melhorar a prestação de serviços públicos e suas atividades internas estão relacionados com a disseminação do uso das tecnologias de informação e comunicação, com a transformação de informação física (papel) em mídias e serviços eletrônicos e, também, para suprir a necessidade de se obter um governo mais eficiente. Medeiros e Guimarães (2004) acrescentam a diminuição dos custos como outro fator.

Nesse sentido, de melhor atender o cidadão e modernizar a gestão pública por meio de inovações digitais, foi desenvolvido o programa do governo federal de governo eletrônico. O marco que representou o início do seu desenvolvimento no governo brasileiro foi a criação do Decreto Presidencial de 3 de abril de 2000¹, cujo propósito foi dar origem a uma comissão interministerial para apresentar diretrizes e normas relacionadas a formas digitais de interação (DINIZ, 2009).

¹ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/Dnn9067.htm>. Acesso em: 11 maio 2014.

A comissão supracitada elaborou a “Proposta de Política de Governo Eletrônico para o Poder Executivo Federal”, a qual visava estabelecer os macro objetivos do governo eletrônico (MEDEIROS; GUIMARÃES, 2004).

Segundo o que é colocado na política;

[...] um dos principais objetivos propostos é estabelecer um novo paradigma cultural de inclusão digital, focado no cidadão/cliente, com a redução de custos unitários, a melhoria na gestão e qualidade dos serviços públicos, a transparência e a simplificação de processos (BRASIL, 2000, p. 6).

As metas principais elaboradas pelo Comitê Executivo consistiam basicamente em disponibilizar serviços e informações governamentais pela internet e garantir o acesso à internet para todos os cidadãos brasileiros gerando, conseqüentemente, a ampliação da inclusão digital (BRASIL, 2000). Desse modo, se percebe que o governo eletrônico foi constituído com o propósito de promover, expandir e consolidar práticas democráticas no Brasil.

Esse documento estipulou que a política de governo eletrônico desenvolveria relacionamentos entre os seguintes atores: governo, cidadãos/clientes e empresas trabalhando em três frentes fundamentais: “[...] interação com o cidadão, a melhoria da sua própria gestão interna, e a integração com parceiros e fornecedores” (BRASIL, 2000, p.5).

Logo, tem-se que o governo eletrônico, também chamado de E-governo, está associado à ideia de disponibilização de informações e serviços pelo governo na internet e, também, está ligada à alteração da forma como o governo, por meio da utilização das TIC’s, alcança os seus objetivos para execução das funções do Estado (DINIZ, 2009).

Por conseguinte, os programas de governo eletrônico podem estar relacionados com diversos elementos como “desempenho, eficiência, eficácia, transparência, mecanismos de controle, qualidade do gasto público e prestação de contas” (DINIZ, 2009, p. 25). Além disso, de acordo com esse mesmo autor, o governo eletrônico contribuiria para a participação democrática, melhor governança, articulação entre governos e elaboração de políticas públicas.

Diversas iniciativas já foram adotadas pelo governo brasileiro em busca de implementar o governo eletrônico. Entre elas podemos citar as seguintes inovações: o pregão eletrônico que permite a feitura de compras do Estado, a realização de eleições com a utilização de urnas eletrônicas, a execução de matrículas escolares por meio de sistemas

digitais e a simplificação de processos administrativos como ocorreu na Receita Federal com o ajuste anual do imposto de renda (DINIZ, 2009). Além dessas, pode-se acrescentar os vários serviços prestados, transparência nas informações estatais e ampliação da participação como, por exemplo, o portal do “Fácil” que oferece serviços relativos à sistematização de bilhetagem do transporte público brasileiro, o portal da transparência cujo fim é disseminar informações geradas pela administração pública e as ouvidorias presentes em diferentes portais governamentais.

2.2.2 Sociedade em rede

A revolução tecnológica promoveu diversas inovações nos meios de informação e comunicação. Entre essas várias inovações destaca-se a internet, meio o qual alterou significativamente a forma de se comunicar e repassar informações mediante a criação do correio eletrônico, fóruns on-line, comunidades virtuais, transferência de arquivos, entre outros (CASTELLS, 1999).

Com o advento da revolução tecnológica e as mudanças nas formas de se comunicar, outras estruturas também foram influenciadas por essa Era Tecnológica (ou Era Digital) na sua forma de se organizar e nas suas inter-relações, como ocorre com a sociedade, economia, cultura e política (CASTELLS, 1999).

No seguinte trecho é evidenciada essa influência:

[...] um novo sistema de comunicação que fala cada vez mais uma língua universal digital tanto está promovendo a integração global da produção e distribuição de palavras, sons e imagens de nossa cultura como personalizando-os ao gosto de identidades e humores dos indivíduos. As redes interativas de computadores estão crescendo exponencialmente, criando novas formas e canais de comunicação, moldando a vida e, ao mesmo tempo, sendo moldadas por ela (CASTELLS, 1999, p. 22).

Desse modo, têm-se que são constituídas novas formas de relacionamento entre a técnica, os meios digitais e a ‘vida’ sendo criadas outros modos de agregação social como a cibercultura, ciberdemocracia, capitalismo informacional e sociedade em rede (CASTELLS, 1999).

A sociedade em rede pode ser caracterizada como a forma com que a sociedade passou a se organizar a partir de uma rede de sociabilidade global de informações e formas de comunicação digital que transcende no tempo e no espaço.

Vários intelectuais como Bell e Kumar se referem a essa configuração social como “sociedade da informação”. Para Castells (2005) a sociedade da informação não seria um termo muito adequado, uma vez que a informação sempre foi algo fundamental para qualquer sociedade. A sociedade em rede caracterizaria apropriadamente esse arranjo social, pois, segundo ele, uma rede seria uma o conjunto de nós interligados por meios tecnológicos o que mostra que a inovação está nas novas habilidades da velha organização social proporcionados pelos meios digitais.

A sociedade em rede é variável de acordo com a cultura, instituições e histórico de cada sociedade e apesar da expansão dessa forma de se organizar socialmente e sua capacidade de alterar a lógica de todas as sociedades, a maioria dos cidadãos não estão incluídos na mesma (CASTELLS, 2005).

É importante destacar que “contudo, a tecnologia é condição necessária mas não suficiente para a emergência de uma nova forma de organização social baseada em redes, ou seja, na difusão de redes em todos os aspectos da atividade na base das redes de comunicação digital” (CASTELLS, 2005, p. 17). Isto é, o que esse autor realça é que há outros fatores que conjuntamente com as inovações nas TIC’s colaboram para a formação da sociedade em rede.

2.3 Participação política e democracia participativa

Segundo Norberto Bobbio (1984, p. 12) democracia é concebida “[...] primariamente por um conjunto de regras de procedimentos para a formação de decisões coletivas em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados”. Assim, percebe-se que democracia e participação política estão fortemente ligadas.

Gomes (2005a, p. 216) enfatiza a premissa da democracia: “[...] a democracia constitucional tem como seu fundamento a idéia de soberania popular.” Gomes (2005a) afirma ainda que dessa premissa decorre que “[...] a opinião do povo deve prevalecer na condução dos negócios de concernência comum, a vontade pública deve ser servida nas decisões que afetam a coisa pública”.

A população pode exercer o seu papel fundamental democrático por meio da participação política. Para Schumpeter, a participação popular deveria acontecer apenas por meio do voto, isto é, o mínimo de participação resultaria em adequado funcionamento da democracia (Schumpeter, 1943 apud SILVA; CARNEIRO, 2011). Já para Rousseau, a participação ocorreria de fato quando houvesse o desenvolvimento de habilidades políticas gerando uma cultura política e, também, quando houvesse interferência na tomada de decisão (ROUSSEAU, 2006 apud SILVA; CARNEIRO, 2011). No desenvolvimento dessas habilidades, percebe-se que o processo de participação política seria educativo.

A participação política, neste trabalho, deve ser entendida como a atuação do cidadão associada a “[...] toda atividade relacionada à participação em processos políticos formais, como em campanhas eleitorais ou na formulação, implementação e fiscalização de políticas públicas” (DELLI CARPINI, 2004 apud FARIA, 2012, p. 82).

Existem dois tipos de democracia, a democracia direta e a indireta/representativa, nas quais a manifestação da participação política ocorre da seguinte maneira: A) A democracia direta é aquela que permite que os cidadãos, por meio de instrumentos de consultas populares, decidam diretamente as temáticas da cidade, estado ou país; B) Já a democracia indireta/representativa é aquela em que o cidadão decide por intermediários (políticos eleitos), na qual a sociedade participa por meio do voto (MEZARROBA, 2003 apud BERNARDES; MEZARROBA, 2010).

Faria (2012) mostra que a democracia indireta/representativa permite a participação do povo de forma limitada. Essa participação restrita daria origem à crise de representatividade. Ele explica também a crise da democracia que consiste em demandas sociais difíceis, que o Estado não consegue responder.

A apatia e desinteresse da população pela vida política, a marginalização do papel do cidadão nos negócios públicos, ausência de formas de participação direta e o baixo capital político são problemas apontados por Gomes (2005b) como caracterizadores dos sintomas dessas crises.

Com a crise de representatividade e da democracia, é possível inferir o que Gomes (2005a, p. 216) expõe em seu texto, afirmando que “a consolidação da experiência democrática moderna, principalmente através dos modelos de democracia representativa,

findou, entretanto, por configurar uma esfera da decisão política apartada da sociedade ou esfera civil”.

Tentando solucionar as lacunas geradas pelas crises supracitadas na democracia indireta/representativa, Faria (2012) apresenta a teoria da Simbiose criada por Fung. Nessa teoria, a simbiose seria uma associação

[...] entre instituições representativas e participativas, concretizadas em diversos formatos, ora mais representativo aqui, ora mais participativo acolá, de acordo com as peculiaridades próprias de cada contexto e natureza do tema de política, seria a melhor solução para a viabilização de governos mais conectados aos interesses dos cidadãos (FARIA, 2012, p. 37).

Diante dessas inadequações do sistema democrático, o governo tem buscado incentivar a participação política cidadã para promover uma democracia mais participativa, na qual o indivíduo assuma uma postura engajada e ativa, permitindo que ele delibere sobre os processos decisórios.

Com o advento do uso da internet no âmbito governamental e o desenvolvimento de governo eletrônico, surge a ciberdemocracia, democracia digital ou e – democracia. Bernardes e Mezarroba (2010, p. 3957) conceituam ciberdemocracia como:

[...] um espaço de aprofundamento da comunicação e cooperação, que promove o incremento da transparência do processo político, eleva o compromisso direto e participativo do cidadão e melhora a qualidade da informação da opinião pública abrindo novos espaços de informação e deliberação.

Isto é, a democracia digital promove a abertura do espaço de participação política dos indivíduos na internet, visto que promove maior comunicação e liberdade, tornando os cidadãos mais ativos (BERNARDES; MEZZARROBA, 2010).

Portanto, a ciberdemocracia representa uma nova forma de democracia, na qual procura-se ampliar a participação política por meios eletrônicos, uma vez que, a participação ocorre de modo mais fácil, ágil, conveniente e confortável; tem potencial para transformar a interação entre a esfera pública e a esfera civil tornando-a direta, sem intermediários; e para permitir que a população seja produtora e consumidora de informações políticas que podem influenciar na tomada de decisão (GOMES, 2005a).

Outro alicerce ao estímulo a participação política popular é explicitado no trecho de Bernardes e Mezarroba (2010, p. 3957) acerca das TIC's e do governo eletrônico:

[...] tecnologias de informação e comunicação são cada vez mais utilizadas para democratizar o acesso à informação, ampliar discussões e dinamizar a prestação de serviços públicos com foco na eficiência e efetividade das funções governamentais, que se insere a temática do governo eletrônico.

Assim, percebe-se que as TIC's juntamente com o governo eletrônico participam do processo de construção democrática no Brasil, tendo potencial capacidade para criar novas relações entre governo e população por meio de iniciativas que promovam a participação social na política.

Para Silva (2011), para que o governo eletrônico, em especial os portais governamentais, possam atingir os horizontes democráticos é preciso que o mesmo cumpra três requisitos democráticos: publicidade, responsividade e porosidade. A publicidade consiste em “tornar o Estado mais visível/ transparente ao cidadão ao invés de uma relação instrumental (quando a interfase opera para gerar um serviço, um produto com um fim em si mesmo)” (SILVA, 2011, p. 136). A responsividade diz respeito ao estabelecimento de canais de diálogo, no qual um responde a outrem. De acordo com Silva (2011, p. 129), “em se tratando de responsividade em um sistema democrático, isso consiste em afirmar que os mandatários (agentes do Estado) devem responder aos seus mandantes (cidadãos) quando estes demandam indagações ou questionamentos sobre temas de concernência pública”. Por fim, a porosidade trata de um Estado mais aberto a opinião do cidadão, ou seja, há abertura “[...] para receber e incorporar a opinião do cidadão, [...]” (SILVA, 2011, p. 132).

Assim, no sentido aqui explanado, é criado o portal e-Democracia em 2009, pela Câmara dos Deputados do Congresso Nacional brasileiro. Essa iniciativa possui a finalidade de

[...] 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).

O portal proporciona à participação da esfera civil em dois espaços para discussão e deliberação: as Comunidades Legislativas Virtuais e o Espaço Livre. As CLV consistem em um ambiente virtual para “realizar discussões temáticas, ou seja, com base em assuntos específicos e de maior interesse tratados em proposições legislativas em tramitação na Câmara dos Deputados” (FARIA, 2012, p. 185). No Espaço Livre o usuário do e-Democracia pode propor qualquer temática ligada a Câmara dos Deputados (FARIA, 2012).

Portanto, essa iniciativa pode ser compreendida como um instrumento de abertura para a participação popular ao poder legislativo por meios virtuais, os quais possibilitam a inclusão de inúmeros brasileiros na discussão e deliberação de temas relacionados a políticas públicas, cuja coprodução pode ter potencial para transformar projetos de lei.

2.4 O e-Democracia

2.4.1 Câmara dos Deputados

A Câmara dos Deputados e o Senado, ambos localizados no Distrito Federal (DF), representam o poder legislativo, o qual desempenha três funções muito importantes para a consolidação da democracia: representar os cidadãos brasileiros, legislar sobre assuntos que dizem respeito ao nosso país e fiscalizar a aplicação dos recursos públicos².

A Câmara, como legítima representante dos cidadãos, realiza atividades que possibilitam a execução de demandas da sociedade, por meio do debate e aprovação de proposições que tratam acerca de temas como saúde, educação, transporte e habitação, atentando-se ao adequado emprego da verba arrecadada mediante tributação³.

No Brasil, os integrantes dessa casa legislativa são políticos – representantes do povo – eleitos democraticamente. No momento presente há 513 integrantes. O número de representantes eleitos é determinado proporcionalmente à população de cada estado e a do Distrito Federal. O número de representantes é previsto pela Lei Complementar nº 78 de 30 de dezembro de 1993⁴. Nesta norma, é estabelecido que o número máximo de parlamentares por estado e DF é setenta, ao estado mais populoso. Enquanto que o número mínimo é de oito deputados federais (PACHECO, 2009).

² Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca>>. Acesso em: 11 maio 2014.

³ Ibid.

⁴ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp78.htm>. Acesso em: 11 maio 2014.

“Assim, a Câmara dos Deputados compõe-se de representantes de todos os Estados e do Distrito Federal, o que resulta em um Parlamento com diversidade de idéias, revelando-se uma Casa legislativa plural, a serviço da sociedade brasileira”⁵.

A estrutura administrativa da Câmara dos Deputados pode ser representada pelo organograma desta instituição pública.

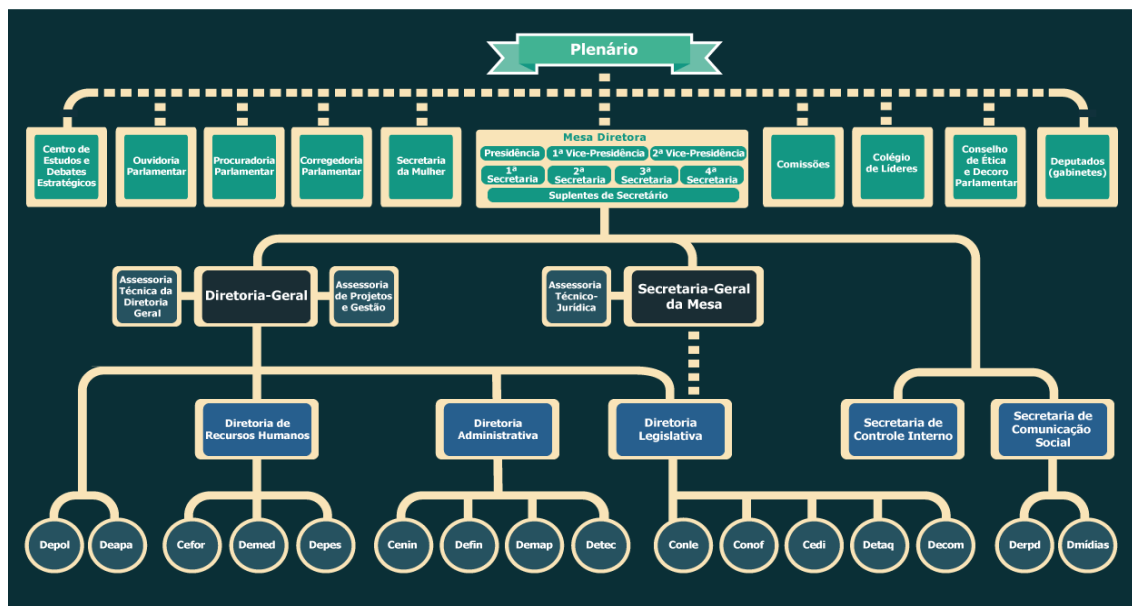


Figura 1 – Organograma da estrutura administrativa da Câmara dos Deputados

Fonte: Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm>>. Acesso em: 11 maio 2014.

O Ato da Mesa nº 59, de 8 de janeiro de 2013, que visa aprovar a estratégia da Câmara dos Deputados, estabelece a missão, visão e valores desta organização. A missão é “representar o povo brasileiro, elaborar leis e fiscalizar os atos da Administração Pública, com o propósito de promover a democracia e o desenvolvimento nacional com justiça social”. A visão é “consolidar-se como o centro de debates dos grandes temas nacionais, moderno, transparente e com ampla participação dos cidadãos”. E por fim, os valores são: ética, busca pela excelência, independência do poder legislativo, legalidade, pluralismo, responsabilidade social⁶.

⁵ Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca>>. Acesso em: 11 maio 2014.

⁶ Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2013/atodamesa-59-8-janeiro-2013-775042-publicacaooriginal-138699-cd.html>>. Acesso em: 11 maio 2014.

2.4.2 O portal

O e-Democracia é uma iniciativa de governo eletrônico da Câmara dos Deputados que visa estimular a participação popular no processo de elaboração de projetos de leis federais e, também, para ajudar os parlamentares na atividade de fiscalização e controle (FARIA, 2012). Em outras palavras, trata-se de uma inovação direcionada para a participação dos indivíduos em arenas políticas em um ciberespaço público de deliberação que visa à construção coletiva de projetos de lei.

O portal foi lançado em 3 de junho de 2009 como um projeto piloto, após aprovação da Diretoria Geral da Câmara. O seu desenvolvimento começou em 2008, por um grupo de servidores que compunha o Observatório de Práticas Legislativas Internacionais (grupo de pesquisa) da Assessoria de Projetos e Gestão Estratégica (Aproge) da Diretoria Geral da Câmara dos Deputados (FARIA, 2012).

Os objetivos mais importantes do portal 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).

O portal possui dois grandes ciberespaços para a participação dos usuários, sendo eles: as Comunidades Legislativas Virtuais (CLV) e o Espaço Livre. Os instrumentos de participação existentes dentro desses espaços são: enquetes, publicação de material na biblioteca virtual, bate-papos e obtenção de informação por meio da observação dos debates (FARIA, 2012).

Outra ferramenta de participação é o wikilegis. O intuito da mesma é fazer com que o usuário possa comentar os artigos do projeto de lei ou do texto substitutivo elaborado pelo relator da matéria que está sendo debatida. Ou seja, o wikilegis permite que o cidadão “[...] transforme a sua sugestão em texto legislativo” (FARIA, 2012, p. 187).

Esses instrumentos são caracterizados como mecanismo múltiplo de participação, devido às várias formas de participação, deixando o usuário livre para colaborar da forma que preferir (FARIA, 2012).

A CLV consiste em comunidades virtuais, nas quais os fóruns de discussões ocorrem acerca de um tema já definido. Esses temas dizem respeito a proposituras mais relevantes que estão em tramitação na Câmara. Nessas comunidades, há um moderador (consultor legislativo) que possui a função de mediar o debate, por exemplo, em casos de postagens ofensivas. Ademais, os moderadores são responsáveis por organizar as informações dos fóruns. No Espaço Livre o usuário tem a liberdade de criar fóruns de debate sobre determinado assunto de sua escolha que esteja associado à Câmara. Nesse ciberespaço não há moderador (FARIA, 2012).

De forma resumida, o processo de participação e efetividade da mesma no portal ocorre da seguinte maneira: o cidadão por meio do uso de um computador se cadastra no e-Democracia e participa de algum fórum, wikilegis ou bate-papo virtual de uma das CVL's ou do Espaço Livre. Os moderadores realizarão o processamento e análise da participação, organizando e sintetizando as informações. O relator ao ter acesso ao produto do trabalho dos moderadores decide quais sugestões serão incorporadas ou não ao texto substitutivo. Por fim, moderador e parlamentar redigirão parecer acrescentando ou não as sugestões dos participantes (de acordo com o que avaliarem na etapa anterior) da CVL, para apresentação na comissão que delibera sobre a respectiva matéria a fim de ser apreciada (FARIA, 2012).

Dessa forma, pode-se caracterizar o e-Democracia como um portal que contribui para a ampliação da democracia participativa, para maior interação e conseqüentemente possível aproximação entre Estado e sociedade.

2.4.3 Inovação no setor público

Klering e Andrade (2006, p. 78) apontam que inovação no setor público consiste em “[...] efetivamente desenvolver uma condição nova em seus pressupostos e nas suas ações. Não basta apenas mudar ou propor ‘novas’ reformas sem trazer uma transformação significativa no processo de definição e implementação de políticas públicas [...]”. Logo, ao trazer novos atores para o processo de debate de temáticas ligadas a políticas públicas e possível deliberação de projetos de lei por meio do portal e-Democracia, tem-se inovação no setor público, já que esse processo constitui a participação na atividade de definir políticas públicas.

Entretanto, não há um consenso para o conceito de inovação, podendo o mesmo ser considerado como seu próprio significante, ou ser considerado em maior complexidade, graus e tipos (KLERING; ANDRADE, 2006; TIDD; BESSANT; PAVITT, 2008). Entretanto, Klering e Andrade (2006) mostram que os modelos clássicos de atuação da administração possuem a prevalência de valores estabelecidos pela pós-modernidade gerencial, o que influenciou as inovações nas organizações tanto públicas como privadas. Esses valores estariam baseados no surgimento de uma sociedade fundamentada na “[...] informação, tecnologia, fragmentação, flexibilidade, comunicação livre, assim como pela ausência de valores prévios definidos” (KLERING; ANDRADE, 2006, p. 86).

Analisando a inovação por essa perspectiva mais ampla que influenciou as inovações de modo geral, o e-Democracia representaria também uma inovação, não só por ter sido construído no contexto em que esses valores estavam em evidência, mas também por ter sido constituído na esperança de atender a essa sociedade sendo composto por grande parte das suas características, podendo ser um agente transformador da participação da esfera civil já instaurada no Brasil, aproximando o Estado da sociedade.

2.5 Coprodução de serviços públicos

“A Administração Pública é um campo de estudos que tem se voltado cada vez mais para o entendimento das relações que se estabelecem entre o governo e os cidadãos, especificamente em busca de formas eficientes de provimento de bens e serviços públicos” (SALM; RIBEIRO; MENEGASSO, 2007, p. 232). É nesse contexto que se insere o conceito de coprodução de serviços públicos.

Segundo Nadir Júnior, Salm e Menegasso (2007), a definição de coprodução foi desenvolvida no final da década de 70. Esses autores entendem coprodução como a produção de serviços públicos realizados por meio da participação de vários segmentos da sociedade. Os seus elementos mais importantes são a descentralização, a desconcentração e a participação.

Nessa mesma linha, Ronconi, Debetir e de Mattia (2011, p. 46) conceituam-na como “[...] a produção de forma conjunta (sociedade, Estado e setor privado) de certo bem ou serviço que seja de interesse público”. Menegasso e Salm (2010, p. 1) acrescentam um

elemento às perspectivas já apresentadas, sendo a coprodução compreendida como “[...] uma estratégia para a produção dos serviços públicos por meio do compartilhamento de responsabilidades e poder entre agentes públicos, agentes privados e cidadãos”.

Na interpretação de Bogo e Serafim (2010, p. 29), a coprodução “[...] diz respeito à participação direta e ativa da sociedade civil organizada, Estado e organizações econômicas nos processos de elaboração, implementação, controle e avaliação dos serviços públicos”. E acrescenta que “por meio de participação e colaboração desses diferentes atores, podem ser definidas as prioridades para as políticas públicas e colocar a democracia como um critério real de desenvolvimento dos serviços públicos” (BOGO; SERAFIM, 2010, p. 29).

Segundo Menegasso e Salm (2010, p. 10), “os autores que tratam de coprodução e que não incluem em seus argumentos a participação do cidadão são muito poucos. Todavia, um número significativo entende essa participação como uma estratégia de eficiência na prestação dos serviços”. Desse modo, observando os significantes, pode-se inferir que participação e coprodução são elementos que estão imbricados, dado que a coprodução pode se ordenar de acordo com o grau de participação dos cidadãos.

Com base nessa relação, Menegasso e Salm (2010) desenvolveram uma tipologia de coprodução de serviços públicos a partir de uma síntese de tipologias de participação e fundamentando-se em uma revisão da literatura de coprodução. A tipologia de coprodução foi estabelecida em cinco modelos que representam formas estratégicas do Estado, sociedade e demais organizações produzirem conjuntamente negócios públicos.

O primeiro é o modelo de coprodução nominal, no qual “[...] não há participação efetiva e de poder do cidadão sobre o Estado” (MENEGASSO; SALM, 2010, p. 13). A participação é voluntária, por meios digitais, com o objetivo de tornar eficientes os serviços públicos. O segundo é o modelo de coprodução simbólica, que consiste em “[...] uma estratégia para envolver os cidadãos na produção dos serviços públicos para demonstrar a presença do Estado” (MENEGASSO; SALM, 2010, p. 14). O terceiro é o modelo de coprodução funcional, que pode ser definido como a estratégia do Estado de produzir negócios públicos com a participação do cidadão, grupo ou corpo coletivo. O quarto é o modelo de coprodução representativa com sustentabilidade, o qual “[...] é o resultado da sinergia que se estabelece na realização dos serviços públicos de que participam os cidadãos, as organizações da comunidade e o aparato administrativo do Estado que, no seu conjunto, interagem em prol do bem comum” (MENEGASSO; SALM, 2010, p. 14). O último modelo é

o de coprodução para mobilização comunitária que consiste em fazer os serviços públicos, com base na ética e na democracia normativa, com a colaboração de toda a sociedade com a finalidade de mantê-la continuamente mobilizada.

Ronconi, Debetir e de Mattia (2011) evidenciam a relevância do papel do cidadão nas atividades de coprodução, no qual ele deixa de ser executor de políticas públicas e torna-se participante do seu processo de formulação, implementação e avaliação. Salm, Ribeiro e Menegasso (2007) acrescentam que, por fim, essa participação nas políticas públicas contribuirá para a construção do bem comum.

Nadir Júnior, Salm e Menegasso (2007) mostram que na coprodução o papel dos governos locais é de coordenação, liderança e de estimular atores, interesses e recursos para prover serviços públicos.

Ao realizar a revisão da literatura para estabelecer as tipologias de coprodução, Menegasso e Salm (2010) mostram que muitas críticas acerca do tema ocorrem sob a alegação de que a produção de serviços públicos compete ao aparato administrativo do Estado. Ademais, apresentou-se que quase todos os autores abarcaram a coprodução como estratégia de eficiência e diminuição de custos. Para eles, os dispêndios com serviços caem conforme o indivíduo se engaja na produção dos mesmos.

2.5.1 Coprodução de projetos de lei e políticas públicas

As leis são regras, normas essenciais para a ordem, organização e convívio da sociedade. Os projetos de lei são o esboço, onde é desenvolvido o delineamento da lei. O projeto de lei pode ser criado para propor um novo projeto e, também, pode ser iniciado para alterar outras leis que já estão em vigor. No Brasil, as leis são feitas por meio do processo legislativo e compreendem tramitação nas duas casas legislativas: Câmara dos Deputados e Senado Federal. As matérias às quais as leis tratam são estabelecidas, de acordo com a constituição, pelos níveis de governo para evitar a sobreposição de normas elaboradas pelos mesmos. Dessa forma, a União é responsável por tratar de leis cuja matéria diz respeito a direito civil e penal, aos municípios cabe disciplinar acerca de leis de interesse local e os estados sobre assuntos que não foram tratados pelos outros dois níveis governamentais (PACHECO, 2009).

Já as políticas públicas podem ser compreendidas como:

[...] diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. São, nesse caso, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamentos) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos (TEIXEIRA, 2002, p. 2).

Para Rua (2009, p. 19), políticas públicas (*policy*) é o vocábulo “[...] utilizado para referir-se à formulação de propostas, tomadas de decisões e sua implementação por organizações públicas, tendo como foco temas que afetam a coletividade, mobilizando interesses e conflitos”.

Essa autora ainda destaca as políticas públicas como um dos produtos da atividade política, e que a política é o método que envolve relações de poder (quer dizer, pretende influenciar o comportamento das pessoas) e visa atingir ou gerar uma solução pacífica dos conflitos associados a bens públicos (RUA, 2010; RUA, 2009).

Como pode-se perceber, tanto as leis e as políticas públicas tratam de assuntos ligados a temáticas da sociedade, buscando organiza-la e resolver questões sociais resultando em produtos cuja finalidade é atender as demandas sociais. Desse modo, pode-se compreender políticas públicas e leis como um serviço público que podem ser coproduzidos por meio da interação entre a esfera pública e a civil.

Nesse sentido, busca-se interpretar o e-Democracia como um instrumento governamental de coprodução de projetos de lei, uma vez que o mesmo consiste em um ciberespaço participativo que busca promover discussões acerca de temas ligados a políticas públicas e a projetos de lei de maior interesse da Câmara dos Deputados. Esses debates – realizados pelas ferramentas de participação disponíveis no site: fóruns, bate-papo e wikilegis – possuem o intuito de promover a construção conjunta (entre autoridades governamentais e diversos segmentos da sociedade) de projetos de lei que influenciaram direta ou indiretamente a prestação de serviços públicos dos assuntos tratados no portal.

3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

“O conhecimento científico é sempre uma busca de articulação entre uma teoria e a realidade empírica; o método é o fio condutor para se formular esta articulação” (MINAYO; SANCHES, 1993, p. 240).

Para Marconi e Lakatos (2003, p. 83), “[...] o método é o conjunto das atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permite alcançar o objetivo - conhecimentos válidos e verdadeiros -, traçando o caminho a ser seguido, detectando erros e auxiliando as decisões do cientista”.

Assim, neste capítulo apresentam-se as estratégias metodologias escolhidas para atingir o propósito deste trabalho. O mesmo está dividido em: tipo e descrição geral da pesquisa, participantes do estudo, caracterização do instrumento de coleta de dados e, por fim, descrição do procedimento de análise de dados.

3.1 Tipo e descrição geral da pesquisa

A pesquisa é:

O procedimento racional e sistemático que tem como objetivo proporcionar respostas aos problemas que são propostos. A pesquisa é requerida quando não se dispõe de informação suficiente para responder ao problema, ou então quando a informação disponível se encontra em tal estado de desordem que não possa ser adequadamente relacionada ao problema (GIL, 2002, p. 17).

Segundo Godoy (1995, p. 58),

A pesquisa qualitativa não procura enumerar e/ ou medir os eventos estudados, nem emprega instrumental estatístico na análise dos dados. Parte de questões ou focos de interesses amplos, que vão se definindo à medida que o estudo se desenvolve. Envolve a obtenção de dados descritivos sobre pessoas, lugares e processos interativos pelo contato direto do pesquisador com a situação estudada, procurando compreender os fenômenos segundo a perspectiva dos sujeitos, ou seja, dos participantes da situação em estudo.

Complementarmente, Richardson (1989) afirma que o método qualitativo, não utiliza de métodos estatísticos. A investigação do problema busca compreender o fenômeno social e possui como objeto de análise cenário complexo ou estritamente particular. Desse

modo, dado que a pesquisa busca analisar processos de interação virtual, procurando compreender o processo participativo, utilizou-se a pesquisa qualitativa, visto que – de acordo com o explanado, esse método procura compreender fenômenos.

O estudo pode ser classificado como descritivo. O estudo descritivo “[...] têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis” (GIL, 2002, p. 28). Além disso, Gil (2002, p. 28) afirma que “[...] são incluídas neste grupo as pesquisas que têm por objetivo levantar as opiniões, atitudes e crenças de uma população.” Assim, esta pesquisa se caracteriza como descritiva por descrever um fenômeno (o processo participativo).

A modalidade da pesquisa é denominada de estudo de caso ou estudo monográfico. Esse método foi utilizado devido ao fato de a pesquisa centralizar-se em um único caso (o portal e-Democracia) e buscar aprofundar-se no mesmo. Como é apresentado por Goldenberg (2004, p. 33), “este método supõe que se pode adquirir conhecimento do fenômeno estudado a partir da exploração intensa de um único caso”.

Buscando compreender melhor o processo de participação no portal e-Democracia utilizou-se também a etnografia virtual. A etnografia tradicional é bastante difundida no campo concreto, no meio físico. Esse método de pesquisa está relacionado com a forma de se compreender a realidade. “A etnografia é o instrumento tradicional do ofício antropológico para aproximar-se, descrever, registrar e compreender-interpretar os grupos humanos que convivem em organizações sociais” (PIENIZ, 2009, p. 5). Para Pieniz (2009, p. 3), “o etnógrafo interpreta acontecimentos e materializa o discurso social na forma de relato a fim de possibilitar o acesso à informação na posteridade”.

A partir da etnografia tradicional desenvolveu-se a etnografia online, virtual ou netnografia. A etnografia virtual possui como propósito “colocar em questão alguns modos de investigar os usos sociais do ambiente digital” (PIENIZ, 2009, p. 8). Esse método consiste basicamente na aplicação da etnografia tradicional na internet. Hine (2004, p. 13) destaca que:

[...] una etnografía de Internet puede observar con detalle las formas en que se experimenta el uso de una tecnología. En su forma básica, la etnografía consiste en que un investigador se sumerja en el mundo que estudia por un tiempo determinado y tome en cuenta las relaciones, actividades y significaciones que se forjan entre quienes participan en los procesos sociales de ese mundo. El objetivo es hacer explícitas ciertas formas de construir sentido de las personas, que suelen ser tácitas o que se dan por supuestas. El etnógrafo habita en una suerte de mundo intermedio, siendo simultáneamente un extraño y un nativo. Ha de acercarse suficientemente a la cultura que estudia como para entender cómo funciona, sin dejar de mantener la distancia necesaria para dar cuenta de ella.

Esse método foi escolhido, pois a pesquisa visa fazer uma análise dos instrumentos de participação em si e como às pessoas participam utilizando-os, ou seja, busca-se compreender como se dá o processo de participação no portal e-Democracia. Assim, utilizou-se a etnografia virtual, uma vez que esse método é voltado para o exame de ambientes virtuais com foco na compreensão da realidade. Além disso, utilizou-se a netnografia devido ao seu baixo custo, já que, esse método possui como vantagem a possibilidade de realizar a coleta de dados sem a necessidade de viagens e idas a campo (PIENIZ, 2009).

3.2 Participantes do estudo

O portal governamental e-Democracia possui 41 comunidades (11 abertas⁷ e 30 fechadas⁸). Dentre elas foram selecionadas apenas as 11 CVLs abertas para participar do estudo. Essa restrição foi feita devido ao tempo de realização da pesquisa e, também, foram escolhidas as abertas em detrimento das fechadas por receio de que alguma CVL fechada pudesse ser retirada do portal. As 11 CVLs são:

Comunidades Abertas do portal e-Democracia
Regimento Interno Colaborativo
Reformulação do Ensino Médio
LOA 2014
Laboratório Hacker
Internet: Um direito Fundamental?
Espaço Livre
Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA)
Como melhorar o e-Democracia?
Comissão especial de primeira Infância
Brasil Transparente e Aprimoramento das Instituições Brasileiras

Quadro 2 – Comunidades Abertas do portal e-Democracia
Fonte: elaboração própria

⁷ CVLs em que ainda é possível participar, que ainda estão em andamento.

⁸ CVLs em que não é possível participar, se encontram desativadas, as suas atividades foram encerradas.

Para o alcance dos objetivos deste trabalho, verificação dos requisitos democráticos propostos por Silva (2011), identificação de características dos modelos de gestão burocrático, gerencial e societal e análise do processo participativo nos instrumentos de participação fórum, bate-papo, wikilegis, enquetes e biblioteca virtual, foi feito monitoramento e análise das 11 comunidades virtuais legislativas no período de 17 dias, de 1 a 17 de junho de 2014. Foram analisados somente esses instrumentos, pois os mesmos são as principais ferramentas de participação dentro das comunidades.

Procurando complementar as análises foi realizada uma entrevista com o gestor pertencente ao Laboratório Hacker para investigar o processo participativo e seus instrumentos a partir da perspectiva da equipe do e-Democracia.

3.3 Caracterização dos instrumentos de pesquisa

Para que os objetivos fossem alcançados foi realizada pesquisa documental, ou seja, buscaram-se dados por meio dos documentos disponibilizados no portal governamental estudado. A análise documental foi feita basicamente em relação ao exame dos documentos postados nas bibliotecas virtuais das CVLs e dos relatórios do *google analytics*, disponibilizados no portal. O relatório do *google analytics* examinado foi o do período de 01 de janeiro de 2014 a 21 de maio de 2014. Esse relatório foi escolhido por ser o relatório cujo período é o mais próximo da realização da pesquisa. A pesquisa documental foi essencial para compreender melhor como os usuários participam.

Para investigação do processo participativo, das funcionalidades dos instrumentos de participação e do conteúdo postado pelos internautas nas ferramentas de participação foi utilizado o método de etnografia virtual. Os autores que tratam de etnografia pensam “[...] nela como método de apreensão das relações sociais não só num espaço concreto, mas também num espaço virtual” (PIENIZ, 2009, p. 7). Esse método é caracterizado por descrição densa, honestidade nos relatos, e compreensão- interpretação dos grupos das organizações sociais (PIENIZ, 2009). Portanto, a escolha do método de etnografia virtual ocorreu devido ao mapeamento de instrumentos do processo de participação popular que exigem descrição densa, bem como para analisar as relações sociais desenvolvidas na construção conjunta do projeto de Lei.

Posteriormente, como uma ferramenta complementar as já utilizadas, foi realizada uma entrevista com um dos gestores do portal, o qual é integrante do Laboratório Hacker. A entrevista foi utilizada para tentar entender qual a percepção da equipe do e-Democracia a respeito do processo participativo e seus instrumentos. Segundo Marconi e Lakatos (2003, p. 196) “alguns autores consideram a entrevista como o instrumento por excelência da investigação social”. Utilizou-se a entrevista, pois como aponta Gil (2002) a entrevista é uma técnica de coleta de dados que proporciona a investigação do saber, das crenças, desejos e expectativas de outrem. Diante disso, julgou-se essa técnica adequada para captar as percepções da equipe do e-Democracia a respeito dos objetivos almejados nessa monografia.

3.4 Procedimentos de coleta e de análise de dados

A entrevista foi realizada com apenas um gestor devido à falta de disponibilidade dos demais e ao tempo reduzido de pesquisa. Foi feita no local de trabalho do entrevistado, na Câmara dos Deputados, no dia 28/05/2014, e regida com base em um roteiro de perguntas para uma entrevista semiestruturada. A entrevista durou uma hora, foi registrada por meio de gravador e contém 11 perguntas direcionadas para atingir os objetivos dessa pesquisa.

Posteriormente, a entrevista foi transcrita e a partir daí colhidos os dados primários. Os dados secundários foram obtidos por meio da análise do portal e de dados fornecidos pelo gestor. Foi utilizada também para coleta e análise de dados a etnografia virtual. Foram feitas anotações constantes para acompanhamento das discussões nos instrumentos de participação aqui estudados.

Os desafios encontrados foram a organização e a priorização do grande número de informações disponíveis no portal. Foram priorizados os dados que eram comuns nas diversas comunidades para realizar análises comparativas entre as CVLs. Entretanto, quando havia informação relevante para a compreensão do objeto em apenas uma comunidade também foi feita análise de conteúdo. Para realização da análise do conteúdo foi examinado o texto, o discurso, observando a frequência de aparecimento de certas características das informações.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Neste capítulo serão apresentados os resultados e discussão realizados a partir da análise do portal governamental, análise de documentos e da entrevista realizada com o servidor da Câmara dos Deputados, integrante da Seção para Gestão do portal e-Democracia. Este capítulo está dividido em duas partes, sendo elas o mapeamento do processo de participação social do e-Democracia e a análise do processo participativo.

4.1 Mapeamento do processo de participação social do e-Democracia

4.1.1 Mapeamento dos instrumentos de participação

Para ingressar no processo participativo do e-Democracia, primeiramente é preciso fazer um cadastro, no qual o interessado terá que informar alguns dados, ler e aceitar os “termos de uso”. Após essa etapa é enviada uma mensagem para o seu e-mail com as instruções para completar o cadastro⁹.

Figura 2 – Tela inicial para realização de cadastro

Fonte: Disponível em: <<http://edemocracia.camara.gov.br/cadastro#.U4SKhfdWkE>>. Acesso em: 11 maio 2014.

⁹ Disponível em: <<http://edemocracia.camara.gov.br/como-posso-participar#.U4SFXfldWkE>>. Acesso em: 11 maio 2014.

O portal possui dois principais ciberespaços de participação (CVL e Espaço Livre), nos quais constam ferramentas de participação, sendo elas: fórum, bate-papo, wikilegis e biblioteca virtual. Além desses instrumentos há também as enquetes.

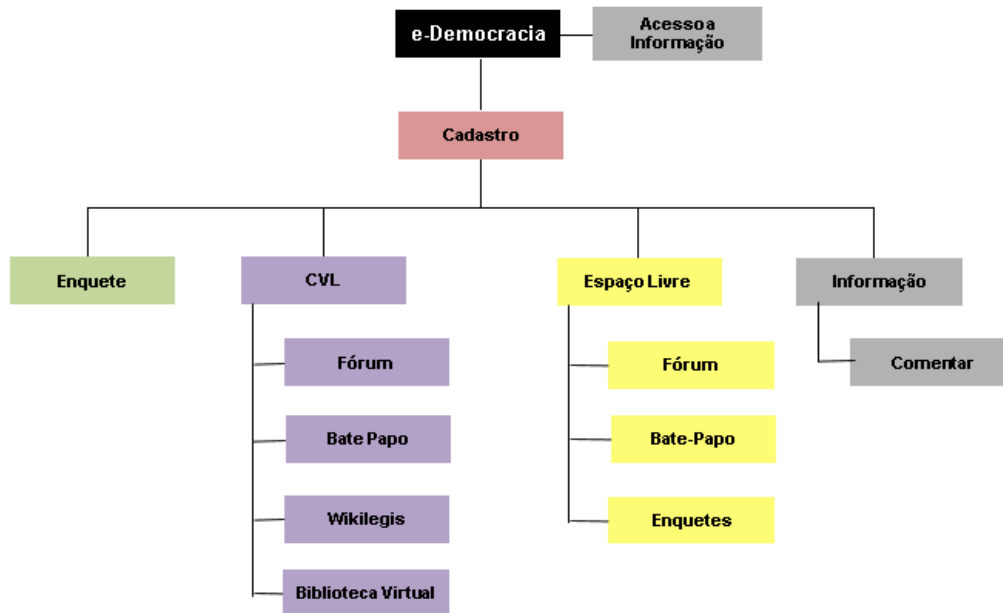


Figura 3 – Formas de participação
Fonte: elaboração própria

Algumas comunidades não possuem todos os instrumentos. A criação de uma comunidade e de seus instrumentos é decidida pelas comissões e parlamentares, sendo o e-Democracia apenas o receptor e executor dessa demanda. Portanto, são as comissões e os deputados que determinam quais instrumentos a comunidade solicitada terá. Ao e-Democracia cabe a tarefa de gerenciar essa comunidade virtual legislativa. A disponibilização das ferramentas é feita de acordo com o andamento da comunidade legislativa.

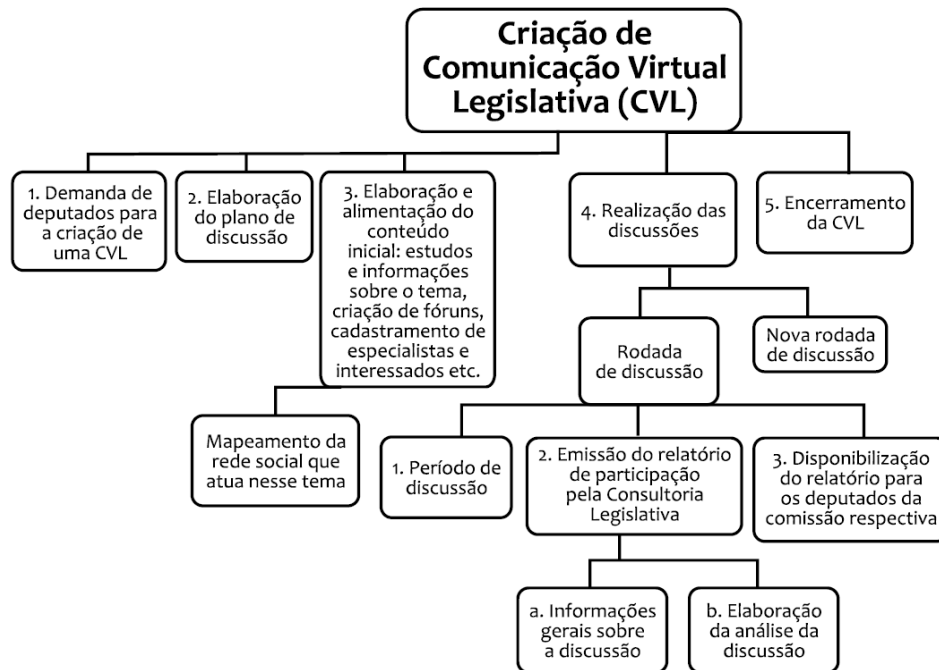


Figura 4 – Organograma administrativo das CVLs no e-Democracia
Fonte: Faria (2012, p. 193).

Após o cadastro, o usuário do portal poderá escolher participar de qualquer CVL e/ou do Espaço Livre de acordo com a sua preferência, bem como escolher livremente por meio de qual instrumento participará. Atualmente, o Espaço Livre se encontra junto com as CVLs. O Espaço Livre foi caracterizado, na entrevista com o gestor, como uma comunidade virtual na qual podem ser criados, pelo participante, fóruns sobre assuntos de sua preferência.

No que diz respeito à informação, são disponibilizadas notícias relacionadas ao tema das comunidades, o internauta pode postar material relacionado ao tema debatido na CVL, contribuindo para a formação da biblioteca virtual e comentar as notícias. Essa última alternativa de participação também está presente no Espaço Livre. Há também material mais interativo, como vídeos, que possuem caráter informativo, voltados para o próprio portal.

Os instrumentos de participação são enquetes, fórum, bate-papo, wikilegis e biblioteca virtual. As enquetes procuram colher a opinião do usuário sobre determinado tema. Nela o internauta escolhe uma opção e o seu voto é computado. Cada internauta pode votar apenas uma vez em cada enquete.

O fórum é a ferramenta que promove discussões a respeito de um tema levantado pela equipe do e-Democracia ou por um usuário no Espaço Livre. Essa discussão ocorre por meio da postagem de mensagens que o cidadão cadastrado insere no fórum, dando sua

contribuição para a construção conjunta do projeto de lei. Segundo Faria (2012), o debate no fórum de uma CVL tem início quando um parlamentar ou consultor legislativo abre um tópico sobre algum ponto estratégico do tema. A participação dos parlamentares nesse instrumento foi caracterizada por Faria (2012) como variável: há parlamentares que são assíduos e continuam como moderadores e outros que atuam pontualmente, sendo esta última a mais comum.

É importante ressaltar que o portal governamental conta com um sistema, que de modo automático, contribui para que o internauta acompanhe os novos tópicos criados no fórum, uma vez que o mesmo manda e-mails informativos aos usuários contendo as mensagens postadas no site.

O bate-papo consiste em uma conversa on-line, entre os inscritos no mesmo, durante uma audiência pública, a qual é transmitida em tempo real no bate-papo, ou seja, no decorrer da audiência pública. Nesse instrumento são realizadas sugestões, críticas e retirada de dúvidas. O moderador do bate-papo encaminha as participações ao deputado, ao qual cabe decidir se será pronunciada durante a audiência e posteriormente incluída ou não no projeto de Lei.

No wikilegis é disponibilizada a Lei. O participante pode comentar cada artigo. Na biblioteca virtual é permitido que o usuário contribua incluindo materiais; a equipe do e-Democracia também pode incluir material informativo. Por fim, pode-se comentar notícias disponibilizadas pela equipe do e-Democracia nas comunidades.

4.1.2 Gestão da participação: equipe do e-Democracia

Segundo o gestor entrevistado, a gestão da participação é realizada por uma pequena equipe do e-Democracia, na qual há a participação de um consultor legislativo. O conteúdo participativo (as contribuições feitas pelos participantes de determinada comunidade em fóruns, Wikilégis, bate-papos virtuais e enquetes) é compilado, organizado, estudado e avaliado por essa equipe (FARIA, 2012). O processamento e organização dessas informações é realizado com dois objetivos:

[...] a) realização de sínteses com os principais pontos discutidos para que os deputados possam apreender o conteúdo da participação, já que muitos

parlamentares não têm tempo para acessar diretamente o portal, e b) análise da viabilidade técnica das ideias e sugestões apresentadas (FARIA, 2012, p. 195).

Após a organização das informações é feito um relatório, o qual é encaminhado para o deputado responsável pela emissão de parecer e elaboração do texto final. A esse deputado cabe a decisão de incluir ou não as sugestões feitas pelos participantes do e-Democracia no texto substitutivo do projeto de Lei. O relator pode ainda decidir pela aceitação do texto sem alterações ou rejeitar o projeto de Lei. É importante ressaltar que nesses últimos casos as participações são descartadas, caso sejam incorporadas ao projeto (FARIA, 2012).

Assim, observa-se que cabe única e exclusivamente ao relator e ao parlamentar a decisão de incluir ou não a participação do usuário no projeto de Lei. Ou seja, há uma seleção das participações que fica a critério dos mesmos. Ao perguntar ao gestor se há algum tipo de critério que deve ser considerado para aceitação ou não da participação realizada no portal por esses atores políticos, o mesmo alegou que o papel do e-Democracia é apenas de organizar a participação e que a decisão de inclusão ou não no projeto de Lei é feita pelo relator e pelo deputado e que essa a mesma é feita por essas autoridades com base no relatório do portal e no parecer jurídico, elaborado pelo consultor.

Portanto, se percebe que o portal não é uma ferramenta tão democrática, já que as participações podem ser selecionadas a critérios arbitrários das autoridades que podem ou não serem influenciadas por interesses políticos, pessoais, lobby. Isto é, ficam aquém ao jogo político. Freitas, Fiuza e Queiroz (2014, p. 7) levantam essa mesma crítica:

[...] observa-se a existência de mecanismos internos de seleção dessas propostas, mecanismos estes não explicitados formalmente para a população. Como será visto de forma mais detalhada na apresentação dos resultados da pesquisa realizada, existe mediação – realizada pela instância governamental – entre os anseios dos participantes e o que vai ser de fato incorporado. De forma um tanto paradoxal, existe a necessidade de autonomia para que a população seja diretamente ouvida, mas, ao mesmo tempo, a ferramenta em questão depende do Estado para sua perpetuação, comprometendo sua autonomia.

Posteriormente a tomada de decisão do deputado, cabe ao consultor legislativo ajudá-lo a redigir o parecer que pode ou não conter as participações dos internautas do e-Democracia. Ou seja, o consultor terá que transformar as ideias dos participantes em texto legislativo, obedecendo às normas exigidas para elaboração pela Casa para produção de um projeto de Lei (FARIA, 2012).

Ao término da elaboração do texto substitutivo, o mesmo é apresentado na comissão encarregada por aquele determinado assunto para deliberação pelo órgão. Assim, os membros dessa comissão poderão acatar ou rejeitar o texto do relator, bem como sugerir outras alterações ou incluir outras participações dos usuários do portal governamental não incluídas pelo relator no texto legislativo.

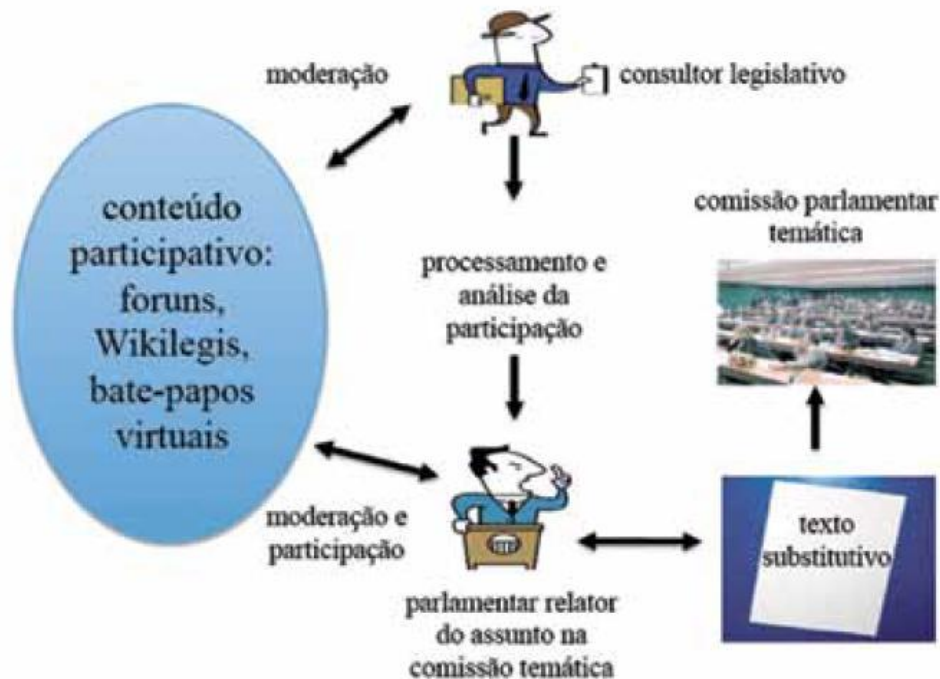


Figura 5 – Sistema de processamento legislativo do conteúdo participativo

Fonte: Faria (2012, p. 194).

No que diz respeito à participação dos consultores legislativos, o gestor entrevistado afirmou que os mesmos são responsáveis por analisar o relatório final gerado pela equipe do e-Democracia e posteriormente elaboram um parecer jurídico (o qual indica se é viável constitucionalmente ou se é inconstitucional a sugestão do internauta, por exemplo) que será encaminhado para os deputados. Os consultores legislativos também exercem o papel de moderador da comunidade.

Segundo a pesquisa realizada por Freitas, Fiuza e Queiroz (2014), a Câmara Legislativa possui 160 consultores legislativos e apenas 12 deles já participaram de alguma maneira do portal governamental. Elas ainda destacam que para que uma comunidade legislativa seja criada é necessário um consultor legislativo para coordenar a CVL como moderadores. Entretanto, muitos não aceitam de imediato e várias comunidades deixam de existir pela ausência de moderadores e cidadãos envolvidos. Esse baixo envolvimento dos

consultores indica sutil desvalorização da iniciativa pelos próprios consultores legislativos (FREITAS; FIUZA; QUEIROZ, 2014).

4.2 Análise do processo participativo

4.2.1 Modelos de gestão e ferramentas de participação

A partir do levantamento bibliográfico, do mapeamento e da análise dos instrumentos e espaços de participação do portal governamental e-Democracia foi possível identificar as ferramentas de participação características dos modelos de gestão burocrático, gerencial e societal.

Os ciberespaços CVL e Espaço Livre são meios de participação que procuram aproximar o Estado e a Sociedade, com um espaço virtual democrático que visa colher sugestões, críticas, opiniões, demandas dos cidadãos e principalmente promover a coprodução, por meio de debates on-line. Desse modo, percebe-se nesses ciberespaços maior flexibilidade, a busca pela descentralização no processo de tomada de decisões e maior horizontalidade, o que são características do modelo de gestão gerencial. Ademais, o portal em si e conseqüentemente todos os seus espaços virtuais de participação e seus respectivos instrumentos representam uma inovação.

Ao mesmo tempo, as CVLs e o Espaço Livre são espaços nos quais se busca inserir os cidadãos na vida política e ampliar a esfera pública. Além disso, são espaços criados para estimular uma postura mais ativa e participativa do cidadão a respeito dos seus direitos, bens e serviços públicos. Dessa perspectiva, observa-se que as CVLs e o Espaço Livre também podem ser caracterizados pelo modelo societal, pois possuem elementos que enfatizam a participação social.

No que diz respeito às ferramentas de participação (fórum, bate-papo e wikilegis) se identifica que o fórum e o bate-papo permitem maior debate e interação entre os internautas, pois o fórum é construído no formato de um diálogo, em que é dado um tema (pela equipe do e-Democracia ou por um usuário do portal) e há uma série de postagens acerca do tópico. O bate-papo também permite esse tipo de interação, pois é feito um diálogo no formato de uma sala de bate-papo, em tempo real. Diante dessas características é possível

reconhecer que esses dois instrumentos possuem aspectos semelhantes ao modelo de gestão societal, já que os mesmos buscam promover uma postura mais participativa dos cidadãos. Há também uma aproximação entre o Estado e a sociedade, pois alguns deputados participam dos fóruns.

No wikilegis, também é enfatizada a participação do cidadão, tendo, então, características desse mesmo modelo de gestão. Percebem-se tais características, visto que, no wikilegis o internauta deve transformar a sua opinião, sugestão, alteração do artigo da Lei em texto legislativo, podendo sua participação ser acatada na íntegra e literalmente (ou seja, com as próprias palavras do usuário), parcialmente ou ainda ser completamente rejeitada.

Ao se perceber o bate-papo e o fórum como ferramentas que promovem debate interativo e que por meio deles é que se dá a coprodução de projetos de Lei, pode-se identificar a descentralização de decisões, flexibilidade de gestão e horizontalização das estruturas, características do modelo gerencial e societal. Diferentemente, no instrumento de participação wikilegis não se promove essa interação direta entre os participantes, entretanto, ainda assim observa-se que há a possibilidade de deliberação, tornando-o uma ferramenta com as características do modelo de gestão societal.

Com uma presença mais fraca, pode-se perceber que em todas as ferramentas e espaços de participação há também características do modelo de gestão burocrático, como um mecanismo de se evitar a corrupção e exercer o controle rígido dos processos, uma vez que o internauta pode realizar o controle social por meio do acompanhamento das discussões, da apresentação dos resultados, do projeto de Lei e de todo e qualquer conteúdo presente no e-Democracia.

Nesses espaços de participação não foram percebidos nenhum obstáculo imposto pelos modelos de gestão da administração pública. Entretanto, a democracia participativa encontra entraves ao se estabelecer espaços constituídos pelo próprio Estado. O obstáculo enfrentado diz respeito à dificuldade de se obter ciberespaços que se caracterizem mais fortemente pelo modelo de gestão societal. Ou seja, que não sejam apenas consultivos e deliberativos, mas que permita o cidadão participar da coprodução do projeto de Lei e que ele tenha a possibilidade de influenciar de forma cada vez mais direta e ativa no processo decisório. O portal se torna mais consultivo e deliberativo uma vez há um filtro das participações feitos pelos deputados e relatores que decidem sem nenhum critério

formalmente instituído para decidir quais contribuições dos usuários serão ou não contemplados no projeto de Lei.

Assim, observa-se que, como na gestão pública, os espaços de participação apresentam, também, uma mescla dos modelos de gestão estudados, isto é, caracteriza-se por ciberespaços com características híbridas.

4.2.2 Níveis de interatividade e ferramentas de participação


Para identificar os níveis de interatividade nas ferramentas de participação política no portal e-Democracia foi adotado o modelo dos requisitos democráticos (publicidade, responsividade e porosidade) estabelecidos por Silva (2011).

O bate-papo e o fórum são elementos para inserção do cidadão na esfera política que permitem interação entre os internautas cadastrados e, também, entre a comunidade do e-Democracia e parlamentares. No bate-papo, essa interação ocorre por meio da audiência pública, na qual os usuários participantes da mesma podem enviar via internet dúvidas, sugestões e críticas por meio da equipe do e-Democracia que as encaminha para o parlamentar. Se o deputado julgar viável e pertinente à participação do cidadão, o mesmo pode encaminhar a contribuição para o relator da comissão. Já no fórum, os participantes são acompanhados pela equipe do e-Democracia, que também participa desse instrumento esclarecendo dúvidas, dando avisos, compilando sugestões, críticas, opiniões e demandas. Assim, o requisito democrático responsividade foi identificado nas ferramentas de participação fórum e bate-papo. Devido ao fato de no bate-papo e no fórum os usuários terem a possibilidade de incorporar suas ideias direta ou indiretamente no processo de decisão política, essas ferramentas também podem, em casos de aprovação da Lei em que houve inclusão de participações do portal, apresentarem o requisito democrático da porosidade.

O wikilegis é um instrumento que não permite muita interação entre os usuários e a equipe do e-Democracia. Entretanto, nessa ferramenta é que se pode sugerir uma alteração no projeto de Lei de forma mais direta e que a participação pode ser aceita na íntegra com o texto original do internauta. Desse modo, essa ferramenta é a que possui maior possibilidade de inputs direto do cidadão na produção da decisão política. Portanto, o wikilegis é identificado como um requisito democrático caracterizado pela porosidade.

Regras de convivência de Laboratório Hacker
 Nosso laboratório se pauta por 5 princípios, explicados abaixo.

1) Respeitar

💡  b) As pessoas que aqui laboram não serão tratadas como “recurso humano”. Nosso interesse não está apenas em sua capacidade de trabalho, como mão-de-obra. As pessoas são inteiramente bem vindas, com suas histórias de vida, experiências, sonhos. É daí que todos tiramos nossa energia.

Comentários

Nenhum comentário

[Ocultar comentários](#)

Figura 6 – Primeiro artigo do wikilegis da CVL Laboratório Hacker

Fonte: Disponível em: <<http://edemocracia.camara.gov.br/web/laboratorio-hacker/regras-de-convivencia>>. Acesso em: 11 maio 2014.

As enquetes são ferramentas que podem ser utilizadas para a sondagem de opinião on-line, ou até mesmo voto on-line, a qual pode influenciar direta ou indiretamente na produção da decisão política, o que caracteriza o requisito de porosidade.

Pode-se destacar ainda as notícias postadas nas comunidades, eventos, calendário, o andamento do projeto de Lei, os destaques (conheça o processo legislativo, acompanhe o seu deputado – o qual encaminha para uma página do site da Câmara dos deputados que visa permitir que o internauta faça uma busca por informações de um parlamentar), a biblioteca virtual como ferramentas cujo requisito democrático pode ser classificado como publicidade, uma vez que essas informações são disponibilizadas com o intuito de tornar o Estado mais transparente para o cidadão.

4.2.3 Processo participativo

O portal possui 30.109 usuários cadastrados. Nas 11 comunidades analisadas a um total de 30.333 membros. O número de membros nas comunidades listadas é superior ao número de usuários cadastrados no portal. Esse fato ocorre devido a dupla contagem de cidadãos no segundo valor, ou seja, é contabilizado aquele indivíduo que participa de mais de um instrumento disponível no portal nas CVL’s estudadas. Esse dado mostra que há pessoas que utilizam mais de uma ferramenta de participação.

Comunidades	Nº de membros
Regimento Interno Colaborativo	1
Reformulação do ensino Médio	183
LOA 2014	1
Laboratório Hacker	1
Internet: Um direito Fundamental?	1
Espaço Livre	30046
ENCCLA	79
Como melhorar o e-Democracia?	3
Comissão especial de primeira Infância	2
Brasil Transparente	15
Aprimoramento das Instituições Brasileiras	1

Tabela 1 - Número de membros por Comunidade Virtual Legislativa

Fonte: elaboração própria

Os cinco instrumentos de participação analisados não estão presentes em todas as comunidades virtuais legislativas. O fórum é o instrumento mais comum nas comunidades, estando presente em 10 das 11 comunidades estudadas. A única comunidade que não possui fórum é a Regimento Interno Colaborativo. Os dois instrumentos que se apresentaram em menor número nas comunidades no período de análise do portal foram as enquetes e o wikilegis. É natural que o wikilegis se apresente com pouca frequência, uma vez que ele é um dos instrumentos utilizados na fase final das CVLs e apenas duas comunidades se encontram em fases mais avançadas de desenvolvimento no portal. É importante ressaltar que nem todas as comunidades chegam a utilizar essa ferramenta.

Comunidades	Fórum	Bate- Papo	Enquete	Wikilegis	Biblioteca Virtual
Regimento Interno Colaborativo	-	-	-	x	-
Reformulação do ensino Médio	x	x	-	-	x
LOA 2014	x	-	x	-	x
Laboratório Hacker	x	x	-	x	x
Internet: Um direito Fundamental?	x	-	x	-	x
Espaço Livre	x	x	-	-	-
ENCCLA	x	-	-	-	x
Como melhorar o e-Democracia?	x	-	-	-	x
Comissão especial de primeira Infância	x	x	-	-	-
Brasil Transparente	x	-	-	-	-
Aprimoramento das Instituições Brasileiras	x	-	-	-	x

Tabela 2 - Instrumentos de participação presentes em cada comunidade estudada
Fonte: elaboração própria

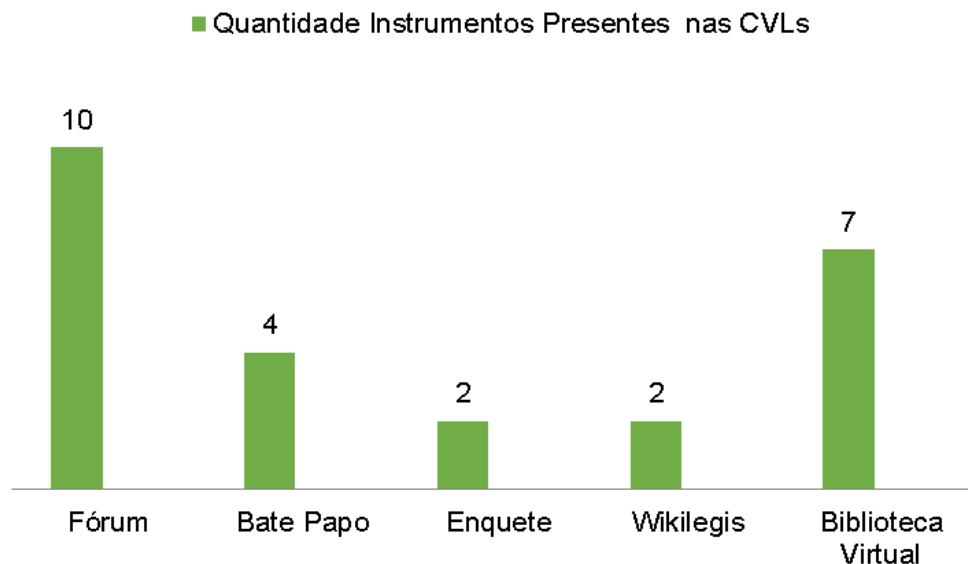


Gráfico 1 – Quantidade de Instrumentos presentes nas Comunidades Virtuais Legislativas
Fonte: elaboração própria

As CVLs, cujos instrumentos possuem maior número de participantes é a enquete da comunidade *Internet: Um direito fundamental?*. Possui 4.064 votos. O fórum do Espaço

Livre que possui 1.172 participantes e 4.102 mensagens. O bate-papo da CVL Espaço Livre tem 103 participantes e 15.176 mensagens.

O instrumento que possui menor número de participantes é a enquete realizada na comunidade LOA 2014 contabiliza apenas 5 votos. O fórum do Laboratório *Hacker* e a Comissão Especial de Primeira Infância também possuem poucos participantes. Ambas possuem apenas seis. A primeira possui 11 mensagens e a segunda oito. Já no bate-papo a Comissão Especial de Primeira Infância apresenta somente 12 participantes e 17 mensagens.

Comunidades	Fórum Mensagens	Nº de participantes	Bate- Papo Mensagens	Nº de participantes	Enquete	Nº de votos
Regimento Interno Colaborativo	-	-	-	-	-	-
Reformulação do ensino Médio	683	109	1751	58	-	-
LOA 2014	25	17	-	-	1	5
Laboratório Hacker	11	6	177	80	-	-
Internet: Um direito Fundamental?	76	26	-	-	1	4.064
Espaço Livre	4102	1172	15716	103	-	-
ENCCLA	37	11	-	-	-	-
Como melhorar o e-Democracia?	80	10	-	-	-	-
Comissão especial de primeira Infância	8	6	17	12	-	-
Brasil Transparente	246	43	-	-	-	-
Aprimoramento das Instituições Brasileiras	61	24	-	-	-	-

Tabela 3 - Número de mensagens e de participantes em cada comunidade estudada
Fonte: elaboração própria

Os dois wikilegis existentes nas comunidades Regimento Interno Colaborativo e Laboratório *Hacker* não possuem nenhuma participação. O wikilegis do Laboratório *Hacker* não se refere a um projeto de Lei, mas às regras de convivência da comunidade. Quanto à biblioteca virtual, apenas 6 comunidades possuem esse instrumento. As CVLs Regimento Interno Colaborativo e Comissão Especial de Primeira Infância possuem o ciberespaço da

biblioteca virtual, entretanto não há nenhum conteúdo postado. As CVLs Espaço Livre e Brasil Transparente não possuem esse espaço virtual, porém a segunda possui conteúdos que poderiam ser colocados na Biblioteca Virtual.

Por meio da observação das comunidades que possuem maior participação pode-se inferir que são comunidades que despertam maior interesse dos usuários do e-Democracia. Outro fato que pode estar atrelado a isso são os temas de algumas das comunidades que, muitas vezes, exigem conhecimentos específicos dos internautas para conseguir compreender e contribuir com o tema. Ademais, acrescenta-se que os materiais contidos na biblioteca virtual não são suficientes para que o cidadão participante do portal tenha os conhecimentos necessários para que o mesmo forme sua opinião e possa vir a debater e construir, de forma conjunta com os demais, as sugestões para o projeto de Lei.

Sobre a complexidade das ferramentas, segundo o gestor entrevistado, a equipe do e-Democracia percebe que o wikilegis é o instrumento mais complexo para o internauta participar, pois no mesmo é preciso que o usuário insira a sua sugestão de alteração do projeto e deve justificar com argumentos técnicos a sua alteração. Acrescenta-se que Faria (2012) também identificou o wikilegis como o instrumento mais robusto, que exige mais do usuário, uma vez que o mesmo tem que transformar a sua ideia em texto legislativo, avaliando as consequências da sua redação. Já o bate-papo e o fórum, como o intuito é promover debates para a construção conjunta do projeto de Lei, esses instrumentos são mais simples.

No que diz respeito à interatividade nos instrumentos, o gestor relatou que a equipe do e-Democracia caracterizou o wikilegis como aquele que promove menor interação entre os usuários, que nessa ferramenta o cidadão participa de forma mais solitária, que não são gerados debates nos comentários do artigo. Já no fórum e na sala de bate-papo, há uma participação mais pulverizada, as pessoas interagem mais entre si e com os deputados. De acordo com Faria (2012, p. 187), “[...] os fóruns abrangem contribuições mais livres dos participantes [...]”.

Outro dado percebido diz respeito às visualizações dos fóruns. Observou-se que, na maioria das comunidades, o número de visualizações¹⁰ nesse instrumento é muito alto. O grande

¹⁰ É contado como uma visualização cada vez que um usuário entra no fórum e tem acesso as mensagens dos fóruns. Se o indivíduo sair do site e ao entrar de novo no mesmo ele tiver que logar novamente (digitar o seu e-mail e senha) são contadas duas visualizações mesmo que feitas pelo mesmo internauta no mesmo dia.

número de visualizações nos mostra que as pessoas estão acompanhando as discussões; esse fato pode indicar – ou não – um controle social efetivo por parte da população.

O acompanhamento é uma forma de o cidadão exercer o controle social, uma vez que, a partir dele o internauta pode monitorar, avaliar, fiscalizar e inferir, ou seja, o cidadão está participando de forma indireta. Ademais, por meio do monitoramento o cidadão ganha conhecimentos, esse processo colabora para o compartilhamento e construção de conhecimentos, além de ser um modo de se formar opiniões. Esse controle social é extremamente importante, pois o mesmo pode estimular a participação direta do cidadão (comentários em fóruns, bate-papo, wikilegis, postagem de conteúdo na biblioteca virtual, e votação em enquetes).

Comunidades	Número de mensagens no Fórum	Número de Visualizações
Regimento Interno Colaborativo	0	0
Reformulação do ensino Médio	663	341.575
LOA 2014	23	6.862
Laboratório Hacker	12	1.506
Internet: Um direito Fundamental?	76	21.549
Espaço Livre	4.104	3.198.922
ENCCLA	37	23.166
Como melhorar o e-Democracia?	80	53.732
Comissão especial de primeira Infância	8	229
Brasil Transparente	246	54.208
Aprimoramento das Instituições Brasileiras	61	16.075

Tabela 4 - Comparação entre o número de mensagens postadas e número de visualizações nos fóruns das CVLs
Fonte: elaboração própria

Analisando o relatório do Google Analytics, do período de 01 de janeiro de 2014 a 21 de maio de 2014, disponibilizado no portal, foi possível colher dados a respeito do comportamento do internauta ao navegar pelo portal. Observou-se que a maioria (81,9%) dos visitantes são recorrentes e 18,1% são novos. Além disso, em média, os internautas

permanecem 01 minuto e 24 segundos no portal, visualizam 1,81 páginas por sessão¹¹ e a taxa de rejeição¹² é de 80,86%. É importante destacar que o Google Analytics computa acessos ao site, independentemente se o internauta possui ou não cadastro no portal.



Figura 7 – Taxa de rejeição, duração média da sessão e páginas/ sessão
Fonte: Relatório do Google Analytics do período de 01/01/2014 – 21/05/2014

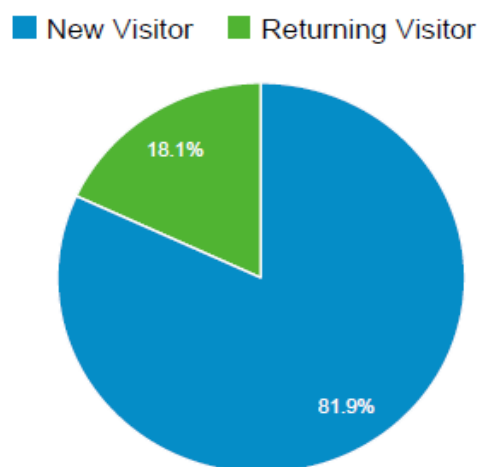


Gráfico 2 – Quantidade de visitantes recorrentes e novos visitantes

Fonte: Relatório do Google Analytics do período de 01/01/2014 – 21/05/2014.

O processo de participação no portal do e-Democracia ocorre de forma simples para o usuário, como se pode perceber no mapeamento do processo. Basta o internauta se cadastrar e escolher a forma em que deseja participar e por meio dela dar a sua contribuição. Para ter uma maior percepção do que os internautas do e-Democracia acham do processo de participação foi analisada, utilizando o método da etnografia, a CVL *Como melhorar o e-Democracia?*, uma vez que o portal não possui uma ouvidoria e sendo esta a comunidade destinada para discutir o aprimoramento do mesmo.

¹¹ Exibe o número médio de páginas visualizadas por sessão. Visualizações repetidas de uma única página são consideradas nesse cálculo. Disponível em: <<https://support.google.com/analytics/answer/1006251?hl=pt-BR>>. Acesso em: 11 maio 2014.

Uma sessão é iniciada no primeiro acesso, encerrando no momento em que o usuário sai do site. Disponível em: <https://support.google.com/analytics/answer/1257084?hl=pt-BR&ref_topic=2524483#sessions_vs_users>. Acesso em: 11 maio 2014.

Examinando a comunidade, notou-se que há 55 mensagens, das quais 16 são postadas pela equipe do e-Democracia e 39 pelos participantes¹³.

Essas mensagens estão distribuídas em quatro fóruns: Discutindo a Navegabilidade, Discutindo o Layout, Dúvidas Gerais e Opiniões e Sugestões. Dentro de cada fórum há tópicos criados pelos participantes nos quais são postadas as mensagens dos mesmos. Cada tópico trata de um assunto diferente dentro do tema dos fóruns.

O fórum Discutindo a Navegabilidade apresenta, por exemplo, mensagens dos internautas relacionadas à velocidade de instrumentos de participação, da apresentação das mensagens nos fóruns em que há maior participação, críticas sobre o sistema de votação nas enquetes. No fórum Discutindo o Layout as postagens dizem respeito ao design no portal como a redução da área visível das mensagens, colocar as comunidades na página principal, entre outros. Nas dúvidas gerais foram postados questionamentos sobre a transparência do portal e um aviso sobre um erro no site. No fórum de opiniões e sugestões, há 20 tópicos dos mais variados assuntos, com diversas sugestões, críticas e opiniões.

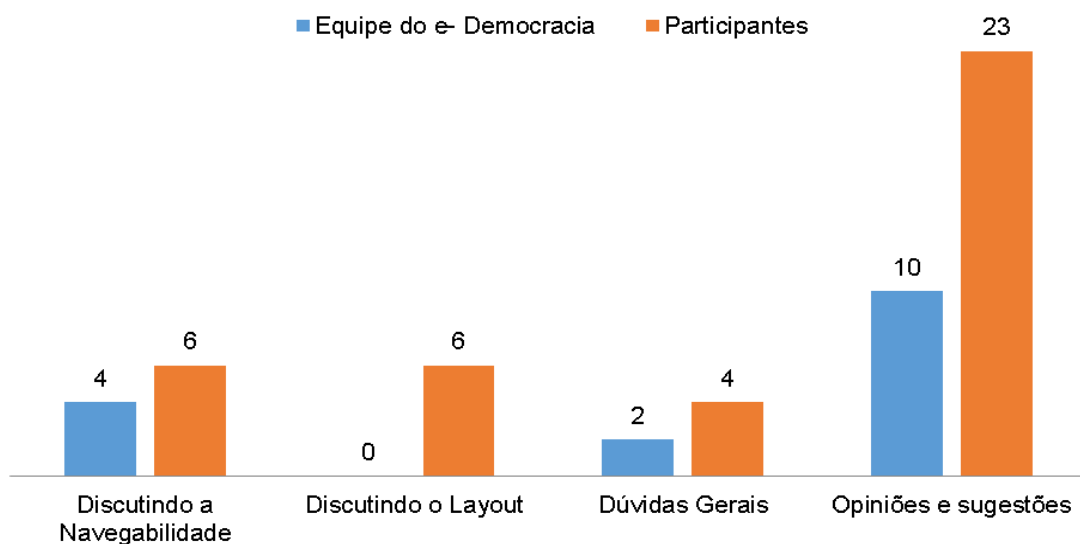


Gráfico 3 – Mensagens postadas pelos atores nos fóruns existentes na CVL Como Melhorar o e-Democracia?

Fonte: elaboração própria

O que foi observado nos comentários é que há apenas uma mensagem que relatava dificuldade de encontrar um ciberespaço (as CVLs) e que não há nenhum outro

¹² Porcentagem de visitas a uma única página. Acesso em: <<https://support.google.com/analytics/answer/1144406?hl=pt-BR>>. Acesso em: 11 maio 2014.

¹³ Nesses dados não foram compilados mensagens repetidas.

relatando dificuldades, obstáculos ou complexidade encontrados para participar do portal e-Democracia. Assim, percebe-se que os usuários não percebem grandes problemas nas ferramentas de participação em si, mas também, não são apresentados elogios no que diz respeito ao e-Democracia ser uma ferramenta de participação fácil de manusear.

Será que não seria bom colocar as comunidades na tela principal?

« Voltar para Discutindo o layout

Compartilhe este tópico: [f](#) [+](#) [t](#) [o](#) [+](#)

Tópicos [Anterior | Próximo]

Será que não seria bom colocar as comunidades na tela principal?
20/06/12 20:07

A tela principal do E-democracia é visualmente muito limpa - o que é muito bom.

Mas quando comecei a usar o site tive um pouco de dificuldade de acessar as comunidades. Talvez tenha sido só comigo. Mas acho que facilita se as comunidades e o Espaço livre ficassem na página principal, especialmente para os menos experientes no uso do site. Talvez, ao menos as comunidades que estão em <http://edemocracia.camara.gov.br/web/public/principal>, poderiam constar na tela principal (talvez também o Espaço Livre). Alguma coisa poderia ser feita nesse sentido, mesmo que fosse alguma coisa mais minimizada, sei lá.

Acho, entretanto, importante que o local de "CADASTRO" continue bem evidente, tal como está na tela principal, induzindo as pessoas a participarem.

Mas repitido... Talvez tenha sido só distração minha que não percebi a indicação "Acompanhe o que está sendo discutido". Eu me acostumei a clicar no nome "E-democracia" para acessar as comunidades.

Registre-se para participar Marcar como impróprio

[↑ Topo](#)

A. Kauã (todos os direitos reservados)
Ranking: Observador
Mensagens: 0
Data de entrada: 19/03/12
[Mensagens recentes](#)

Figura 8 – Mensagem postada pelo internauta na CVL *Como Melhorar o e-Democracia?*

Fonte: Disponível em: <http://edemocracia.camara.gov.br/web/desenvolvimento-e-democracia/inicio/-/message_boards/message/801062>. Acesso em: 15 maio 2014.

É interessante ressaltar que 42% dos comentários foram críticas ao site acompanhadas de uma sugestão/ solução para melhorar o portal, ou seja, a maior parte dos comentários são críticas construtivas. Apenas 8% das mensagens representaram críticas destrutivas, mas as mesmas não se referiam ao portal, mas aos parlamentares. Mensagens relatando erro no site, ou de internautas agradecendo ou avisando que aguardariam uma resposta da equipe do e-Democracia teve menor ocorrência, sendo registrada apenas 6%.

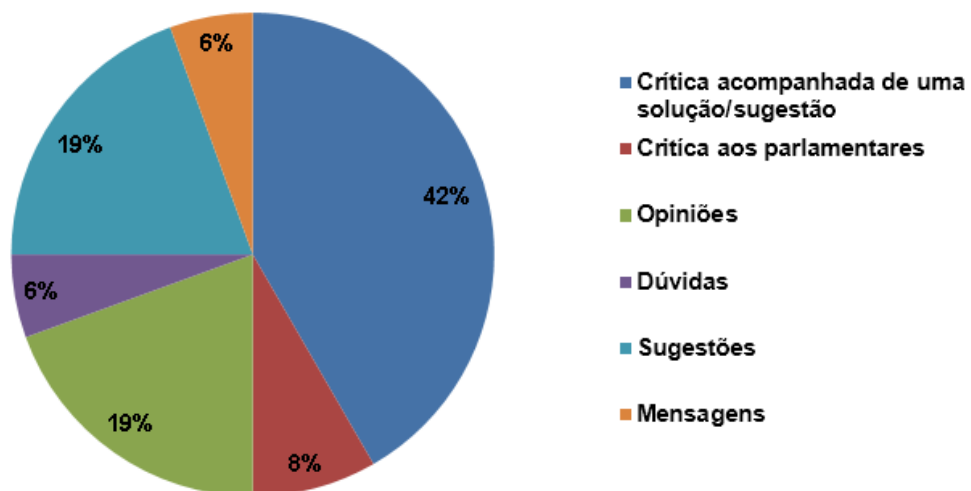


Gráfico 4 – Comentários na comunidade Como melhorar o e – Democracia?

Fonte: elaboração própria

AUMENTAR A VELOCIDADE DO WIKLEGIS

« Voltar para Discussão a navegabilidade

Compartilhe este tópico:      

Tópicos [Anterior | Próximo]



A. Kauã (todos os direitos reservados)

Ranking: Observador
Mensagens: 0
Data de entrada: 19/03/12

[Mensagens recentes](#)

AUMENTAR A VELOCIDADE DO WIKLEGIS
25/05/12 14:48

Opção de abrir só uma parte do PROJETO DE LEI, ou melhor, dos super-tópicos SUGESTÕES AO PROJETO DE LEI. Como há projetos de lei imensos, eles demoram a abrir, e se você tenta colocar alguma sugestão antes de "carregar" a página, você é deslogado. Por isso, ao clicar em SUGESTÕES AO PROJETO DE LEI poderia aparecer duas opções: 1- ABRIR TUDO; 2 - ABRIR UM CAPÍTULO/ SEÇÃO (claro que a partir dessa opção, dever-se-ia de ter que apontar qual o capítulo ou seção se deseja abrir).

É só uma idéia. A intenção é tornar o WIKLEGIS mais rápido.

[Registre-se para participar](#) [Marcar como impróprio](#)

[↑ Topo](#)



Equipe e-Democracia

Ranking: Observador
Mensagens: 19
Data de entrada: 19/11/10

[Mensagens recentes](#)

RE: AUMENTAR A VELOCIDADE DO WIKLEGIS
19/09/13 15:15 em resposta a A. Kauã (todos os direitos reservados).

Repassamos a sua sugestão de melhoria para os programadores do portal.

Obrigado!

[Registre-se para participar](#) [Marcar como impróprio](#)


[↑ Topo](#)

Figura 9 – Exemplo de comentários postado na CVL Como melhorar o e – Democracia?

Fonte: Disponível em: <http://edemocracia.camara.gov.br/web/desenvolvimento-e-democracia/inicio/-/message_boards/message/761310>. Acesso em: 15 maio 2014.

Além disso, nessa análise foi observado que a equipe do e – Democracia não se manifestou em 15 postagens de internautas. Em outras sete mensagens a equipe se manifestou enviando a mensagem de que a sugestão do usuário seria encaminhada ao parlamentar ou a equipe de TI, há agradecimentos, mas não são registrados no portal nenhum tipo de *feedback* ao cidadão sobre a sua contribuição. O indivíduo não sabe o resultado da sua participação, ou seja, se a sua sugestão foi mesmo encaminhada, se foi adotada ou não.

Buscando investigar melhor o modo como os usuários participam foram analisados os comentários de um tópico de um fórum escolhido aleatoriamente de cada CVLs. Foi percebido que os comentários são coerentes com o tema da comunidade, buscam contribuir com o debate, são escritos segundo as normas gramaticais, não são utilizados abreviações comumente utilizadas na internet (como por exemplo, “vc”, “ñ”, etc.). Observou-se também que há realmente um debate, mas por ser uma conversa, possui caráter mais informal, os usuários acompanham as demais mensagens e concordam, contra argumentam, apresentam sugestões e até tiram dúvidas uns dos outros. Uma evidência clara desse acompanhamento é a utilização, por alguns internautas, do recurso “responder citando” do portal. Nesse recurso o internauta reproduz entre aspas o comentário, sobre o qual ele está comentando. Ou seja, verificou-se que há realmente a construção colaborativa do projeto de Lei.



Luis Soeiro

Ranking: Observador
Mensagens: 0
Data de entrada:
01/06/12
[Mensagens recentes](#)

RE: INTERNET E DIREITO FUNDAMENTAL
03/09/13 16:17 em resposta a Joeder Soares.

Joeder Soares:

“ Sem dúvidas a Internet é o ambiente mais democrático, mas não nos esqueçamos da problemática da exclusão digital (acesso e acessibilidade à tecnologia e capacidade cognitiva). ”

Sem dúvida. O Brasil possuía um excelente projeto nesse sentido com o Plano Nacional de Banda Larga. Infelizmente, o idealizador do projeto estava incomodando algumas entidades que detinham o monopólio de algumas concessões públicas e por isso foi demitido.

Joeder Soares:

“ Outra problemática, tema emergente em virtude da espionagem americana, é a segurança. O governo precisa desenvolver mecanismos que assegurem a soberania do Estado brasileiro, pois essa invasão desmedida americana tem posto em cheque nossa soberania. ”

Os mecanismos já existem, basta usá-los. Existe até a instrução normativa IN04 do próprio poder executivo (sobre preferência no uso de software livre) que se ti esse sendo respeitada pelo próprio poder executivo já tornaria mais difícil a espionagem, sem contar os imensos ganhos sociais de tais medidas.

O problema que enfrentamos não é só político, é também cultural. Muitas pessoas desconhecem software livre. Outras continuam defendendo o uso de sistemas proprietários mesmo quando conhecem os sistemas livres. É preciso uma mudança cultural e comportamental. Não basta ou não funcionaria simplesmente haver mais leis.

Joeder Soares:

“ Portanto: A internet pode ser sim um direito fundamental, mas se é fundamental tem-se que combater a exclusão digital e assegurar a inviolabilidade da privacidade dos usuários. ”

O governo deve promover a inclusão digital. Pode também definir regras para a privacidade dos usuários. No entanto, cabe aos cidadãos aprender que nem toda a vida privada deve ser postada em redes sociais proprietárias e controladas por poucas empresas.

[Registre-se para participar](#) [Marcar como impróprio](#)

[↑ Topo](#)

Figura 10 – Comentário utilizando o recurso “responder citando” do portal na comunidade Internet um direito fundamental? no fórum Acesso à internet em alta velocidade, um direito fundamental do cidadão?, no tópico Internet e Direito Fundamental.

Fonte: Porta e-Democracia. Disponível em: <http://edemocracia.camara.gov.br/web/internet/forum/-/message_boards/message/1673713>. Acesso em: 11 maio 2014.

Quanto às participações no bate-papo, foi observado que os internautas acompanham o debate, que o mesmo é coerente com a temática, os internautas seguem as regras gramaticais; entretanto, a linguagem é mais informal do que no fórum, são utilizadas gírias e palavras características de cada região como, por exemplo, “uai” e “massa”. Observou-se que são manifestadas poucas dúvidas para serem encaminhadas para os deputados durante a audiência e que boa parte do debate no bate-papo diz respeito a problemas quanto à transmissão da mesma. Vale destacar, também, que não há feedback da retirada de dúvidas quando o deputado decide não se manifestar e não há feedback quanto às participações de modo geral no bate-papo. Assim, não se percebeu o bate-papo como um instrumento de participação que promova grandes debates e que acrescente conhecimentos aos seus participantes.

Segundo o gestor, a equipe do e-Democracia avalia a participação no portal com boa qualidade e afirma que ela vem aumentando. A classificação da equipe está baseada na expectativa das participações. No início do projeto, ainda no processo de criação do portal, havia várias críticas e bastante resistência, pois não se sabia como seriam essas participações, os deputados tinham receio que o portal fosse utilizado para a feitura de ataques e ofensas aos

mesmos. Entretanto, não se percebe esse tipo de conduta nas mensagens. O gestor afirmou que desde a criação do portal nunca foi necessário banir um usuário, nem do fórum nem do bate-papo, por apresentar esse tipo de comportamento.

Porém, o gestor fez uma ressalva. Há alguns comentários nas CVLs que são desabafos de internautas com as condições do país ou com determinada situação, que são mais agressivos. De acordo com o entrevistado, quando há a participação de um deputado, quando a autoridade responde à mensagem desse cidadão, o mesmo se acalma e se torna mais amigável.

Quanto à questão da transparência dos resultados do e-Democracia para os internautas, dos feedbacks da participação efetuada, o gestor afirmou que a equipe do e-Democracia possui essa preocupação e que ele é feito por meio de newsletters enviadas por e-mail aos membros das comunidades. Outra alternativa utilizada é o canal do youtube do e-Democracia, no qual são postados alguns depoimentos de deputados agradecendo a participação e ressaltando o quanto ela foi importante para a construção do projeto de Lei e para o debate de temáticas ligadas as políticas públicas. O gestor evidenciou também que há uma preocupação em não frustrar o usuário, uma vez que o processo legislativo é longo e que para que o projeto de Lei seja aprovado há diversos outros fatores que fogem a gerencia do e-Democracia e que mesmo que a sugestão de determinado usuário seja acatada ela pode ser rejeitada no final do processo para aprovação da Lei. Portanto, a equipe de gestão do e-Democracia faz esse processos de transparência da participação mais centrado em quem realmente participa e tenta fazer com que o internauta compreenda que o simples fato dele participar não garante que será incluso no projeto de Lei e que estará presente na Lei que estará em vigor.

No que diz respeito aos resultados gerados pelo e-Democracia, o entrevistado avaliou que os resultados efetivos¹⁴ são pouco representativos. Apenas três foram aprovados: o Estatuto da Pessoa com Deficiência da Deputada Mara Gabrilli, o qual obteve 600 contribuições no wikilegis e algumas delas foram incorporadas no projeto de Lei; o Estatuto da Juventude da Deputada Manuela D'Avila, o qual há um vídeo no youtube¹⁵ com o relato dela afirmando que 33% do relatório final tem origem da participação popular do e-Democracia e o Marco civil da Internet do deputado Alessandro Mollon.

¹⁴ Aqueles em que houve alteração no projeto de Lei por um internauta e a norma foi aprovada.

¹⁵ Vídeo com o relato da Deputada Manuela D'Avila. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=J6y1oa2ZDSA>>. Acesso em: 10 maio 2014.

O gestor acrescentou que esses são os casos em que os deputados relatores manifestaram que o e-Democracia contribuiu para a construção conjunta do projeto de Lei, no qual o mesmo foi aprovado. Entretanto, há ainda aqueles casos em que o e-Democracia pode ter contribuído e não houve relato dos deputados.

Apesar do baixo número de resultados efetivos o gestor defendeu que sem o e-Democracia a participação da sociedade na esfera política seria ainda menor e que mesmo que as participações que são incluídas no projeto de Lei sejam aprovadas e façam parte da Lei em vigor, essas participações podem vir a exercer influência na convicção do deputado, que elas muitas vezes são utilizadas para legitimar um argumento, que eles conseguem exercer maior pressão quando há participação do e-Democracia, ou seja, da população. Foi destacado também que nas audiências públicas, quando o deputado apresenta à contribuição de um internauta as outras autoridades se sentem na obrigação de responder e se sentem constrangidas por não responde-la da melhor maneira possível, pois representa uma demanda da sociedade.

Desse modo, nota-se que mesmo que o número de alterações aprovadas nos projetos de Lei sejam baixos, o e-Democracia representa um grande avanço para a participação popular, uma vez que, assim como foi demonstrado pelo relato do gestor entrevistado, há interferências diretas e indiretas das participações por meio do portal, as quais exercem influência no processo político.

O baixo número de participações que resultaram em alterações nos projetos de Lei que foram aprovados pode estar atrelado à seleção feita pelos atores políticos no processo participativo do portal. Além disso, pode-se atribuir esse dado a interesses do jogo político como interesses de organizações influentes e atuantes, grupos políticos, interesses pessoais, corrupção e até mesmo resistência de deputados e consultores legislativos a colaborarem com o portal e-Democracia.

4.2.4 Vantagens, desafios e limitações

Como observado na análise dos processos participativos, o e-Democracia não possui muitas participações que foram acrescentadas e aprovadas em Projetos de Lei. Entretanto, percebe-se que uma vantagem do portal é a ampliação da democracia, pois por

meio desse instrumento o cidadão pode contribuir para a construção conjunta de projetos de Lei e para reflexões e debates que colaboram para o desenvolvimento de políticas públicas. Além disso, observou-se que outro benefício que o portal traz é a aproximação entre os deputados e a sociedade por meio de debates no fórum e no bate-papo em que o internauta manifesta ou não sua participação enviando-a para o portal e-Democracia.

Quanto aos desafios, não há registros quanto a dificuldades no processo participativo na CVL analisada, destinada a discutir o aprimoramento do portal. Entretanto, há críticas construtivas quanto ao *layout*, velocidade, navegabilidade entre outros aspectos.

Ao realizar a análise do portal, percebe-se que há uma explicação muito superficial sobre cada ferramenta, e que não há nenhum conteúdo explicando como funcionam as ferramentas em si, como por exemplo, qual o procedimento para se cadastrar em uma comunidade, como se realiza o processo de organização da participação.

O gestor entrevistado também não identificou nenhum desafio no portal. Segundo ele, a abertura do processo legislativo em seu processo de formação do projeto de Lei representa um aumento da participação e, quanto mais dela houver, melhor será.

Ao invés de apontar desafios o gestor preferiu apontar limitações do portal. De acordo com o entrevistado o portal possui limitações na navegabilidade e visibilidade. O portal precisa ser aprimorado no sentido de se tornar um ambiente virtual mais agradável e mais intuitivo. Esses itens também são apontados pelos internautas na comunidade *Como melhorar o e-Democracia?*. Outro entrave é a divulgação do portal, pois segundo o gestor há uma dificuldade em aumentar o alcance do e-Democracia. Ela é feita pelas redes sociais (*facebook, twitter e instagram*) e por programas oficiais da Câmara (estágio visita e missão pedagógica). Eles desejam ampliar essa divulgação para meios de comunicação de massa, como jornais e TV.

Foi relatado também pelo gestor que eles buscam aprimorar o site procurando sempre melhorar o portal. Para tal há alguns projetos que já estão sendo desenvolvidos pela equipe do e-Democracia. Uma delas é a criação de uma nova ferramenta de participação que se chama mesa redonda interativa. Esse novo instrumento seria semelhante à sala de bate-papo, entretanto não haveria o moderador, seriam selecionados alguns internautas para por meio da tecnologia conversarem e enviarem suas dúvidas diretamente aos deputados em tempo

real. Essa ferramenta ainda está em fase de teste e para que se obtenha êxito é preciso do apoio político dos deputados.

5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Segundo diversos autores, o desenvolvimento de inovações tecnológicas, especialmente da internet, têm modificado as formas de comunicação e interação, tem colaborado para o surgimento de novas formas de se organizar socialmente e de se relacionar com os diversos atores da sociedade civil, com o intuito de aprimorar, consolidar e expandir a democracia.

Procurando se adequar a essas novas condições tecnológicas, o governo brasileiro buscou modernizar os modelos de gestão passando, na história mais recente, por três modelos: burocrático, gerencial e societal. A transição desses modelos nunca foi completa, ou seja, apesar de predominar características de um modelo há resquícios de outros. Portanto, no Brasil há um modelo híbrido de gestão que envolve características dos três modelos que pode ser observado, também, nos mecanismos desenvolvidos para participação política digital. Assim, foi feita análise de conteúdo dos dados obtidos. Além disso, o governo brasileiro buscou também melhorar a prestação de serviços públicos e suas atividades internas por meio da implementação do governo eletrônico. Desse modo, a gestão pública e as TIC's se entrelaçaram na busca de modernização e ampliação da democracia.

Segundo Silva (2011, p. 123), “desde os anos 1990, o desenvolvimento e a popularização de dispositivos digitais de comunicação têm desafiado as democracias contemporâneas a explorarem novas formas de conexão política com os cidadãos”. As autoridades têm utilizado sites e portais governamentais oficiais como o principal meio de informativo do Estado para o cidadão. Assim, como mostra Silva (2011, p. 123),

as ferramentas *on-line* são vistas como instrumentos capazes de influir no aumento do engajamento político do cidadão; capazes de tornar o Estado mais transparente; de fornecer processos de *accountability* e de criar uma ambiência propícia para deliberação pública. Dimensões historicamente consideradas fundamentais para o bom funcionamento da engrenagens democráticas.

Isto posto, visando analisar processos democráticos e participativos essa monografia teve suas análises voltadas para uma iniciativa de governo eletrônico que busca incentivar a participação cidadã em processos políticos, expandindo e consolidando práticas democráticas, o portal governamental e-Democracia.

Por intermédio da pesquisa qualitativa descritiva, da etnografia virtual, entrevista e análise de documentos foi possível constatar nos ciberespaços CVL, Espaço Livre e ferramentas de participação características dos três modelos de gestão.

Quanto aos níveis de interatividade, não há predominância de apenas um nível. A classificação varia de acordo com o propósito das ferramentas de participação, podendo ter mais de um nível em cada um dos instrumentos. Todos os instrumentos possuem o nível de interatividade de porosidade exceto nas notícias postadas nas comunidades, eventos, calendário, o andamento do projeto de Lei, os destaques (conheça o processo legislativo, acompanhe o seu deputado – o qual encaminha para uma página do site da Câmara dos deputados que visa permitir que o internauta faça uma busca por informações de um parlamentar) e a biblioteca virtual que foram identificados apenas o nível de publicidade. No bate-papo e no fórum foram identificados também a responsividade, no wikilegis apenas porosidade, nas enquetes publicidade.

O processo participativo no portal governamental examinado é simples e possui usuários que utilizam mais de um instrumento de participação. A ferramenta mais utilizada e com maior número de participantes é a enquete da comunidade *Internet: Um direito fundamental?* e a comunidade com menor participação e a enquete da comunidade LOA 2014. Esse dado nos mostra que não há um instrumento que o usuário tenha preferência, já que o mesmo instrumento possui a maior e menor participação. Ou seja, pode-se inferir que a preferência se dá pela temática da comunidade.

Outro dado percebido é que os participantes exercem o controle social por meio do e-Democracia. O processo participativo não é complexo, entretanto há limitações no e-Democracia quanto a navegabilidade e *layout*. Os desafios coincidem com as limitações. As vantagens do portal são a expansão da democracia e a aproximação entre os deputados e a sociedade.

Qualquer comunidade criada no portal pode ter todos os instrumentos de participação. Entretanto, as ferramentas variam nas comunidades. A ferramenta mais comum nas comunidades é o fórum e as mais incomuns são enquetes e wikilegis. O instrumento de participação que é mais complexo é o wikilegis por exigir maior esforço e dedicação do internauta ao ter que transformar a sua sugestão em texto legislativo.

Os resultados efetivos das participações são pouco representativos. Porém, as participações no portal exercem influencia diretamente ou indiretamente na convicção dos parlamentares e podem atuar como um mecanismo de pressionar os demais deputados.

Ao se mapear o processo participativo percebeu-se que o papel do e-Democracia se concentra em apenas organizar as participações e entregá-las aos deputados para que os mesmos avaliem, de acordo com os seus critérios individuais, se a participação deve ser incluída ou não no projeto de Lei. Assim, as participações dos usuários ficam muito a critério do deputado que da mesma maneira que pode utilizá-las para interferir no processo decisório mesmo que indiretamente (exercendo pressão nos outros deputados por mostrar que determinado argumento possui maior legitimidade, por ser uma demanda da sociedade) pode torná-las omissas, já que pode não ser do interesse de um grupo político, partido ou organização que aquela manifestação seja feita. Portanto, percebe-se que as contribuições ficam muito suscetíveis ao jogo de interesses que existe na política brasileira.

Desse modo, conclui-se que por meio da investigação de como se dá o processo participativo no portal e-Democracia foi possível atingir os objetivos propostos nesta pesquisa: mapear e analisar os processos de funcionamento, das opções para participação cidadã no e-Democracia, identificar os diferentes níveis de interatividade comunicacional nas ferramentas de participação do portal; identificar características dos diferentes modelos de gestão (burocrático, gerencial e societal) nas ferramentas de participação do site, e identificar vantagens e desafios do mesmo, como possíveis limitações impostas pelo próprio formato do site para a participação popular no portal e-Democracia.

A partir do estudo percebeu-se que apesar do portal ter resultados poucos representativos e o processo participativo apresentar aspectos que não são transparentes e pouco democráticos quanto aos critérios de seleção das participações, o portal governamental e-Democracia é uma inovação no setor público que busca ampliar as ferramentas de participação social e que procura consolidar práticas mais democráticas. A ferramenta, apesar de ainda não estar atingindo com excelência esse objetivo, ela representa um grande avanço para a democracia e participação política.

Esse estudo foi importante para contribuir para o melhor entendimento de como funciona as ferramentas de participação em um portal governamental e como ocorre a participação da população por meio dele. Numa perspectiva mais macro, ele foi fundamental

para a compreensão da ampliação da esfera democrática por meio de uma ferramenta inovadora: o governo eletrônico.

REFERÊNCIAS

- ABÍLIO, M. **O carácter da Internet e suas consequências para a democracia**. In: BRAGA, A. (Org) Comunicação Mediada por Computadores (CMC), Identidades e Gênero. Covilhã, Ed. Universidade da Beira Interior, 2005.
- AGUNE, R.; CARLOS, J. **Governo eletrônico e novos processos de trabalho**. In: LEVY, E.; DRAGO, P. (Orgs.). Gestão pública no Brasil contemporâneo. São Paulo: Fundap, 2005.
- ARAGÃO, Cecília Vescovi de. **Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio**. Revista do Serviço Público, 1997.
- BERNARDES, M. B.; MEZZAROBIA, O. **Democracia eletrônica no Brasil: reflexões sobre o uso da internet nos processos eleitorais - Lei nº 12.034/09**. In: ENCONTRO NACIONAL DO CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS GRADUAÇÃO EM DIREITO - CONPEDI, XIX, 2010, Fortaleza. Anais. Fortaleza, 2010.
- BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília/DF, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 05 maio 2014.
- BRASIL. **Proposta de política de governo eletrônico para o Poder Executivo federal**. Grupo de trabalho “novas formas eletrônicas de interação”. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2000. Disponível em: <[file:///C:/Users/Monica/Downloads/E15_90proposta_de_politica_de_governo_eletronico%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Monica/Downloads/E15_90proposta_de_politica_de_governo_eletronico%20(1).pdf)>. Acesso em: 5 maio 2014.
- BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.
- BOGO, Janice M.; SERAFIM, Mauricio C. RSE: de Friedman à coprodução. **GV-Executivo**, v. 9, n. 1, 2010.
- CASTELLS, M. A. **A Sociedade em Rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- _____. **A Sociedade em Rede: do Conhecimento à Acção Política**. In.: Castells, M.; Cardoso, G (Org.). A sociedade em rede: do conhecimento à ação política. Lisboa: Imprensa Nacional – Casa da Moeda, 2005.
- DINIZ, E. H. et.al. **O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise**. RAP – Revista de Administração Pública, 2009.
- DRUMOND, A. M.; SILVEIRA, S. F. R.; SILVA, E. A. **Predominância ou coexistência? Modelos de administração pública brasileira na Política Nacional de Habitação**. **RAP** — Revista de Administração pública. Rio de Janeiro, 2014.

FARIA, C.F.S. **O Parlamento Aberto na Era da Internet: pode o povo colaborar com o legislativo na elaboração de leis?** Brasília: Edição Câmara, 2012.

FREITAS; FIUZA; QUEIROZ. **Democracia Participativa Digital no Brasil: Projetos e Realidade.** In: 2º Simpósio Nacional sobre Democracia e Desigualdades, Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.demode.unb.br/images/Anais2014/Freitas%20-%20Democracia%20participativa%20digital%20no%20Brasil.pdf>.

GIL, A. C. **Como elaborar um projeto de pesquisa.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GODOY, A. S. **Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades.** In: Revista de Administração de Empresas. São Paulo, 1995.

GOLDENBERG, M. **A arte de pesquisa: como fazer pesquisa qualitativa em ciências sociais.** 8. ed. Rio de Janeiro: Record, 2004.

GOMES, Wilson. **A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política.** Revista Fronteiras- Estudos Midiáticos. 2005a.

_____. **Internet e participação política em sociedades democráticas.** Revista FAMECOS: mídia, cultura e tecnologia, 2005b.

HINE, Christine. **Etnografia Virtual.** Barcelona, Espana: UOC, 2004.

KLERING, L. R.; ANDRADE, J. A. de . **Inovação na Gestão Pública: Compreensão do Conceito a partir da Teoria e Prática.** In: JACOBI, P.; PINHO, J.A. (Orgs.). **Inovação no Campo da Gestão Pública Local: Novos Desafios, Novos Patamares.** Rio de Janeiro: FGV, 2006.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MATIAS-PEREIRA, José. **Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas no Brasil, EUA e União Europeia.** Revista de Administração Pública, 2008.

_____. **Reforma do Estado e controle da corrupção no Brasil.** Revista de Administração Mackenzie, 2003.

MEDEIROS, P. H. **Governo eletrônico no Brasil: aspectos institucionais e reflexos na governança.** Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade de Brasília (UnB), Brasília, 2004.

MEDEIROS, P. H. R.; GUMARÃES, T. A. **O estágio do governo eletrônico no Brasil em relação ao contexto mundial.** RSP – Revista do Serviço Público, 2004.

MEDEIROS, Paulo; GUIMARÃES, Tomás. **A institucionalização do governo eletrônico no Brasil**. RAE – Revista de Administração de Empresas. Brasil: Fundação Getúlio Vargas, 2006.

MINAYO, MC de S.; SANCHES, Odécio. **Quantitativo-qualitativo: oposição ou complementaridade**. Cadernos de saúde pública. Rio de Janeiro, 1993.

MORAES, Alexandre. **Direito constitucional**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

NADIR JÚNIOR, A. M., SALM, J. F., & MENEGASSO, M. E. **Estratégias e ações para a implementação do ICMS ecológico por meio da coprodução do bem público**. Revista de Negócios. Blumenau, 2007. Disponível em: <<http://proxy.furb.br/ojs/index.php/rn/article/view/632/558>>. Acesso em: 6 maio 2014.

PACHECO, Luciana Botelho. **Como se fazem as leis**. 2. ed. Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009.

PAES DE PAULA, A. P. **Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social**. Revista de Administração de Empresas, 2005.

PEREIRA, L. C. B. **Da Administração pública Burocrática à Gerencial**. RSP – Revista do Serviço Público, 1996.

PIENIZ, Monica. **Novas configurações metodológicas e espaciais: etnografia do concreto à etnografia do virtual**. Revista Elementa. Comunicação e Cultura Sorocaba, 2009.

PINHO, J. A. G. **Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia**. RAP – Revista de Administração Pública, 2008.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1989.

RONCONI, Luciana Francisco de Abreu; DEBETIR, Emiliana; DE MATTIA, Clenia. **Conselhos Gestores de Políticas Públicas: Potenciais Espaços para a Coprodução dos Serviços Públicos**. Revista Contabilidade, Gestão e Governança, Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.cggamg.unb.br/index.php/contabil/article/view/380/pdf_170>. Acesso em: 6 maio 2014.

RUA, Maria das Graças. **Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos**. In: RUA, Maria das Graças; VALADÃO, Maria Izabel. O Estudo da Política: Temas Seleccionados. Brasília: Paralelo 15, 1998.

_____. **Políticas Públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2009.

SALM, J.F.; MENEGASSO, M.E. **Proposta de modelos para a coprodução do bem público a partir das tipologias de participação**. In: Encontro Científico de Administração

da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração – ANPAD, XXXI. Anais. Rio de Janeiro, 2010.

SALM, José; RIBEIRO, Rebeca de Moraes; MENEGASSO, Maria Ester. **Coprodução do bem público e o desenvolvimento da cidadania**: O caso do Proerd em Santa Catarina. Revista Alcance, 2007.

SILVA, M.P.A.; CARREIRO, R. **Democracia Digital e Participação**: um estudo sobre Iniciativas Cívicas no Brasil. In: Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais: Diversidades e (Des)Igualdades, XI, 2011, Salvador, Anais. Disponível em: <http://www.xiconlab.eventos.dype.com.br/resources/anais/3/1307556603_ARQUIVO_Democraciadigitaleparticipacao_MariaPaula_RodrigoCarreiro.pdf>. Acesso em: 13 maio 2014.

SILVA, S. P. da. **Exigências democráticas e dimensões analíticas para a interface digital do Estado**. MAIA, R. C. M.; WILSON, G.; MARQUES, F. P. J.A. (Orgs.). Internet e Participação Política no Brasil. Porto Alegre: Sulina, 2011.

SOUZA SANTOS, B. **A reinvenção solidária e participativa do Estado**. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; WILHEIM, J.; SOLA, L. Sociedade e Estado em transformação. São Paulo: Unesp. Brasília: ENAP, 1999.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. Salvador: AATR, 2002. Disponível em: <<http://www.escoladebicicleta.com.br/politicaspUBLICAS.pdf>>. Acesso em: 13 maio 2014.

TIDD, J.; BESSANT, J.; PAVITT, K. **Gestão da inovação**. Porto Alegre: Bookman, 2008.

VENDRAMINI, Patrícia. **Modelos de Gestão Pública**. Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC, Florianópolis, 2007.

APÊNDICE

Roteiro da entrevista realizada com o gestor do Laboratório Hacker do e-Democracia

Roteiro dos tópicos planejados para serem tratados com o gestor do laboratório hacker do portal e-Democracia.

1. Há alguma restrição para participação? Uma pessoa pode participar de todas as comunidades concomitantemente, por exemplo?
2. Há uma preocupação da equipe do e-Democracia em mostrar para o usuário que a participação dele tem contribuído de fato para a coprodução do projeto de lei? Há algum procedimento para mostrar a participação de alguém que contribuiu (resultou em alguma alteração/ acrescentou algo) ao projeto de lei?
3. Para a equipe do e-Democracia, quais as vantagens e desvantagens do portal, bem como suas limitações?
4. Para a equipe do e-Democracia qual o maior desafio durante o processo de análise das participações?
5. Qual a avaliação que a equipe do e-Democracia tem hoje faz da participação social no portal? Os instrumentos já existentes geram bons resultados em termos de contribuição para o projeto de lei?
6. O que vem sendo feito para melhorar / manter a participação no site?
7. O bate papo sempre ocorre quando há audiência pública? As dúvidas, críticas, sugestões são sempre encaminhadas ao final para o relator? Há uma resposta a essa participação em tempo real – durante a audiência pública?
8. De quais ferramentas os deputados participam além do bate-papo?
9. Quais instrumentos são mais fáceis de colher a participação popular?
10. Qual o instrumento que dá contribuições mais completas e que conseqüentemente agrega mais ao projeto de lei?
11. São pensadas/ estão sendo desenvolvidas novas formas de participação para o e-Democracia?