



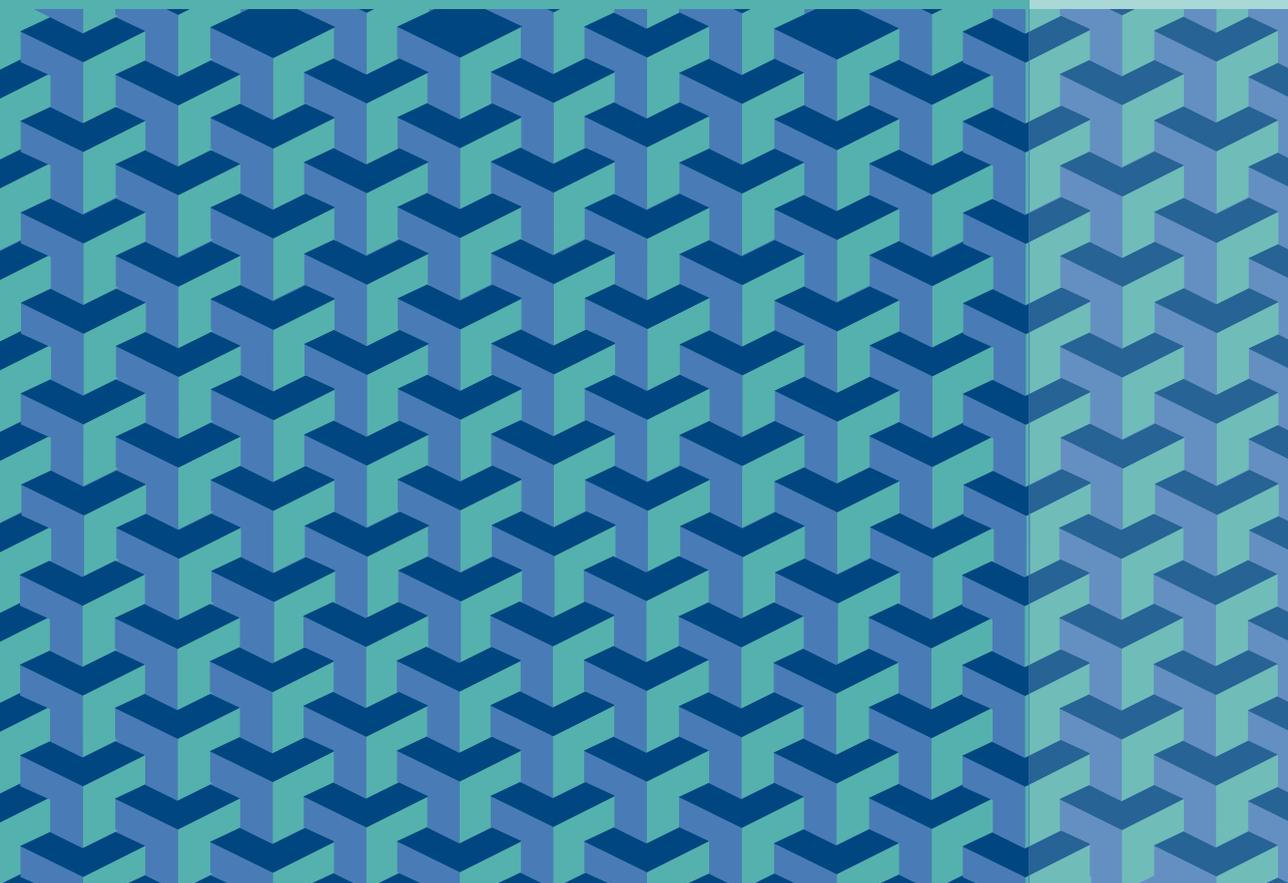
Câmara dos
Deputados

TEMAS DE INTERESSE
DO LEGISLATIVO

O Parlamento aberto na era da internet

Pode o povo colaborar com
o Legislativo na elaboração das leis?

Cristiano Ferri Soares de Faria



Brasília | 2015



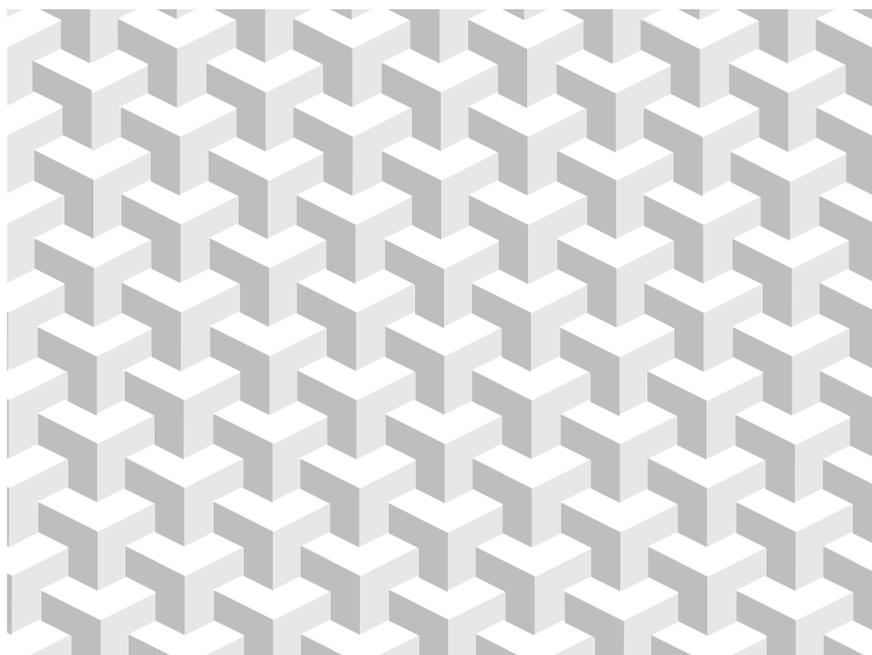
Cristiano Ferri Soares de Faria

é doutor em sociologia e ciência política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos (Iesp) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Uerj), mestre em políticas públicas pela Queen Mary College, da Universidade de Londres, e pesquisador associado do Ash Center for Democratic Governance and Innovation, da Universidade de Harvard. Também é especialista em ordem jurídica pela Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios e em assessoria parlamentar e relações executivo-legislativo pela Universidade de Brasília, instituição em que se graduou em direito. No campo profissional, é servidor da Câmara dos Deputados desde 1993, onde exerceu diversas funções em comissões, liderança de partido e outros órgãos dessa Casa. Desde 2005, coordena projetos de qualidade legislativa e democracia eletrônica, tendo sido idealizador e gestor do e-Democracia, projeto de participação digital da Câmara dos Deputados.

É viável a coexistência de ações de participação e deliberação com o exercício da representação parlamentar? Como a tecnologia de informação e comunicação tem auxiliado no processo de interação entre sociedade e parlamento no dia a dia legislativo? Estamos próximos de um sistema híbrido de democracia representativa e participativa, com a incorporação na agenda legislativa de formas efetivas de coprodução de leis? Esta obra procura responder a essas perguntas, além de avaliar outras experiências internacionais com o mesmo intuito. O livro tem como base o estudo de dois casos em especial de práticas participativas digitais desenvolvidas por parlamentos: o programa e-Democracia, da Câmara dos Deputados brasileira, e o projeto Senador Virtual, do Senado chileno. O texto se desenvolve por meio da análise sistemática dos aspectos institucionais, que compreendem elementos organizacionais e políticos, bem como dos aspectos sociais envolvidos na aplicação da democracia digital em parlamentos. A pesquisa indica que esses projetos, no estágio em que estavam no ano de 2010, apresentaram resultados ainda incipientes quanto à melhoria de representatividade na tomada de decisão, de agregação de inteligência coletiva no processo legislativo e de transparência da atuação parlamentar, elementos caros à democracia participativa e deliberativa. Não obstante, tais experiências têm o mérito de contribuir para a construção gradual de mecanismos participativos mais efetivos e complementares ao sistema de representação política.

O Parlamento aberto na era da internet

PODE O POVO COLABORAR COM O LEGISLATIVO
NA ELABORAÇÃO DAS LEIS?





MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

55ª Legislatura – 2015-2019

1ª Sessão Legislativa

Presidente

Eduardo Cunha

1º Vice-Presidente

Waldir Maranhão

2º Vice-Presidente

Giacobo

1º Secretário

Beto Mansur

2º Secretário

Felipe Bornier

3ª Secretária

Mara Gabrilli

4º Secretário

Alex Canziani

Suplentes de Secretário

1º Suplente

Mandetta

2º Suplente

Gilberto Nascimento

3ª Suplente

Luiza Erundina

4º Suplente

Ricardo Izar

Diretor-Geral

Rômulo de Sousa Mesquita

Secretário-Geral da Mesa

Silvio Avelino da Silva



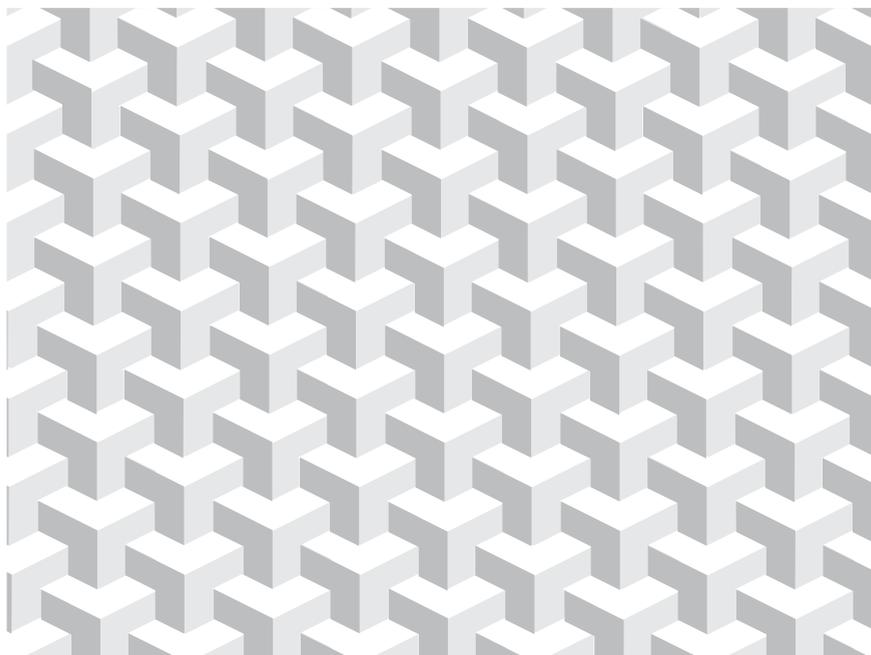
Câmara dos
Deputados

O Parlamento aberto na era da internet

PODE O POVO COLABORAR COM O LEGISLATIVO
NA ELABORAÇÃO DAS LEIS?

4ª reimpressão

Cristiano Ferri Soares de Faria



Centro de Documentação e Informação
Edições Câmara
Brasília | 2015

CÂMARA DOS DEPUTADOS

DIRETORIA LEGISLATIVA

Diretor: Afrísio Vieira Lima Filho

CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO

Diretor: Adolfo C. A. R. Furtado

COORDENAÇÃO EDIÇÕES CÂMARA

Diretora: Heloísa Helena S. C. Antunes

DEPARTAMENTO DE COMISSÕES

Diretora: Rejane Salete Marques

2011, 1ª edição; 2012, 1ª reimpressão; 2013, 2ª reimpressão; 2014, 3ª reimpressão.

Projeto gráfico Racsow

Atualização de projeto gráfico Renata Homem

Capa Alessandra Castro König

Diagramação Alessandra Castro König

Revisão Seção de Revisão

Câmara dos Deputados

Centro de Documentação e Informação – Cedi

Coordenação Edições Câmara – Coedi

Anexo II – Térreo – Praça dos Três Poderes

Brasília (DF) – CEP 70160-900

Telefone: (61) 3216-5809

editora@camara.leg.br

SÉRIE

Temas de interesse do Legislativo
n. 18

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)
Coordenação de Biblioteca. Seção de Catalogação.

Faria, Cristiano Ferri Soares de.

O parlamento aberto na era da Internet : pode o povo colaborar com o Legislativo na elaboração das leis? / Cristiano Ferri Soares de Faria. – 4. reimpr. – Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015.

334 p. – (Série temas de interesse do Legislativo ; n. 18)

ISBN 978-85-736-5895-8

1. Processo legislativo, participação social. 2. Participação política, estudo de caso, Brasil. 3. Participação política, estudo de caso, Chile. 4. Tecnologia da informação, aspectos sociais. 5. Democracia. I. Título. II. Série.

CDU 342.53

ISBN 978-85-736-5894-1 (brochura)

ISBN 978-85-736-5895-8 (e-book)

Agradecimentos

A Lalinka e aos meus dois garotos, Natan e Ígor, este último a meio caminho da rebentação, por terem me mostrado como o amor pelo conhecimento, apesar de relevante, é secundário na minha vida.

Ao meu pai, Cristovão, pelo apoio em todos os sentidos, por ter-me ensinado o amor à leitura e ao conhecimento, e também pela revisão exaustiva e os comentários construtivos.

À minha mãe, Sônia, pelo amor incondicional.

Ao meu orientador, José Maurício, pelo incentivo constante, pela orientação segura e pelo olhar criterioso.

Ao professor Archon Fung, pela oportunidade única de enriquecer a pesquisa.

Aos colegas e amigos Rafael Godoy, Alessandra Muller, Andrea Perna e Cintia Abreu, cuja convivência auxiliou-me a expandir a percepção.

Aos colegas Sérgio Sampaio, Rogério Ventura e Cássia Regina, pelo apoio institucional a essa pesquisa.

A Luciana Veiga, Tiago Peixoto, Sérgio Braga, Jamil Marques, pelas conversas, sugestões e comentários enriquecedores.

Aos colegas do Senado chileno Maria Eliana Peña e Jose Luiz Allende, que foram extremamente atenciosos na disponibilização do material de pesquisa.



Prefácio

Ao final do século XVIII, poucos anos após a Revolução Francesa, o engenheiro francês Claude Chappe inventava o telégrafo ótico. Também conhecido como Telégrafo Napoleônico, essa solução tecnológica permitia o envio de mensagens a longa distância em tempo até então recorde. A novidade não passou despercebida aos intelectuais do período. A possibilidade de se criar uma rede de telégrafos que poderia conectar indivíduos em tempo hábil e a custos reduzidos era vista como uma oportunidade única para a democracia. A impossibilidade da democracia direta, poucos anos antes eloquentemente argumentada por Rousseau, parecia perder seu sentido. A ideia de democracia representativa, ainda que jovem, parecia prestes a se tornar obsoleta. Bastava que o código utilizado pelos operadores do Telégrafo Napoleônico fosse aberto para que um turbilhão de ideias e posições pudesse fluir diretamente entre a população e o governo francês. Entretanto, os eventos tomaram outro rumo, e o entusiasmo com a possibilidade de uma renovação democrática se esvaiu no tempo.

No decorrer dos séculos, similar narrativa repetiu-se de maneira quase constante: a cada inovação em tecnologias da comunicação e informação, identifica-se uma euforia, um afã, que se concretiza no melhor dos casos somente de maneira parcial. As razões para tal evidência são múltiplas. Contudo, pode-se avaliar que parte do motivo pelo qual as tecnologias não tenham realizado seu aventado potencial no curso da história reside na falta de compreensão por parte dos pensadores de seu tempo sobre o papel das instituições políticas. Tais instituições são





inexoravelmente fontes de entrave e percalços que vão além de soluções tecnológicas. Pode-se argumentar, na verdade, que grande parte dos trabalhos acadêmicos no domínio da democracia eletrônica ainda hoje – contrariando a evidência histórica – são permeados de uma certa ingenuidade que sobrevaloriza o potencial tecnológico e subestima o papel de instituições, atores e suas estratégias.

Não cair na tentação tecnodeterminista e realizar uma análise com referência a instituições, processos organizacionais e atores pode ser identificado como um dos pontos fortes do trabalho de Cristiano Faria. Sua experiência como servidor do Poder Legislativo combinada com um olhar acadêmico rigoroso alia qualidades que raramente se encontram em obras sobre o poder público. Por consequência, o presente trabalho proporciona ao leitor uma visão incomum, englobando diferentes fatores que incidem sobre processos de inovações institucionais mediados pela tecnologia. Tal perspectiva, ainda que perpassasse todo o livro, emerge de maneira única e surpreendente nos Capítulos 4 e 5, com os estudos de caso das experiências do Brasil (e-Democracia) e do Chile (Senador Virtual). Os fatores motivadores, os constrangimentos, os arranjos institucionais e organizacionais ganham em importância, evidenciando ao leitor elementos frequentemente negligenciados tanto pela intuição quanto pela literatura na área. Por exemplo, a certa altura da obra, o autor ressalta o papel essencial dos consultores legislativos na articulação entre o mecanismo de participação cidadã levado a cabo pela Câmara dos Deputados do Brasil e o processo de tomadas de decisão no Legislativo. Tal constato – assim como vários outros no decorrer do livro – somente é possível a partir de um conhecimento quase visceral do funcionamento das instituições.

Fosse somente por essa razão, esta obra já apresentaria um valor único no panorama brasileiro e internacional que trata do tema da democracia eletrônica. No entanto, muitas outras razões existem para que este trabalho seja lido e citado por pesquisadores, políticos, servidores e cidadãos com interesse no presente tema. Entre eles, vale destacar o objeto de estudo. Há uma carência na literatura – principalmente na brasileira – sobre o papel das novas tecnologias em relação ao Poder Legislativo. A incompreensão sobre como as instituições públicas operam e interação leva um grande número de observadores e acadêmicos a focarem seus estudos no Poder Executivo. Ademais, no limitado universo de estudos que se dedicam ao tema em relação ao Poder Legislativo, estes são, em sua maioria, superficiais ou extremamente descritivos.

Contraposto a tal enfoque descritivo, o presente trabalho, ainda que rico em detalhes, não perde de vista em momento algum os principais

referenciais normativos e teóricos que informam o diálogo da democracia eletrônica. A literatura que norteia a análise de Cristiano é impecável. Tal trabalho inevitavelmente conduz o leitor a entrar em contato com as principais teorias e argumentos em relação aos temas da transparência, participação, instituições políticas e processos de inovação organizacional e tecnológica.

Por fim, apresentando variados casos que vão da Nova Zelândia ao Parlamento Catalão, o livro possui o valor – imune ao tempo e ao desenvolvimento tecnológico – de um registro histórico. Em outras palavras, Cristiano Faria captura o estado da arte de experiências em democracia eletrônica parlamentar no início do século XXI. Para que tais iniciativas tenham destino diferente daquele do Telégrafo Napoleônico, uma reflexão sóbria e perspicaz se faz necessária. Este livro faz sua contribuição.

Tiago Peixoto
Diretor de pesquisa do Centro em Democracia
Eletrônica da Universidade de Zurique



LISTA DE ILUSTRAÇÕES

ILUSTRAÇÃO 1

ESQUEMA DO SISTEMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE REPRESENTAÇÃO MÍNIMA, SEGUNDO ARCHON FUNG (2006) 34

ILUSTRAÇÃO 2

ESQUEMA SOBRE OS DÉFICITS DEMOCRÁTICOS DO SISTEMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS, SEGUNDO ARCHON FUNG..... 36

ILUSTRAÇÃO 3

IMAGEM DEMONSTRATIVA DO SIMULADOR DO CLIMA NO CoLAB 87

ILUSTRAÇÃO 4

IMAGEM DO MAPEAMENTO DA DISCUSSÃO NO CoLAB 88

ILUSTRAÇÃO 5

ESQUEMA ORIGINAL DE SEIS PARTES DA CIBERINTERATIVIDADE DESENVOLVIDO POR FERBER, FOLTZ E PUGLIESE 123

ILUSTRAÇÃO 6

IMAGEM DO SISTEMA DE *SUBMISSIONS* DO PORTAL DO PARLAMENTO NEOZELANDÊS 129

ILUSTRAÇÃO 7

IMAGEM DO PORTAL PARLAMENTO 2.0:
TELA ORGANIZADORA DE INFORMAÇÕES LEGISLATIVAS DE ACORDO COM AS PREFERÊNCIAS DO CIDADÃO 132

ILUSTRAÇÃO 8

IMAGEM ORIGINAL DO SISTEMA DE PARTICIPAÇÃO DO PORTAL DO PARLAMENTO BASCO 133

ILUSTRAÇÃO 9

IMAGEM COM EXEMPLO DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ DO PORTAL DO PARLAMENTO BASCO..... 134

ILUSTRAÇÃO 10

QUADRO SOBRE A METODOLOGIA PARA AVALIAÇÃO DE EXPERIÊNCIAS PARTICIPATIVAS DIGITAIS EM PARLAMENTOS 147

ILUSTRAÇÃO 11

IMAGEM DA TELA PRINCIPAL DE PARTICIPAÇÃO
DO SENADOR VIRTUAL (EXEMPLO ALEATÓRIO) 156

ILUSTRAÇÃO 12

IMAGEM DA TELA DO SV COM OS RESULTADOS PARCIAIS
DA PARTICIPAÇÃO SOBRE DETERMINADO PROJETO DE LEI 157

ILUSTRAÇÃO 13

IMAGEM DA TELA DO SV COM COMENTÁRIOS
APRESENTADOS PELOS PARTICIPANTES 157

ILUSTRAÇÃO 14

QUADRO DO RESULTADO DA PARTICIPAÇÃO NO SV SOBRE PROJETO
DE LEI QUE PROÍBE O MONOPÓLIO DA INFORMAÇÃO COMERCIAL DE
CARÁTER PESSOAL 162

ILUSTRAÇÃO 15

IMAGEM DA PLATAFORMA DE MODERAÇÃO DO SV:
FORMULÁRIO DE ALIMENTAÇÃO DAS PERGUNTAS DAS ENQUETES 164

ILUSTRAÇÃO 16

IMAGEM DA PLATAFORMA DE MODERAÇÃO DO SV:
SISTEMA DE CLASSIFICAÇÃO DE SUGESTÕES 164

ILUSTRAÇÃO 17

IMAGEM DA PLATAFORMA DE MODERAÇÃO DO SV:
SISTEMA DE ADMINISTRAÇÃO DE MENSAGENS 165

ILUSTRAÇÃO 18

GRÁFICO DO ESTADO DE TRAMITAÇÃO
DE PROJETOS DE LEI SUBMETIDOS AO SV 166

ILUSTRAÇÃO 19

IMAGEM DA TELA DE CONVITE À PARTICIPAÇÃO
DO SENADOR VIRTUAL 167

ILUSTRAÇÃO 20

GRÁFICO DA DISTRIBUIÇÃO DA FREQUÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO DO
SENADOR VIRTUAL DURANTE O TEMPO DE SUA EXISTÊNCIA 174

ILUSTRAÇÃO 21

IMAGEM DA TELA INICIAL DO PORTAL E-DEMOCRACIA 186

ILUSTRAÇÃO 22	
IMAGEM DA TELA DO WIKILÉGIS NA COMUNIDADE VIRTUAL DA REGULAMENTAÇÃO DAS LAN HOUSES	188
ILUSTRAÇÃO 23	
IMAGEM DO ORGANOGRAMA ADMINISTRATIVO DAS COMUNIDADES VIRTUAIS LEGISLATIVAS (CVLs) NO E-DEMOCRACIA....	193
ILUSTRAÇÃO 24	
IMAGEM DO SISTEMA DE PROCESSAMENTO LEGISLATIVO DO CONTEÚDO PARTICIPATIVO	194
ILUSTRAÇÃO 25	
IMAGEM DA PÁGINA PRINCIPAL DO PORTAL E-DEMOCRACIA À ÉPOCA DE SEU LANÇAMENTO EM 6 DE JUNHO DE 2009	202
ILUSTRAÇÃO 26	
IMAGEM DO PORTAL E-DEMOCRACIA EM SUA SEGUNDA VERSÃO, LANÇADA EM 25 DE NOVEMBRO DE 2009	202
ILUSTRAÇÃO 27	
IMAGEM COM EXEMPLO DE BOTÕES DE COMPARTILHAMENTO DE CONTEÚDO.....	209
ILUSTRAÇÃO 28	
IMAGEM DE TELA DO PROJETO LEY FÁCIL DA BIBLIOTECA DO CONGRESSO NACIONAL CHILENO.....	218
ILUSTRAÇÃO 29	
IMAGEM DE FÓRUM DA CVL DO ESTATUTO DA JUVENTUDE	226
ILUSTRAÇÃO 30	
IMAGEM COM EXEMPLO DE POSTAGEM DE <i>OPINIÃO TÉCNICA</i> EM FÓRUM DA CVL DO ESTATUTO DA JUVENTUDE	227
ILUSTRAÇÃO 31	
IMAGEM COM EXEMPLO DE POSTAGEM DE <i>OPINIÃO LIVRE</i> EM FÓRUM DA CVL DO ESTATUTO DA JUVENTUDE	227
ILUSTRAÇÃO 32	
IMAGEM COM EXEMPLO DE POSTAGEM DE IDEIA <i>INOVADORA GENÉRICA</i> EM FÓRUM DA CVL DO ESTATUTO DA JUVENTUDE	228
ILUSTRAÇÃO 33	
IMAGEM COM EXEMPLO DE POSTAGEM DE IDEIA <i>INOVADORA ESPECÍFICA</i> EM FÓRUM DA CVL DO ESTATUTO DA JUVENTUDE	229



ILUSTRAÇÃO 34

IMAGEM COM EXEMPLO DE POSTAGEM DE CONTRIBUIÇÃO
INFORMATIVA EM FÓRUM DA CVL DO ESTATUTO DA JUVENTUDE..... 230

ILUSTRAÇÃO 35

IMAGEM COM EXEMPLO DE POSTAGEM DE CONTRIBUIÇÃO
ADICIONAL EM FÓRUM DA CVL DO ESTATUTO DA JUVENTUDE 230

ILUSTRAÇÃO 36

QUADRO SOBRE A REPERCUSSÃO DAS CONTRIBUIÇÕES
APRESENTADAS PELOS PARTICIPANTES NO TEXTO DO PROJETO
DE LEI SOBRE O ESTATUTO DA JUVENTUDE NO E-DEMOCRACIA 234

ILUSTRAÇÃO 37

ESQUEMA DOS TIPOS DE PARTICIPAÇÃO DURANTE
A FORMULAÇÃO DA LEI..... 258

ILUSTRAÇÃO 38

QUADRO SOBRE OS ELEMENTOS SOCIAIS DA DEMOCRACIA DIGITAL 268

LISTA DE TABELAS

TABELA 1

DADOS ESTATÍSTICOS DO SENADOR VIRTUAL 165

TABELA 2

PROJETOS MAIS VOTADOS NO SENADOR VIRTUAL..... 175

TABELA 3

PARTICIPAÇÃO POR FAIXA ETÁRIA NO SV 179

TABELA 4

PERFIL DOS PARTICIPANTES DO SV..... 180

TABELA 5

DADOS QUANTITATIVOS DO E-DEMOCRACIA NOS FÓRUNS..... 197

TABELA 6

ESTRUTURA DE DISCUSSÃO DA CVL DO ESTATUTO DA JUVENTUDE..... 225



SUMÁRIO

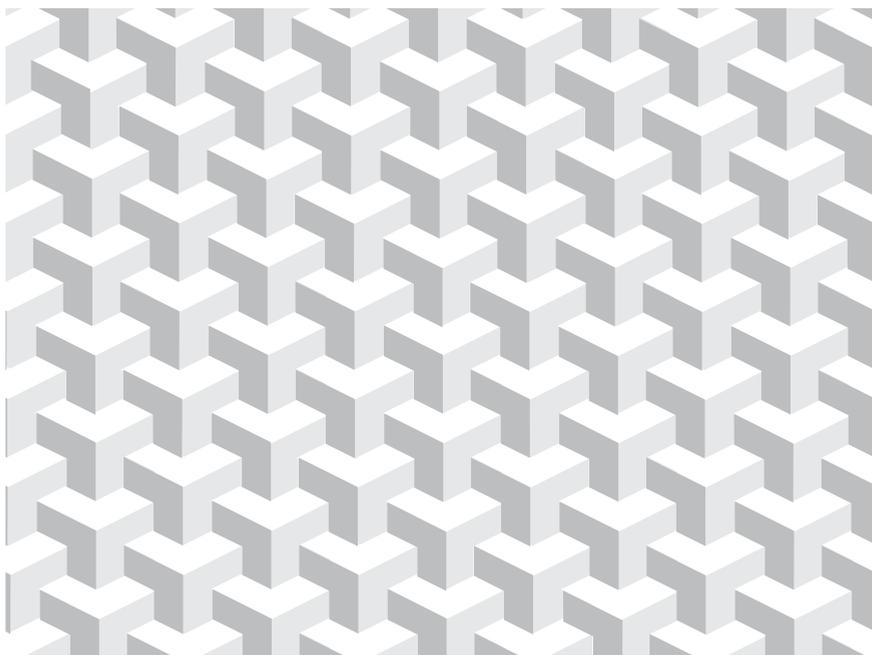
INTRODUÇÃO.....	21
1 DEMOCRACIA CONTEMPORÂNEA: A COMPLEXA SIMBIOSE ENTRE REPRESENTAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E DELIBERAÇÃO.....	29
1.1 Introdução.....	31
1.2 Crise da democracia, crise da representação ou déficit democrático?	32
1.3 A essência do sistema representativo e suas críticas mais profundas	37
1.3.1 Por que representação?.....	37
1.3.2 A complexidade do mister parlamentar	41
1.4 A democracia participativa e suas perspectivas.....	44
1.5 A importância da participação deliberativa para a democracia	47
1.6 Experiências participativas e deliberativas	54
1.7 Desenho institucional participativo	63
2 O ENCONTRO DA TECNOLOGIA COM A DEMOCRACIA.....	71
2.1 As vantagens da tecnologia de informação e comunicação para a sociedade e o Estado.....	73
2.1.1 A internet e seu poder quase infinito	73
2.1.1.1 A esfera pública organizada em redes	73
2.1.1.2 Mecanismo colaborativo de formação do conhecimento	75
2.1.1.3 Sistemas de credibilização	78
2.1.1.4 O poder de distribuição da internet	79
2.1.1.5 O acesso à informação e a gestão do conhecimento	80
2.1.2 Benefícios da internet para a política.....	82
2.1.2.1 Mobilização social e participação política	82
2.1.2.2 Aplicação da tecnologia para a democracia participativa e deliberativa	85

2.2	Os desafios da aplicação da tecnologia de informação e comunicação para a participação.....	91
2.2.1	Fragmentação e polarização	91
2.2.2	Muitos falam, mas poucos ouvem	93
2.2.3	Os mais ouvidos são poucos.....	94
2.2.4	Mais informação, menos reflexão	95
2.2.5	A fraca relação entre internet e eficácia política	95
2.3	Categorias de iniciativas de democracia digital	96
2.3.1	E-democracia não institucional	98
2.3.1.1	Mobilização eleitoral.....	98
2.3.1.2	Ativismo social.....	100
2.3.1.3	Jornalismo cidadão.....	101
2.3.1.4	Transparência.....	102
2.3.2	E-democracia institucional.....	107
3	PARLAMENTO PARTICIPATIVO	109
3.1	Experiências participativas parlamentares não digitais	111
3.1.1	Tipologia.....	111
3.1.1.1	Audiências públicas	111
3.1.1.2	Manifestações diversas.....	112
3.1.1.3	Carta-Resposta.....	112
3.1.1.4	Tribunas da plebe.....	113
3.1.1.5	Deslocamento: o parlamento vai aonde o povo está... ..	114
3.1.1.6	Proposições legislativas de iniciativa popular	115
3.1.2	Órgãos especiais de participação da Câmara brasileira	117
3.1.2.1	Ouvidoria Parlamentar.....	118
3.1.2.2	Comissão de Legislação Participativa	118
3.1.3	Limitações das práticas participativas não digitais.....	121
3.2	Metodologia de análise geral	122
3.3	Democracia digital em parlamentos: minicaseos	127
3.3.1	Formulário de contribuição – parlamento neozelandês.....	128
3.3.2	Parlamento 2.0 – parlamento catalão.....	131
3.3.3	Participação Cidadã – parlamento basco	133
3.3.4	Encontros Abertos Digitais – Congresso Nacional norte-americano.....	135
3.3.5	Consultas públicas temáticas – parlamento britânico.....	138

3.4	Metodologia para os estudos de caso: como pesquisar experiências de democracia eletrônica?	144
3.4.1	Metodologia qualitativa aplicada	144
3.4.1.1	Interface tecnológica	147
3.4.1.2	Gestão da participação	151
3.4.1.3	Eficácia política	151
4	ESTUDO DE CASO: SENADOR VIRTUAL DO SENADO DO CHILE....	153
4.1	Descrição	155
4.1.1	Definição e objetivos	155
4.1.2	Interface tecnológica	155
4.1.3	Desenvolvimento do projeto	158
4.1.4	Gestão da participação.....	159
4.1.5	Outras informações	165
4.2	Análise	166
4.2.1	Interface tecnológica	166
4.2.2	Gestão da participação.....	170
4.2.3	Eficácia política	171
4.2.4	Outros aspectos: o perfil dos participantes	178
4.3	Conclusão parcial do caso.....	181
5	ESTUDO DE CASO: E-DEMOCRACIA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS BRASILEIRA	183
5.1	Descrição	185
5.1.1	Definição e objetivos	185
5.1.2	Interface tecnológica	186
5.1.3	Desenvolvimento do projeto	189
5.1.4	Gestão da participação.....	191
5.1.5	Outras informações	196
5.2	Análise	198
5.2.1	Interface tecnológica	198
5.2.2	Gestão da participação.....	213
5.2.3	Eficácia política	219
5.3	Conclusão parcial do caso.....	241
6	OS LIMITES, VANTAGENS E DESAFIOS DA E-DEMOCRACIA LEGISLATIVA INSTITUCIONAL	243
6.1	A complexidade da e-democracia institucional	245
6.2	Aspectos institucionais.....	246

6.2.1	Os desafios do desenvolvimento e implementação da e-democracia institucional.....	246
6.2.2	Ativismo organizacional: o papel do servidor público no desenvolvimento de projetos de democracia digital.....	246
6.2.3	Priorização estratégica na organização parlamentar	248
6.2.4	Desenvolvimento <i>versus</i> incorporação de tecnologia.....	250
6.2.5	A forma da experiência participativa	253
6.2.5.1	A interface digital: a forma influencia o conteúdo e vice-versa	253
6.2.5.2	Política de comunicação	254
6.2.5.3	Desenvolvimento de plataformas próprias <i>versus</i> utilização das existentes produzidas pela sociedade civil.....	255
6.2.5.4	A complexidade do processo de construção de políticas na definição do arranjo da interface	257
6.2.6	O reflexo na política	262
6.2.6.1	Como participam os parlamentares antes da decisão final	262
6.2.6.2	Eficácia política: impacto real da participação na tomada de decisão	264
6.3	Aspectos sociais.....	267
6.3.1	Legitimidade: quem são os participantes e como participam?	267
6.3.2	A natureza das redes sociais e o contexto de cada discussão.....	267
6.3.3	Como seleccionar a participação construtiva?	273
6.3.4	Custo da participação: acesso aos foros participativos e inclusão digital	275
6.3.5	Formas de colaboração do processo participativo: no desenvolvimento, na elaboração do conteúdo e na moderação.....	279
6.3.6	Educação cívica e legislativa.....	281
CONCLUSÃO		287
REFERÊNCIAS		303
GLOSSÁRIO.....		325
ANEXO		329

INTRODUÇÃO



As críticas ao sistema representativo parlamentar têm aumentado nos últimos anos. Parlamentos são considerados corruptos, ineficientes e perdulários. Pesquisas de opinião e estudos mostram haver profunda desconfiança em instituições públicas, especialmente em parlamentos (HIBBING e THEISS-MORSE, 1995, 2001), ainda mais tendo em vista a veloz transformação social em andamento no mundo, com demandas legislativas cada vez mais complexas.

No caso brasileiro, a descorporativização e fragmentação do movimento operário a partir dos anos 90 – embora mantida sua importância como movimento social, ainda mais plural – (CARDOSO, 2003), o fortalecimento social de grupos de minorias e do movimento feminista, além da consagração do processo de urbanização e do desenvolvimento do capitalismo no campo, que libertaram o trabalhador rural brasileiro da dominação pessoal, são alguns dos fatores que evidenciam a tendência à individualização da sociedade brasileira dos últimos anos. Esses pluralismo e fragmentação sociais, intensificados também pelos novos movimentos religiosos, que romperam o monopólio da Igreja Católica, estão, portanto, com fulcro na dificuldade do homem moderno atual de fixação em identidades *englobantes* e homogeneizadoras (DOMINGUES, 2003).

Paralelamente a isso, houve inegável e abrupto desenvolvimento tecnológico na área de telecomunicação e informação principalmente, o que tem permitido à sociedade vivenciar sua complexificação em progressão geométrica¹, conforme atesta Castells (1999) sobre a sociedade da informação:

“A primeira característica do novo paradigma é que a informação é sua matéria-prima: são *tecnologias para agir sobre a informação*, não apenas informação para agir sobre a tecnologia, como foi o caso das revoluções tecnológicas anteriores.

O segundo aspecto refere-se à *penetrabilidade dos efeitos das novas tecnologias*. Como a informação é uma parte integral de toda atividade humana, todos os processos de nossa existência individual e coletiva são diretamente moldados (embora, com certeza, não determinados) pelo novo meio tecnológico.”

¹ Analogia matemática útil apenas para dizer que o ritmo ou velocidade do processo é grande.

Alavancada pela tecnologia própria da internet, com a disponibilização de instrumentos tais como bate-papos virtuais, blogs, fóruns de discussão, videoconferências, as pessoas podem, segundo Castells (2007), se comunicar por meio de vários canais, de forma totalmente difusa e livre, processando informações em diferentes níveis.

Nesse contexto, Ricardo Caldas e Carlos Amaral ressaltam a súbita importância da gestão do conhecimento na sociedade contemporânea como metodologia que propicia às organizações “a adaptação a um meio ambiente em constante evolução, com o objetivo de formatar seu acervo tecnológico, disponibilizar as informações ou as experiências acumuladas e estar permeável a adicionar novos patamares do saber para aprimorar o seu processo decisório” (CALDAS e AMARAL, 2002, p. 96, com adaptações).

No âmbito político, Pippa Norris (2000) considera que o número ilimitado de informações disponíveis via internet tem o potencial de permitir ao público maior conhecimento das políticas públicas e maior capacidade de articulação social, com a utilização de *e-mail*, bate-papos virtuais (*chats*)² e discussões *on-line*.³ A internet permite inclusive a formação de redes em torno de temas ou problemas públicos que interligam a esfera local, regional, nacional e transnacional. Norris realça ainda a capacidade de aproximação do cidadão com seus representantes.

Em países onde a sociedade civil não é organizada e atuante para fins políticos, como nos países bálticos e na Sérvia, a internet tem-se mostrado um instrumento importante de formação de rede entre novos movimentos sociais, grupos de interesse e ONGs (SPIRO, 1995; PANTIC, 1997; HERRON, 1999). A internet também é utilizada como respeitável canal para discussões políticas em sociedades críticas a regimes autoritários (HILL e HUGHES, 1998).

Não obstante, um dos principais pontos realçados por críticos ao sistema representativo parlamentar recai sobre a autonomia dos parlamentares. Após a eleição, parlamentares exerceriam o mandato à revelia do seu eleitorado, compondo parte de um jogo de interesses e negociações ilegítimo. Nesse sentido, as decisões legislativas seriam tomadas desconsiderando-se o leque mais variado de opiniões da sociedade sobre cada projeto de lei. Grupos de interesse mais poderosos

² Também denominado em português de bate-papo *on-line*, *chat* é uma forma de conversação em tempo real. Assim, os participantes podem inserir textos – apresentados em forma de diálogo – em aplicativos disponibilizados na internet que permitem a conversa entre duas ou mais pessoas.

³ Deve-se ressaltar, contudo, que a disponibilidade imensa de dados e informações não vem acompanhada da mesma disposição de análises realizadas sobre eles. Essa é uma característica típica do consumismo imediatista, pode-se assim dizer, da sociedade contemporânea.

teriam preferência na agenda legislativa, e as decisões, consequentemente, refletiriam os interesses de minorias influentes nos centros de decisão, concretizadas em leis injustas, que favoreceriam determinados grupos em detrimento de outros grupos e cidadãos. Dessa forma, são vários os fatores que contribuem para a constatação da existência de déficits democráticos no sistema atual (FUNG, 2006).

Paralelamente, tem ocorrido também nos últimos anos a vitalização de instrumentos de participação no processo de tomada de decisão pública. Desde a década de 80 do século passado, experiências inovadoras de participação e deliberação têm surgido em várias partes do mundo, a exemplo do orçamento público participativo. Iniciado de forma estruturada na cidade de Porto Alegre, ao sul do território brasileiro, o orçamento público participativo está hoje em dia amplamente disseminado em várias cidades do mundo.

Ao mesmo tempo em que a internet tem permitido – ao menos em tese – maior transparência da ação pública, também teria o potencial de instrumentalizar a criação, ou aperfeiçoamento dessas práticas participativas. Consultas públicas *on-line* sobre anteprojatos de lei, orçamento participativo digital e enquetes eletrônicas são exemplos comuns hoje em portais de democracia digital.

Assim, a instrumentalização concedida pelas tecnologias de informação e comunicação, as novas TICs⁴, tendo a internet como sua principal ferramenta, e o relativo sucesso de algumas experiências participativas não digitais têm suscitado as seguintes questões entre interessados no estudo sobre democracia representativa: é possível imaginar parlamentos participativos, ou seja, que disponibilizem instrumentos de

⁴ Denominam-se **Novas Tecnologias de Informação e Comunicação** (NTICs) as tecnologias e métodos para comunicar surgidas no contexto da Revolução Informacional, Revolução Telemática ou Terceira Revolução Industrial, desenvolvidas gradativamente desde a segunda metade da década de 1970 e, principalmente, nos anos 1990. A imensa maioria delas se caracteriza por agilizar, horizontalizar e tornar menos palpável (fisicamente manipulável) o conteúdo da comunicação, por meio da digitalização e da comunicação em redes (mediada ou não por computadores) para a captação, transmissão e distribuição das informações (texto, imagem, vídeo e som). Considera-se que o advento destas novas tecnologias (e a forma como foram utilizadas por governos, empresas, indivíduos e setores sociais) possibilitou o surgimento da “sociedade da informação”. Alguns estudiosos já falam em sociedade do conhecimento para destacar o valor do capital humano na sociedade estruturada em redes telemáticas. São consideradas NTICs, entre outras: a) os computadores pessoais (PCs, *personal computers*), b) a telefonia móvel (telemóveis ou telefones celulares), c) a TV por assinatura (a cabo e parabólica), d) o correio eletrônico (*e-mail*), e) a internet, f) as tecnologias digitais de captação e tratamento de imagens e sons, e g) as tecnologias de acesso remoto (sem fio ou *wireless*). Fonte: Wikipédia, com modificações. Disponível no endereço eletrônico http://pt.wikipedia.org/wiki/Novas_tecnologias_de_informa%C3%A7%C3%A3o_e_comunica%C3%A7%C3%A3o. Último acesso em 4/4/2011.

participação social no processo legislativo? Qual seria o impacto dessa participação no sistema representativo?

O objetivo deste trabalho é buscar resposta para tais questões. Pretendemos nele explorar o desenvolvimento da democracia participativa e deliberativa como instituto complementar à democracia representativa. Em oposição à ideia de paulatina substituição do sistema de representação parlamentar pela participação mais direta da população nos processos decisórios do Estado, nos aliamos à vertente teórica que considera haver conciliação entre representação política e participação política, sendo esta fator de fortalecimento da primeira. Eis, portanto, as hipóteses que pretendemos explorar neste trabalho:

- a) O desenvolvimento de mecanismos participativos e deliberativos em parlamentos gera benefícios para o sistema representativo parlamentar, à medida que fortalece a capacidade de mediação política exercida pelos parlamentares durante o processo legislativo.
- b) Canais não tecnológicos de participação e deliberação implementados em parlamentos trazem benefícios limitados; por isso, o desenvolvimento recente de novas formas de participação e deliberação com o auxílio da tecnologia de informação e comunicação viabiliza interações mais profundas e eficazes entre sociedade e parlamento.
- c) Canais digitais de participação e deliberação desenvolvidos em parlamentos trazem pelo menos três grandes benefícios ao sistema democrático: ganho de legitimidade no processo decisório, aumento informacional por meio do aproveitamento da inteligência coletiva na elaboração legislativa e crescimento da transparência sobre os atos legislativos.

No Capítulo 1, discutimos algumas das mais relevantes vertentes teóricas, com foco na simbiose entre participação, deliberação e representação. Partindo de rápida discussão sobre crise da democracia, limitações da representação e a teoria do déficit democrático, analisamos também as vantagens e desafios da democracia participativa e deliberativa associada à democracia representativa.

Por meio da observação de experiências de participação e deliberação destacáveis em alguns países do mundo, procuramos conhecer as diversas possibilidades de aplicação da democracia participativa e deliberativa, com o objetivo de formação de referencial teórico e prático para a viabilização de um sistema parlamentar participativo.

Em seguida, no Capítulo 2 exploramos algumas das qualidades da aplicação da tecnologia da informação e comunicação para a vida humana de forma geral, e em especial para a democracia, bem como abordamos suas limitações e desafios. O capítulo é encerrado com a classificação das diversas experiências de democracia digital em funcionamento atualmente, desde sua aplicação ao processo eleitoral à utilização na coprodução de políticas públicas.

Identificamos, portanto, duas classes de projetos de democracia digital, uma voltada àqueles desenvolvidos pela sociedade sem a interferência do Estado, e a outra, de projetos formulados e implementados exclusivamente pelo Estado. É sobre essa última categoria, a e-democracia institucional, que a pesquisa se debruçará nos próximos capítulos.

No Capítulo 3, além da explicação sobre metodologia qualitativa utilizada neste trabalho, apresentamos os principais projetos de participação instituídos em parlamentos sem a utilização de tecnologia de informação e comunicação, ressaltando suas limitações. Em seguida, observamos como as TICs podem contribuir para a superação dessas limitações, assim como na criação de outras próprias, por meio da apresentação e análise de pequenos casos, isto é, experiências de democracia digital parlamentar com formato, objetivos, alcance ou escala mais limitados se comparados aos estudos de caso do capítulo seguinte.

Os Capítulos 4 e 5 abrigam a descrição e análise aprofundada de experiências mais robustas de participação digital em parlamentos, cujo objetivo maior é a obtenção de visão contundente e detalhada sobre os benefícios, desafios e impactos de tais projetos para a democracia representativa. Os dois estudos de caso selecionados são os projetos Senador Virtual do Senado chileno (Capítulo 4) e e-Democracia da Câmara dos Deputados brasileira (Capítulo 5).

No Capítulo 6, realizamos análise sistemática sobre os aspectos institucionais, que compreendem elementos organizacionais e políticos, bem assim os aspectos sociais envolvidos na aplicação da democracia digital em parlamentos. Como se poderá observar, os elementos sociais e políticos têm grande influência no sucesso das experiências de participação digital em parlamentos. Além disso, os fatores organizacionais também influem não apenas para facilitar ou dificultar a interação entre sociedade e parlamento, mas, e sobretudo, para viabilizar a repercussão das contribuições dos participantes no processo decisório.

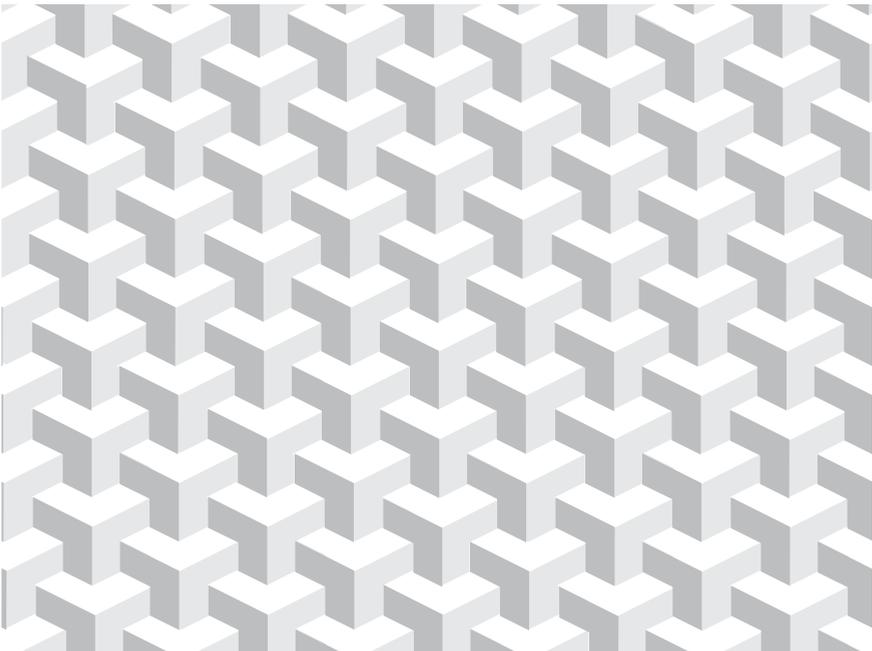
É importante frisar que, durante a segunda metade dos quatro anos de trabalho neste projeto de pesquisa, tivemos a oportunidade de



passar quinze meses como pesquisador associado do Ash Center for Democratic Governance and Innovation, da Harvard Kennedy School, na cidade de Boston, nos EUA, cujas atividades acadêmicas, material de pesquisa e a supervisão do professor Archon Fung proporcionaram condições e subsídios essenciais para a realização deste trabalho.

1

DEMOCRACIA
CONTEMPORÂNEA:
A COMPLEXA SIMBIOSE
ENTRE REPRESENTAÇÃO,
PARTICIPAÇÃO E
DELIBERAÇÃO



1.1 Introdução

Neste capítulo, pretendemos inicialmente analisar a noção clássica de representatividade frente ao contexto atual, quando novas condições políticas, econômicas, culturais e tecnológicas têm suscitado maior discussão sobre o funcionamento dos sistemas representativos, em especial no que se refere à forma como parlamentos e legisladores se relacionam com os cidadãos.

A democracia indireta ou representativa pressupõe a delegação do trato das coisas públicas a representantes eleitos pelo povo. Se o surgimento da democracia indireta está relacionado à impossibilidade do exercício da democracia direta nas sociedades de massa, nos moldes originais gregos, novos instrumentos de participação política podem permitir – pelo menos em tese – que a sociedade, de forma organizada ou não, interaja mais diretamente com os representantes do Estado e, assim, fortaleça o sistema de representação, a vontade popular e, sobretudo, a própria democracia.

Mas, para chegar a esse ponto da discussão, é preciso analisar os principais alicerces do regime democrático e do sistema representativo, bem como as críticas emergentes nas últimas décadas e as possíveis soluções para os problemas aventados. Após descrição sumária de alguns dos principais protagonistas desse debate, o objetivo deste capítulo é apresentar a moldura teórica básica para o desenvolvimento dos próximos capítulos.

1.2 Crise da democracia, crise da representação ou déficit democrático?

Embora o regime democrático esteja hoje amplamente aplicado em países ao redor do globo, muitas críticas têm adquirido corpo nas últimas décadas a respeito de seu funcionamento, inclusive com questionamentos sobre sua viabilidade. Algumas tomam forma em favor da tese de uma “crise da democracia”, que implicaria mudanças estruturais, como pretendem Barber (1984) e Pateman (1992), e outras focam em aspectos mais específicos, que demandariam ajustes (BOBBIO, 2000; DAHL, 1989; NORRIS, 2001).

Pippa Norris (2011, Capítulo 1) promove grande contribuição a esse debate, principalmente com base no acompanhamento de fenômenos sociais dos anos 90, como o aumento de insatisfação popular (DIONNE, 1991; CRAIG, 1993; TOLCHIN, 1999; WOOD, 2004) e a profunda desconfiança em instituições governamentais (NYE *et al.*, 1997; HETHERINGTON, 1998), com destaque inclusive para o Congresso Nacional norte-americano (HIBBING e THEISS-MORSE, 1995, 2001).

Essas percepções, segundo Norris, estão normalmente conjugadas com indicadores de comportamento social, tais como o baixo comparecimento em pleitos eleitorais (TEIXEIRA, 1992), a erosão do “capital social” (PUTNAM, 2000) e o declínio do apoio a partidos políticos (ALDRICH, 1995). Muitas são, portanto, as variantes de críticas diretas ao modelo liberal de democracia, embora com nuances entre si, mas que compõem estridente fluxo da teoria política recente (ARTERTON, 1987; COHEN e ARATO, 1992; GALBRAITH, 1992; GIDDENS, 1994; MANIN, 1997; COLEMAN e GOTZE, 2001; COLEMAN e BLUMLER, 2009).

Um dos princípios básicos do modelo liberal de democracia é a participação limitada dos cidadãos na esfera política. Teóricos do elitismo competitivo, vertente de pensamento importante desse modelo, defendem a posição de caber aos cidadãos preocupar-se preponderantemente com seus objetivos pessoais e individuais, relegando o exercício da gestão pública a representantes eleitos.

Dessa forma, o papel primordial do cidadão em relação ao Estado concentrar-se-ia principalmente na participação das eleições, sendo o voto a expressão máxima de controle sobre os representantes, profissionais experientes em políticas públicas. E o Estado, por outro lado, deveria garantir o livre exercício dos direitos individuais.

Das críticas ao modelo liberal de democracia, há grande destaque naquelas proferidas pela corrente participacionista, que defende maior

atuação da esfera civil no universo político durante o exercício dos mandatos, bem assim na vertente deliberativa, ao enfatizar a necessidade de participação da sociedade em formatos e objetivos específicos de debate que valorizem a busca da “razão pública”.

Um conjunto de estudiosos alega, por exemplo, que a complexificação da sociedade moderna passou a exigir demandas difíceis e variadas que o Estado não consegue atender. Segundo esse ponto de vista, a ineficiência do Estado estaria contribuindo para o aumento da injustiça social e, por conseguinte, do descontentamento dos cidadãos (HUNTINGTON, 1975; ROSANVALLON, 1981). Em outro exemplo, Archon Fung e Erik Olin Wright (2003) identificam também como ações de grupos de interesse conseguem alocar recursos do Estado a favor de suas causas particularistas em detrimento do interesse público.

O regime democrático liberal valoriza, em síntese, o papel dos líderes políticos como legítimos representantes da vontade popular, e a maior participação da sociedade nos *affairs* públicos poderia atrapalhar o arranjo institucional que protege os direitos individuais, em especial a liberdade, uma vez que os cidadãos são, de forma geral, civilmente ignorantes e desinteressados em políticas públicas (SCHUMPETER, 1976; BURKE, 2009).

Max Weber (1946), que apresentou grande contribuição ao pensamento liberal, concluiu que os cidadãos não possuem capacidade técnica, nem estão interessados no exercício da política. Por isso, seu principal papel seria a eleição dos representantes políticos. A complexidade técnica da formulação e implementação de políticas, todavia, justificaria para Weber a criação da burocracia, formada por profissionais especialistas no trato das políticas públicas. Weber também foi um dos precursores da ideia de que os líderes são carismáticos e as massas os seguem – a origem da teoria elitista.

Outra corrente de pensamento alega haver, na verdade, apenas crise de representação e não da democracia em si, ou seja, acredita que os problemas da democracia se reduzem às limitações próprias da realidade do sistema representativo, sintetizada nas seguintes razões: a autonomização dos parlamentares e partidos políticos durante o exercício do mandato com a consequente desconsideração da opinião do eleitor; a perda da relação de confiança entre parlamento e cidadão; o domínio de grupos economicamente mais poderosos e com estrutura de *lobby* mais organizada sobre os parlamentos; o descompromisso com o ordenamento jurídico e falta de qualidade legislativa na elaboração das leis; a incapacidade do parlamento em responder às demandas cada

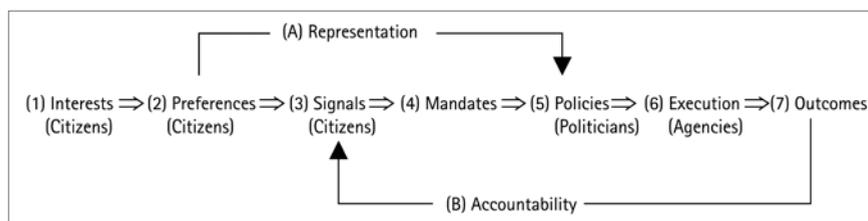
vez mais complexas e variadas da sociedade; e a falta de ética geral de parlamentares que utilizam os recursos institucionais para o exercício do mandato de forma irregular, com ausências injustificadas de sessões parlamentares, desídia no trabalho parlamentar, entre outros comportamentos nocivos.

Por outro lado, há autores que não vislumbram a existência de situação de crise das instituições democráticas. Marques (2008, p. 43) se associa àqueles defensores de ajustes da democracia, tais como Bobbio e Norris. Em sua percepção, não há propriamente crise de democracia, mas nela se visualizam problemas práticos na sua realização, tais como a necessidade de melhoria do sistema de justificação das ações dos representantes do Estado e a falta ou deficiência de mecanismos de participação do cidadão no sistema de políticas públicas.

Nessa mesma linha, Archon Fung (2006) entende que o cotidiano da regência do sistema de políticas públicas apresenta problemas pontuais e que a implementação de processos participativos e deliberativos específicos poderia contribuir para a redução desses *déficits democráticos*.

Conforme o esquema a seguir, Fung considera que os cidadãos têm interesses (1) e preferências (2) sobre opções de políticas públicas que realizariam tais interesses. Eles demonstram essas preferências para o governo por meio de sinais (3) expressos na escolha de candidatos e partidos que estejam alinhados com as preferências (2) por meio de eleições periódicas. O voto de confiança nas eleições assegura mandatos (4) aos políticos que deverão promover a realização desses interesses via formulação e gestão de políticas (5), auxiliados tecnicamente pela burocracia (6), que é composta por especialistas. Os resultados das políticas (7) devem, portanto, atender a esses interesses (1).

ILUSTRAÇÃO 1 – Esquema do sistema de políticas públicas de representação mínima, segundo Archon Fung (2006)



A disciplina das eleições cria duas dinâmicas – a da representação (A) e a da responsabilização (B) (*accountability*) – que garantem a integridade da relação entre os interesses dos cidadãos e os resultados das

políticas. Em outras palavras, Fung ressalta que cidadãos (3) elegem políticos que irão representá-los para a defesa de suas preferências (2) na gestão do Estado, mas poderão ser punidos com a não reeleição em caso de fracasso nessa missão.

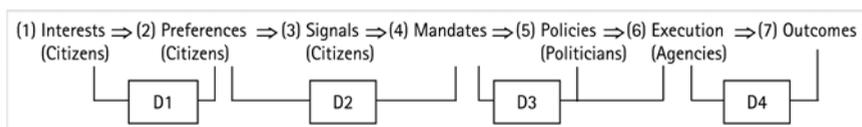
Esse esquema, na verdade, reproduz simplificado mapa do Estado liberal e, por isso, Fung (2006, p. 669) alerta:

“Este mecanismo bivalente de representação e responsabilização (*accountability*) pode produzir governos responsivos, com espaços modestos de participação nas áreas de elaboração de leis e de políticas, desde que reunidas condições favoráveis tais como eleições competitivas, partidos fortes com plataformas claras, vigoroso sistema público de avaliação de alternativas de políticas, um eleitorado informado, suficiente isolamento do Estado em relação à economia, e um hábil aparato executivo do Estado. Para muitos problemas públicos e dentro de condições menos favoráveis, entretanto, essa instituição mínima baseada em eleições periódicas falha em assegurar um nível de representação política e responsabilização (*accountability*) que torne o governo responsivo.”⁵

Mais precisamente, Fung alega que tal sistemática liberal apresentaria quatro dificuldades, em outras palavras, **déficits democráticos**, o que pode ser visualizado no esquema a seguir. Para muitas questões, por exemplo, os cidadãos não têm preferências claras, independentemente das políticas que possam ser adotadas, ou mesmo tais preferências podem mudar facilmente quando os cidadãos são expostos a novas informações, argumentos e perspectivas (D1). Nessa hipótese, mesmo que as eleições tenham sido bem encaminhadas, os resultados das políticas públicas serão nefastos, pois, conforme frisa Fung, “lixo na entrada vai produzir lixo na saída” (*garbage in produces garbage out*).

⁵ Tradução livre do seguinte texto original: “These dual mechanisms of representation and accountability may produce responsive and just government with only modest citizen participation in many domains of law and policy under favorable circumstances such as competitive elections, strong parties with clear platforms, vigorous public vetting of contentious policy alternatives, an informed electorate, sufficient insulation of state from economy, and a capable executive state apparatus. For many public problems and under less favorable conditions, however, this minimal institution of periodic elections fails to secure a level of political representation and accountability that makes government responsive.”

ILUSTRAÇÃO 2 – Esquema sobre os déficits democráticos do sistema de políticas públicas, segundo Archon Fung



Por outro lado, quando os cidadãos têm preferências claras e estáveis, mecanismos eleitorais podem proporcionar apenas sinais fracos para os políticos e partidos sobre o conteúdo dessas preferências (PREZWORSKI *et al.*, 1999; GOODIN, 2000) (D2). A falta de uma conexão mais sólida e contínua entre políticos e cidadãos faz com que os primeiros não conheçam bem o que os últimos querem. E, sem isso, não há como ter boa representação.

Ademais, Fung considera o mecanismo eleitoral insuficiente para fins de responsabilização (*accountability*) dos políticos (D3). Em muitas decisões de Estado, os interesses de políticos e administradores públicos podem diferenciar-se dos interesses da maioria dos cidadãos. Dessa forma, é difícil para os eleitores usarem eleições como instrumento de controle sobre o que os políticos fazem durante o exercício do mandato.

Por isso, as elites tendem a dominar o processo político principalmente quando não há competitividade nas eleições, ou quando interesses específicos opõem-se a interesses difusos, ou os resultados das políticas públicas são difíceis de monitorar e avaliar. Revele-se que a grande delegação de poder e autoridade para a administração pública própria de Estados modernos torna muito difícil o exercício da *accountability* por parte dos políticos em relação aos burocratas, mesmo quando os cidadãos encontram formas de acompanhar e controlar os políticos, mas não os especialistas.

Finalmente, ainda que o sistema eleitoral de representação e prestação de contas permitisse o controle dos cidadãos sobre seus representantes políticos e administrativos (de uma forma quase ideal), o Estado não teria capacidade técnica de apresentar resultados razoáveis de políticas que concretizassem as preferências dos cidadãos (D4). Fung alega que, em certas áreas, tais como desenvolvimento econômico, o sucesso dos resultados das políticas públicas respectivas não depende apenas de lei e ações administrativas, mas também de ações dos atores da esfera econômica. Similarmente, em áreas

como meio ambiente, educação e segurança pública, os resultados das políticas demandam o engajamento e contribuição de cidadãos.

Para minimizar os efeitos nocivos desses quatro déficits democráticos, Fung, com base na observação de experimentos relativamente recentes em diferentes contextos em governos locais e nacionais do mundo, defende que a incorporação mitigada de práticas participativas e deliberativas pode contribuir para o fortalecimento do regime democrático. Ao mesmo tempo, ele não acredita que ações de participação direta sejam necessariamente as melhores ou mais apropriadas em qualquer contexto.

Conclui o autor, portanto, que a simbiose 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.

1.3 A essência do sistema representativo e suas críticas mais profundas

1.3.1 Por que representação?

Ao remontar às origens da representação, John Stuart Mill (2006) defende ser o sistema representativo a forma prática de viabilizar a soberania popular. Não haveria outro meio, segundo Mill, de realizar o exercício do poder racionalmente, que não fosse pelo artifício da representação. Embora considerasse extremamente relevante que a soberania fosse exercida o mais diretamente possível pelo seu detentor – o povo –, John Mill resignou-se diante da impossibilidade prática disso.

Também Edmund Burke (1942) destacou-se por advogar a importância da autonomia do mandato legislativo. Nessa visão, caberia ao povo tão somente eleger seus representantes de acordo com os melhores anseios e aptidões técnicas para, em seu nome, exercer o poder de decidir sobre os assuntos públicos. Todavia, uma vez formalmente assumidas suas funções, os mandatários teriam autonomia significativa para decidir conforme suas próprias opiniões e ideias:

“É dever do representante sacrificar seu repouso, seus prazeres e suas satisfações aos de seus eleitores e, sobretudo, preferir sempre e

em todas as ocasiões o interesse deles ao seu próprio. Mas sua opinião imparcial, seu juízo maduro e sua consciência esclarecida não deve sacrificá-las nem a vós, nem a qualquer homem ou grupo de homens. (...) Vosso representante vos deve não apenas o seu trabalho mas o seu juízo e vos atraíçoa, em lugar de vos servir, se o sacrifica à vossa opinião. (...) Mas o governo e a legislação são problemas de razão e de juízo e não de inclinação. E que tipo de razão é essa na qual a determinação precede à discussão, na qual um grupo de homens delibera e outro decide e na qual aqueles que assumem as decisões estão talvez a trezentas milhas daqueles que ouvem os argumentos?

O parlamento não é um *congresso* de embaixadores que defendem interesses distintos e hostis, interesses que cada um de seus membros deve sustentar, como agente e advogado, contra outros agentes e advogados, mas uma assembleia *deliberante* de uma nação, com um interesse, o da totalidade, e portanto deve ser guiada não pelos interesses e preconceitos locais, mas pelo bem geral que resulta da razão geral do todo. Elegei um deputado, mas ao escolhê-lo, não é um deputado por Bristol, mas um membro do parlamento." (BURKE, 1942, p. 312)

John Stuart Mill considerava, no entanto, que tal representação precisava obedecer a limites. Além de eleger seus representantes, a sociedade seria também responsável pela fiscalização da atuação parlamentar a fim de zelar pelo interesse público. É dessa forma que Mill, não obstante sua contribuição para as bases do sistema representativo, também advogou maior participação social no processo de averiguação da qualidade da representação.

A estudiosa alemã Hanna Pitkin (1976) avança nesses pontos elencados por John Mill principalmente em sua obra *The concept of representation*, onde suscita questões relevantes sobre a discussão da representação. Ela critica essa visão minimalista de representação defendida por Burke que leva ao extremo inaceitável de transformar o parlamentar em mero técnico que, dotado de informações técnicas e *expertise* necessárias para a decisão, pode melhor tomá-la do que a grande massa de cidadãos ignorantes. Na visão de Pitkin, outra vertente também condenável, além da de Burke, é aquela que considera as escolhas políticas questão de mera definição de preferências, sujeita a decisões arbitrárias e irracionais.

Em sua visão, os representantes devem não apenas "governar" no sentido amplo da palavra e promover o interesse público, mas também prestar contas do exercício do mandato à sociedade, uma sociedade ativa. Pitkin ressalta, ademais, a necessidade de se criarem mecanismos institucionais auxiliares dessa comunicação:

"Correspondentemente, um governo representativo requer que haja um mecanismo para a expressão dos anseios do representado, e que

o governo corresponda a esses anseios a menos que haja boas razões para o contrário. Não necessita ser uma constante atividade de prestação de contas, mas precisa haver condição permanente para isso. Não é que um governo represente somente quando está agindo em resposta a expresso anseio popular; governo representativo é aquele apto a corresponder aos anseios populares quando há algum. Consequentemente, necessita-se de mecanismo institucional para corresponder a esses anseios.”⁶ (1976, p. 232)

Para funcionarem, entretanto, tais mecanismos institucionais de comunicação devem ser estabelecidos de forma sistemática, com longo prazo de vigência, ressalta Pitkin. Nessa perspectiva, atos isolados de comunicação entre representantes e representados não configuram instrumentos seguros para promover justificações satisfatórias sobre os atos legislativos, condição legitimadora inarredável de tais decisões, principalmente quando são contrárias ao reclamo popular.

Essa perspectiva de Pitkin reforça, então, a necessidade de um processo de comunicação bem facilitado entre representantes e representados. Como certas decisões impopulares da esfera pública são, não raro, imprescindíveis diante da complexidade do sistema de políticas públicas, evita-se assim o populismo irresponsável do “só fazer o que o povo quer”. Exemplo muito comum de decisões legislativas demagógicas acontece quando se pretende estabelecer novas benesses sem alocação de novos recursos: a criação de sistema de financiamento de crédito para estudantes do ensino superior sem receita correspondente pode demandar a instituição de novo imposto, por exemplo.

Em palavras simples, a sociedade pode participar do sistema político de pelo menos três maneiras fundamentais: eleger seus representantes políticos, acompanhar seus trabalhos representativos e manifestar constantemente seus interesses. Deve haver, portanto, conexão contínua entre representante e representado. Essa forma de relação mais estável entre sociedade e parlamento demanda, por outro lado, postura ativa da sociedade nesse processo (PITKIN, 1976, p. 232).

Embora Pitkin cite a realização de eleições livres e periódicas como condição necessária para a representação, ela também assinala os perigos

⁶ Tradução livre do seguinte texto original: “Correspondingly, a representative government requires that there be machinery for the expression of the wishes of the represented, and that the government respond to these wishes unless there are good reasons to the contrary. There need not be a constant activity of responding, but there must be a constant condition of responsiveness, of potential readiness to respond. It is not that a government represents only when it is acting in response to an express popular wish; a representative government is one which is responsive to popular wishes when there are some. Hence there must be institutional arrangements for responsiveness to these wishes.”

das reeleições sem fim. A melhor combinação para um sistema efetivamente representativo seria a mistura entre eleições livres e periódicas e outros arranjos institucionais garantidores da participação ativa de grupos minoritários e de oposição no governo. Por isso, a variedade de representação na composição de parlamentos e governos exige, assim, o investimento em mecanismos eleitorais reforçadores desse resultado, como eleições por meio do sistema proporcional, em detrimento do sistema distrital, por exemplo (1976, p. 235). Portanto, valoriza a noção de amadurecimento paulatino das instituições representativas políticas, cujo desenvolvimento abrange a reflexão contínua sobre o seu *modus operandi* e a avaliação da necessidade de ajuste para se alcançarem – ou pelo menos tentar-se alcançar – os ideais de representação, tais como essa “genuína representação da diversidade social” e a perseguição do interesse público.

Por outro lado, intelectual importante na reflexão sobre os problemas práticos do sistema democrático, Joseph Schumpeter contribuiu para a definição do termo “elitismo competitivo”. Ele considera que apenas um seleto grupo de pessoas teria capacidade técnica e tempo para dedicar-se ao mister político, com o poder de representar os outros cidadãos apáticos, desinteressados e incapacitados de participar da política.

Essa elite de políticos profissionais estaria sempre disputando o voto de confiança dos eleitores para assumir o poder (SCHUMPETER, 1976, p. 269): “O método democrático é um determinado arranjo institucional para alcançar decisões políticas em que indivíduos adquirem o poder de decidir a partir de uma luta competitiva pela voz das pessoas”⁷.

Para Schumpeter, os órgãos legislativos (e de governo) serão sempre arena dominada por um conjunto pequeno de grupos de interesse. A ideia de participação na elaboração de leis é irreal, pois o povo não teria condições técnicas, nem interesse, para fazer isso diretamente. Assim, os representantes eleitos adquirem autonomia e passam a se comportar segundo regras próprias necessárias. Schumpeter ressalta ainda que o “interesse comum” é algo inalcançável; apenas um sonho.

Lippmann, no início do século passado, ironizou a apatia do cidadão daquele tempo, que seria desprovido de condições cognitivas de se conectar ao governo, chamando-o de “espectador surdo sentado na fileira de trás, que deveria manter sua mente em seu próprio misté-

⁷ Tradução livre do seguinte texto original: “The democratic method is that institutional arrangement for arriving at political decisions in which individuals acquire the power to decide by means of a competitive struggle for the people’s voice”.

rio, incapaz de se manter acordado” (LIPPMANN, 1922, p. 10; também BACHRACH, 1967).

Nesse sentido, Coleman e Blumler (2009, p. 69) citam pesquisa realizada com 2.273 cidadãos do Reino Unido, coordenada pela organização *Yougov*⁸, no período entre 11 e 13 de setembro de 2003. Setenta e três por cento dos respondentes consideraram-se “desconectados” do parlamento. Em seus comentários às questões levantadas pela pesquisa, os “cidadãos desconectados” elencaram oito tipos de “representantes desconectados”: a) os desconhecidos, b) os invisíveis, c) os distantes, d) os alienados, e) os partidários, f) os não confiáveis, g) os arrogantes, e h) os irrelevantes.

Para alguns autores, pesquisas como essas e estudos que apontam o crescimento da apatia (PHARR, PUTNAM e DALTON, 2000), do cinismo (NYE *et al.*, 1997), do descontentamento e do sentimento de impotência da sociedade em relação ao poder político (GASTIL, 2000; EISENBERG e CEPIK, 2002) ajudam a comprovar o quanto o Estado liberal – elitista, na visão de Schumpeter – tem gerado déficit de legitimidade do regime democrático.

1.3.2 A complexidade do mister parlamentar

Múltiplos compromissos

Para encontrar melhor concepção de representatividade política que não transforme o representante em mero homologador de preferências ou técnico solucionador de um problema matemático, Hanna Pitkin realiza profunda reflexão sobre a complexidade das instituições representativas. De certa forma, a maneira simplista de encarar os complexos mecanismos parlamentares fomenta as noções formalistas de representatividade política.

Na visão dessa professora da Universidade de Berkeley, questões políticas envolvem ao mesmo tempo fatos e valores, fins e meios. A vida política abriga um conjunto de compromissos entre atores políticos e julgamentos de valor que interferem na racionalidade de argumentos, e vice-versa:

“Vida política não é meramente tomar decisões arbitrárias, nem meramente o resultado de barganhas entre vontades particulares e separadas. É sempre uma combinação de barganha e compromisso: há compromissos irresolutos e conflituosos, e deliberação comum

⁸ Acessível pelo endereço eletrônico: www.yougov.com.

sobre políticas públicas, em que fatos e argumentos racionais são relevantes.”⁹ (PITKIN, 1976, p. 212)

Para se compreender o sistema representativo, é preciso entender a complexidade do comportamento dos parlamentares. O representante no exercício do mandato está sujeito a uma miríade de pressões e influências que inegavelmente o estimulam a se comportar de forma ambígua. Antes de tomar decisões em deliberações legislativas, o parlamentar leva em consideração inúmeros fatores que ele deverá sopesar de forma variada em cada momento de decisão.

De modo geral, ao apreciar determinado projeto de lei, o parlamentar observa, antes de mais nada, o que seu partido defende sobre o assunto. E as lideranças nacionais do partido podem discordar das lideranças locais, fato muito comum no sistema brasileiro, por exemplo, quando interesses locais se conflitam com nacionais e o primeiro palco de tal tensão é o próprio partido.

Além disso, Pitkin também ressalta a influência da personalidade do parlamentar. Alguns parlamentares estão mais abertos à oitiva dos seus constituintes, outros nem tanto. Há aqueles que se reservam o direito de decidir segundo seus princípios pessoais; outros privilegiam os diversos compromissos formados.

Não obstante a opinião dos representados, o parlamentar está sujeito a um conjunto de regras próprias ao tomar posse no parlamento. E para conseguir sucesso, ter suas proposições bem encaminhadas e ser nomeado para cargos legislativos importantes, ele precisa “jogar o jogo”, ou seja, firmar compromissos e realizar concessões ao promover acordos. Afinal, parlamento é órgão colegiado; pouco se faz sozinho (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1995).

Por outro lado, há também a influência dos financiadores da campanha eleitoral que obviamente defendem interesses muito concretos, principalmente quando se trata de doadores em forma de pessoa jurídica que, não raro, concedem quantias robustas a campanhas eleitorais. É natural esperar que um candidato recebedor de doações de entidade defensora dos interesses de instituições bancárias tenha sua atuação parlamentar em alguma medida pautada por esses interesses, nem que seja pela omissão que contribua para tais fins.

⁹ Tradução livre do seguinte texto original: “Political life is not merely the making of arbitrary choices, nor merely the resultant of bargaining between separate, private wants. It is always a combination of bargaining and compromise where there are irresolute and conflicting commitments, and common deliberation about public policy, to which facts and rational arguments are relevant.”

Dessa forma, a concorrência desses vários fatores acaba por influenciar parlamentares durante a tomada de decisão, o que pode gerar incoerência na sua postura legislativa em relação aos projetos e ideias que defende.

Impossível saber o que os representados querem

Pitkin igualmente considera muito problemático o processo de conhecimento da vontade dos representados, pois as opiniões podem ser bastante heterogêneas, e é praticamente impossível computar tal fato de forma justa, regular e fidedigna (também FUNG, 2006), mesmo que determinado congressista resolva saber a opinião de seus eleitores sobre diversos assuntos em pauta no parlamento.

Por exemplo, o eleitor A aprova a realização de pesquisas com célula-tronco e o direito de opção pelo aborto, mas é contra a reforma administrativa, pois ele é servidor público e tem medo de perder alguns privilégios. O eleitor B também aprova a realização de pesquisas com célula-tronco, mas rejeita o aborto em qualquer hipótese e é a favor de alguns pontos da reforma administrativa. A eleitora C é a favor das três proposições e assim por diante.

Nessa visão, a expressão e a absorção da diversidade de opiniões e manifestações de interesses sobre centenas de questões de interesse público, por parte de milhares de pessoas, são impossíveis de serem apuradas na prática. Assim, a busca por conhecer o que o eleitorado pensa torna-se impraticável, já que existem diversos segmentos de eleitorados, com vários pensamentos diferentes e conflitantes.

Em suma, a falta de organicidade inata da *constituency* é intensificada pela forma como a interação entre organizações, mídia tradicional, internet e relações pessoais influencia as pessoas de diferentes maneiras, em diversas escalas. Para ilustrar, vejamos outro exemplo.

O cidadão A tem certa opinião sobre determinado assunto em relação ao modelo de política de saúde. Ele é a favor do sistema público de provimento de saúde, em detrimento do sistema privado, baseado na contratação de planos de saúde. A formação de tal opinião teve influência em face de conversa com o eleitor B. Esse, por sua vez, defendia o sistema privado, pois obtivera uma experiência anterior negativa com o sistema público de outro estado, porém mudou de opinião após discussão com o cidadão C, seu pai, que pautou suas ideias com base em artigos lidos no jornal e na internet sobre o assunto. Essa imagem é apenas um fragmento do universo social dinâmico, diversificado e mutante com que o representante político deve lidar (PITKIN, 1976, p. 224).

Não se pode olvidar, além do mais, que a relação entre congressista e eleitor não é sempre bilateral e direta. Afinal, em muitos casos, os representados de determinado distrito ou estado chegam aos milhões. Além da relação com entidades representativas, que mal ou bem representam interesses específicos de grupos de pessoas, mas não a sociedade como um todo, o parlamentar se relaciona com outras pessoas, grupos e entidades intermediários na comunicação com os representados: o partido local, a mídia tradicional de notícias, correligionários voluntários e organizações sociais não representativas.

Conflito de interesses locais versus nacionais

Além desse conjunto de fatores formadores da complexidade parlamentar, há ainda a discussão sobre o conflito entre interesses locais *versus* nacionais, consoante o caso em que o representante é eleito por uma localidade, nos sistemas eleitorais distritais ou proporcionais, para representar os interesses da sociedade dessa região ou população local no parlamento nacional. No entanto, ao exercer o mandato ele se depara com questões nacionais, algumas das quais atentam contra interesses locais.

Como deve o parlamentar se comportar nessa situação? Avaliar o que é melhor para o país, para o estado, ou para o distrito? É claro que, em algumas situações, uma boa decisão para a localidade pode ser também positiva para o país de forma geral. Todavia, também surgem dilemas inversos sobre decisões úteis e importantes para o país, mas que demandam o sacrifício de algumas localidades, ou unidades de federação, como, por exemplo, se verifica nas discussões sobre reforma tributária, com redistribuição de competências em relação a tributos que podem impor perda de divisas para algumas unidades da federação em benefício de outras.

1.4 A democracia participativa e suas perspectivas

Além de Hanna Pitkin, um conjunto de autores tem encampado críticas contundentes ao regime liberal de democracia, principalmente ao afirmar a necessidade de haver melhor interação entre a esfera política e a civil durante o exercício do poder. É o caso de clássicos como Jean Jacques Rousseau (2002) e de outros mais contemporâneos, como Carole Pateman (1992), Bernard Manin (1997) e Benjamin Barber (1984).

Manin (1997) considera que na formação das democracias modernas não se pensou em *designs* institucionais que contemplassem maior participação direta da sociedade nas coisas públicas além daquela própria do momento eleitoral. Não que a sociedade tivesse que participar de todas as questões de interesse público sujeitas à deliberação do par-

lamento, mas era preciso estabelecer mecanismos de interação entre o universo do exercício da política e o meio social.

Rousseau (2002), um dos fundadores da vertente republicana de democracia, defendia que a soberania popular deveria ser exercida mais diretamente pelo povo. Essa participação traria, por conseguinte, enormes benefícios para a democracia, tais como maior aceitação por parte dos cidadãos na implementação das leis em cuja elaboração houvessem contribuído.

Séculos depois, Creighton (2005) reforça essa ideia, ao analisar as consequências de sua implementação. Para ele, a abertura de consulta pública no processo de elaboração das leis, ao tempo que pode prolongar a deliberação legislativa, facilita a sua posterior implementação, à medida que o ganho de legitimidade na elaboração gera mais aceitação da lei durante sua aplicação. Com isso haveria menos contestação judicial em relação à lei, e seu custo geral de elaboração e implementação diminuiria.

Para Rousseau, apenas o Executivo deveria funcionar por meio de representantes do povo, já que exerce funções relativas à aplicação das leis, sem maior conteúdo normativo. No entanto, na definição dos valores, princípios e medidas contidas nas leis, a sociedade deveria participar diretamente, sem delegação, a fim de exercer plenamente sua soberania.

Além disso, segundo Rousseau, os cidadãos passam a aprender sobre as políticas públicas com o tempo, enfatizando o caráter de educação política do processo participativo, depois defendida por outros autores (PATEMAN, 1992; BARBER, 1984). Por fim, o pensador francês também ressalta a importância do sentimento de comunidade que a participação coletiva estimula ao longo do tempo, que é a base da concepção republicana de Estado, isto é, as pessoas devem perseguir certo *bem geral comum*, ao contrário da visão liberal econômica de “cada um por si” em busca da felicidade, desde que obedecidas as regras básicas de regulação das relações sociais (DOWNS, 1999).

Carole Pateman (1992), muito influenciada por Rousseau, promoveu algumas das mais ardorosas críticas ao elitismo político. Inicialmente, ironiza a ideia escudada por Schumpeter de que o cidadão médio não tem capacidade de compreender e exercer o jogo político em face de sua grande contradição: o cidadão seria apto e inteligente o suficiente para escolher os governantes “mais tecnicamente qualificados”, mas tolo e ignorante para não poder participar na construção de políticas públicas.

Além disso, Pateman questiona a conclusão dos elitistas de que a participação direta da sociedade nos assuntos do Estado seria impossível de ser aplicada à realidade, pois na verdade nunca houve tentativas contundentes de realização de novo *design* institucional que facilitasse,

estimulasse e viabilizasse formas de participação. Em outras palavras, o ponto de Pateman, apoiado por David Held (2006), enfatiza o quanto o regime liberal construiu uma realidade que não permite, ou mesmo dificulta, o desenvolvimento de instrumentos, sistemas e metodologias de participação social nos assuntos públicos.

Held, em seu livro *Models of democracy* (2006), esclarece que o problema do elitismo reside em se basear num falso empirismo. Para ele, Schumpeter estaria enganado ao pautar sua teoria elitista no pressuposto da inviabilidade prática de implementar-se um sistema participativo. Na verdade, a concretização do Estado liberal reflete uma predefinição normativa, e não empírica. Dessa forma, o redesenho institucional do Estado que adotasse os princípios normativos da participação nunca fora testado e, por isso, não poderia ser presumidamente considerado inviável, como os elitistas consideram.

Experiências mais radicais de controle popular sobre representantes começam a surgir em módulos experimentais em alguns países europeus, de acordo com diferentes formatos do chamado mandato imperativo¹⁰, que, ao contrário do mandato “burkiano”, atribui pouca (ou nenhuma) autonomia aos mandatários.

O *Demoex* sueco e a *Listapartecipata* italiana são exemplos claros de participação social na tomada de decisão parlamentar. O *Demoex*¹¹, abreviação de democracia experimental, decorreu do desencanto de parte da população sueca com a política convencional de mandatos periódicos de quatro anos. O então principal problema apontado foi a ampla liberdade dos representantes eleitos durante o exercício do mandato.

Em confronto com essa autonomia, grupo de estudantes e professores criou o *Demoex*, partido autodeclarado não ideológico, destinado a concorrer às eleições para a câmara municipal de Vallentuna (Suécia). A única parlamentar eleita do *Demoex* está, pois, obrigada a votar nas deliberações parlamentares de acordo com a vontade dos membros do partido que se manifestam por meio de votação prévia *on-line* sobre cada uma das questões em discussão na câmara municipal.

De forma similar, e também como espécie de mandato imperativo, a *Listapartecipata* italiana¹² compreende grupo de pessoas que, por meio

¹⁰ De forma bem simples, no exercício do mandato imperativo, o parlamentar teria pouca liberdade de discutir e decidir conforme seu próprio juízo. Estaria, portanto, obrigado a se conduzir de acordo com o que desejam seus eleitores. Por outro lado, no mandato “burkiano”, assim denominado por alguns estudiosos em face da visão de Edmund Burke em relação ao exercício parlamentar, o legislador teria sido eleito por reunir habilidades, experiências e conhecimentos que lhe dariam autonomia para deliberar sobre políticas públicas independentemente das preferências específicas de seus representados.

¹¹ Disponível no endereço eletrônico www.demoex.net.

¹² Disponível no endereço eletrônico www.partecipata.it.

de vários canais – internet, telefone e correios –, tomam decisões vinculantes para seus membros parlamentares de assembleias regionais da Itália, sob pena de extinção do mandato.

Um dos autores mais radicais a favor da inclusão de processos participativos no regime democrático, Benjamin Barber obteve grande destaque com seu livro *Strong democracy* (1984). Similar à concepção de soberania popular de Rousseau, propõe formas de viabilizar a devolução de poder ao verdadeiro soberano, o povo, por meio de sistema de participação popular que modificaria substancialmente o formato liberal de democracia.

Barber considera a intensificação de laços comunitários no âmbito local o ponto de partida para a criação de um sistema participativo que alcançaria a esfera nacional. Defende também a seleção de representantes diretos do povo por meio de sorteio, com competência legislativa própria, além da ampliação de referendos. Ideias como essas formariam a base de uma “democracia forte”, oposta à “democracia fraca” do Estado liberal, que considera a participação social apenas na elaboração das leis constitutivas do Estado, resumidas à definição das regras do jogo para a livre competição entre grupos de interesse variados.

Para aumentar a qualidade da participação, Barber prescreve mecanismos para a melhoria da informação política disponível. Assim, com acesso mais facilitado às informações sobre as questões públicas, a sociedade estaria mais capacitada a interferir na política, reduzindo-se, dessa forma, a “ignorância das massas”, posta por Burke e Schumpeter como óbice à participação (também PATEMAN, 1992; DAHL, 1989; CREIGHTON, 2005). O resultado final desse processo, com o aumento da legitimação nas decisões e a educação política, seria a criação de um sentimento de comunidade.

1.5 A importância da participação deliberativa para a democracia

Em contraste com a valorização exacerbada da liberdade pela teoria liberal, a visão republicana pressupõe a valorização do espírito comunitário e o esforço na busca pela igualdade. Além de Rousseau, uma grande pensadora dessa corrente, Hanna Arendt (1979), acreditava que o diálogo entre os homens era uma das chaves para se criar espírito de cooperação que minimizaria os efeitos do poder do dinheiro sobre os homens, grande causador das artimanhas na busca do poder e da criação de desigualdade social. Além do republicanismo de Rousseau e

do comunitarismo de Arendt, os participacionistas também receberam grande influência dessa visão crítica em relação à democracia liberal.

Não obstante, conforme atesta Rosenberg (2007, p. 2), pensadores das ciências humanas têm defendido nos últimos anos uma democracia mais deliberativa como complemento da democracia liberal convencional, sob inspiração republicana, embora com críticas a essas duas visões, a liberal clássica e a republicana (HABERMAS, 1984, 1996; GUTMANN e THOMPSON, 1996; GUTMANN, 2004; COHEN, 1996, 1997; BOHMAN, 1997; DRYZEK, 2002; BENHABIB, 1996). Os defensores da democracia deliberativa advogam principalmente a necessidade de envolver cidadãos em discussões sobre políticas públicas, de forma a garantir participação igualitária, respeito mútuo e o desenvolvimento de argumentos racionais durante o debate, requisitos essenciais para a superação de diferenças.

Para Joseph Bessette, um dos inventores do termo democracia deliberativa, tal concepção se opõe aos princípios basilares dos modelos pluralistas e econômicos, que podem ser sintetizados nos seguintes pontos: a política deve ser entendida principalmente como conflito de interesses, mero jogo de barganha em detrimento da razão pública; o princípio da escolha racional pode proporcionar modelos de tomadas de decisão racionais; a legitimidade do governo é minimalista, ou seja, baseada na preservação da liberdade negativa (a não proibida) de atores individuais; e a participação democrática é limitada ao voto (BESSETTE, 1980).

Assim, a ideia de democracia deliberativa aplicada às coisas públicas prevê a participação efetiva no processo de tomada de decisão. O resultado disso seria, em tese, a produção de decisões de interesse público mais legítimas, consensuais, racionais e justas. Tais teóricos também ressaltam que as instituições deliberativas se ajustam melhor aos valores democráticos essenciais e estimulam o cidadão a se interessar pelo bem comum, apresentando-se, então, como remédio para amenizar a deterioração das democracias estabelecidas e antídoto preventivo contra prejuízos às emergentes.

Um dos mais robustos fundadores da teoria da democracia deliberativa, o alemão Jürgen Habermas (1984) preconizou o estabelecimento de uma **esfera pública**, na verdade um sistema de interação entre sociedade e Estado, de forma a permitir a influência mais efetiva dos cidadãos no processo deliberativo necessário para a tomada das decisões de efeito público, desde que preservados os direitos e garantias indi-

viduais. Para Habermas (1996), haveria pelo menos quatro condições para a deliberação democrática ocorrer:

- a) Cada pessoa precisa estar hábil a expressar suas próprias ideias abertamente e criticar as dos outros.
- b) A associação dos conceitos de força e poder com *status* social precisa ser eliminada.
- c) Argumentos baseados no apelo à tradição ou dogma precisam ser expostos.
- d) A verdade é alcançada por meio da busca ao consenso.

Em suma, há basicamente dois conjuntos de fatores importantes para os autores deliberativos. Primeiro, a necessidade de se garantirem as melhores condições de deliberação e, por isso, a preocupação com a forma como se organiza o processo de debate. Além disso, há muita ênfase na elaboração dos conteúdos da discussão propriamente, isto é, deve-se primar pela qualidade da substância dos argumentos, ideias e opiniões, a fim de se poder extrair o melhor resultado do processo deliberativo.

Enquanto os participacionistas, como Pateman e Barber, defendem a necessidade de se implementarem processos de participação direta da sociedade no Estado, que podem se configurar em diversos formatos, a corrente deliberativa enfatiza forma bem específica de participação que zele, por exemplo, pela ampla possibilidade de argumentação dos participantes da experiência deliberativa (FISHKIN e LUSKIN, 2005).

Nesse sentido, aquele tipo de instrumento de participação muito comum em certos *websites* de governo que permite ao cidadão a livre apresentação de comentários, sugestões e críticas em relação a determinado serviço público pouco valor terá na visão deliberativa, pois não haveria a criação de condições razoáveis de discussão e decisão, tais como a promoção de debate aberto, em que qualquer pessoa pudesse apresentar argumentos, em igualdade de oportunidades (enfim, muitos não têm acesso a computadores).

Amy Gutmann e Dennis Thompson (1996), mais ligados a uma visão reformista do liberalismo, criticam a comum falta de racionalidade nas decisões legislativas e executivas principalmente. Em obediência a princípios políticos que representam, não raro, interesses conflitantes, as decisões resultantes expressas em textos legais, por exemplo, revelam contradições problemáticas na sua aplicação, decorrentes da pouca

atenção aos princípios da razão e justificação necessárias para sua legitimação. Por isso, defendem maior conciliação entre política e razão.

Gutmann e Thompson somam-se a outros pensadores que defendem a necessidade de redesenho do Estado para a incorporação de mecanismos de participação segundo os princípios deliberativos como forma de incutir mais legitimidade e racionalidade nas decisões tomadas. Assim como os liberais clássicos, a corrente deliberativa valoriza a justificação dos atos públicos perante a sociedade, mas a diferença consiste no fato de que o deliberacionismo exige mais profundidade nesse processo, por meio do intercâmbio intenso de informações, impressões, experiências, argumentos e ideias entre políticos e membros da sociedade, num processo democrático e institucional de deliberação (BENHABIB, 1996).

Conforme atesta Marques (2008), os deliberacionistas não são entusiastas da aplicação de instrumentos de democracia direta como forma de “consertar” os problemas da visão liberal. Na verdade, resignam-se diante da inevitabilidade da representação política e da necessidade de eficiência do sistema, mas a pensam reformulada com a introdução de elementos mais robustos de *accountability*, isto é, com novos mecanismos de acompanhamento, compreensão e interferência da sociedade nos processos políticos a serem aperfeiçoados (BOHMAN, 1996, p. 242, *apud* MARQUES, 2008, p. 108; GUTMANN e THOMPSON, 1996).

Exemplo disso é citado por Bohman (1996) ao se referir às deficiências de capacidade técnica que, na visão elitista, representaria empecilho intransponível no exercício de *accountability* pela sociedade. Max Weber (1946) ressaltou a necessidade de surgimento de burocracia especializada para lidar com as questões do Estado, já que o cidadão comum não teria condições técnicas de realizar tal trabalho.

Mas um dos pontos principais da teoria deliberativa, reforçado por Bohman, é justamente o desenvolvimento de práticas que contribuam para ganho cognitivo dos cidadãos a respeito do sistema de políticas públicas, possibilitando o acompanhamento mais efetivo da atuação dos representantes. Isso pressionaria os representantes a se esforçarem para mostrar aos cidadãos que as decisões tomadas seriam as melhores possíveis naquela dada situação.

Gutmann e Thompson (1996) também ressaltam o valor da justificação dos atos políticos não apenas por parte dos representantes de caráter político, mas também pelos burocratas do Estado em seu mister diário. Dessa forma, o fortalecimento de processos contínuos e interativos de *accountability* nas diversas instâncias do Estado contribuiria para a

transformação dos cidadãos em parceiros permanentes, gerando maior transparência e eficiência para o sistema de políticas públicas.

Por isso, os autores deliberativos defendem a publicidade ampla das justificações e também das informações gerais disponíveis no sistema público que permitam à sociedade acompanhar e participar do processo de justificação. Imagine-se, por exemplo, que a sociedade seja convidada a participar de um sistema de consulta pública sobre a regulação do setor de telecomunicações. Contudo, isso de fato não ocorrerá se a agência respectiva não disponibilizar os dados estatísticos sobre o setor, tais como número de usuários que possuem linhas telefônicas, as regiões do país onde exista maior déficit na área, o mapa da exclusão digital etc. Enfim, para a viabilidade de um sistema de arrazoamento pretendido pela democracia deliberativa, é imprescindível que o nível geral de informação sobre os problemas públicos seja bem alto, com amplo acesso por parte de qualquer um.

Além disso, um dos maiores desafios dos deliberacionistas é o desenvolvimento de práticas que permitam justa e igualitária representação nos processos deliberativos. Um dos autores criticados pelos deliberacionistas sob esse aspecto é Robert Dahl (1989). Em sua particular visão liberal, a democracia funciona melhor quando reúne condições institucionais que favoreçam a livre e justa competição entre grupos de interesse na busca do poder, o que ele denomina de poliarquia.

Para Dahl, mais relevante do que o Estado promover espaços de participação é tentar garantir a representação política da maior diversidade possível de interesses na mesa de discussão. O exercício dessa perspectiva pluralista deve, no entanto, ser realizado por meio de representantes de associações, empresas, comunidades e de qualquer outro grupo interessado em políticas públicas.

Na visão de Dahl, a poliarquia deve provocar a descentralização das decisões, já que, mal ou bem, as principais forças em jogo estariam representadas nas negociações políticas. Esse ponto é criticado por David Held (1987), que não acredita ser possível a representação igualitária de grupos muito diversos em termos de poder e influência, a exemplo da ausência da representação de interesses que não possuem grupos de defesa tão organizados e estruturados.

Fishkin (1991, p. 92) aprofunda-se nesse desafio de se conjugarem experiências participativas que permitam alto poder de deliberação com representação igualitária de vozes. Em outras palavras, Fishkin refere-se à inviabilidade de se reproduzirem hoje em dia as condições de deliberação direta das arenas gregas antigas. Nas sociedades de massa

atuais, votações nacionais no sistema eleitoral, bem como referendos, são exemplos de experiências com igualdade formal de participação (uma pessoa, um voto), mas pouca deliberação antecedente.

Por outro lado, o sistema de representação parlamentar apresentaria grande capacidade de deliberação, pois, afinal, congressistas possuem várias oportunidades de discutir os assuntos sujeitos a sua apreciação legislativa. No entanto, Fishkin ressalta como a influência de corporações e grupos de pressão poderosos pode gerar distorções na igualdade de representação, com consequentes prejuízos de expressão para grupos minoritários ou desfavorecidos. A resposta de Fishkin para a solução desse problema será o *deliberative polling*, prática deliberativa que será estudada mais adiante.

Seja com o matiz da participação pura e simples, ou por meio de processos deliberativos mais complexos, há conjunto de autores que enaltecem a institucionalização de mecanismos interativos para a realização de justiça social. E, para isso acontecer, reforçam a necessidade de se viabilizarem meios para a inclusão no processo participativo de diferentes vozes, em especial daqueles menos favorecidos socioeconomicamente. Daí a preocupação dos deliberacionistas em garantir formas diversas de participação que compensem dificuldades de participação de certos grupos (BOHMAN, 1996; DRYZEK, 2004).

As críticas à democracia deliberativa

Muitas são as críticas também à democracia deliberativa, algumas delas as mesmas realizadas à linha participacionista não deliberativa. São exemplos delas as dificuldades territoriais de países de médio e grande porte, o problema da dedicação necessária para a preparação e participação efetiva nesses processos por parte do cidadão, a complexidade crescente da administração de forças sociais cada vez mais variadas e mutáveis – “líquidas”, como denomina Bauman (2000) – e a necessidade da especialização profunda que o tecnicismo das políticas públicas exige. Essas são algumas das principais limitações à implantação de processos participativos e deliberativos eficazes.

Além disso, conforme enfatiza Marques (2008), as críticas mais diretas ao modelo deliberacionista ficam por conta: do desprezo em considerar questões como a falta de motivação, desinteresse ou apatia dos cidadãos em tomar parte de decisões políticas; da inviabilidade de deliberação em larga escala; da busca pelo entendimento e cooperação frente ao ambiente tenso e competitivo do jogo de interesses; do me-

nosprezo à barganha e às negociações próprias da política; e do déficit cognitivo dos cidadãos, entre outros aspectos.

Como discutido acima, uma deliberação pressupõe requisitos normalmente difíceis de serem preenchidos regularmente, entre os quais se alinha a discussão racional, moderada e orientada para a resolução de problemas sociais. Em outras palavras, a discussão deve ser organizada de forma a evitar que desigualdades do ser humano, relativas ao poder econômico e diferenças de “raça” e gênero, por exemplo, sejam reproduzidas na plataforma de debate.

Sanders (1997, p. 370) argui como o modelo de deliberação não consegue eliminar, ou mesmo diminuir significativamente, as diferenças de *status* e hierarquia em discursos, de maneira a garantir que todas as perspectivas dos participantes sejam de fato consideradas na discussão, nem que interesses particulares e segmentados predominem em detrimento da busca pelo bem comum.

Como alternativa à deliberação, Sanders defende a utilização de formas de expressão não necessariamente dispostas em processo de racionalização e moderação, tais quais os *inputs* mais individualistas como forma de agregar valor ao debate, adicionalmente às contribuições que visam ao bem comum, como defendem os deliberacionistas.

Assim, Sanders acredita em outras formas de manifestação de opinião em discussões públicas, como a realização de testemunhos, a narração de uma história pessoal, a redação da letra de uma música, ou a gravação de vídeo explicando certa ideia. Desse modo, as pessoas não estariam procurando afinar os discursos para se alcançar uma “voz comum”, como defendem os deliberacionistas Cohen e Rogers (1983, p. 17), mas simplesmente atendendo à necessidade de expressão dos seus pontos de vista, numa perspectiva participativa mais ampla.

Em suporte a esse argumento, Hooks (1990, p. 27) cita o exemplo de artistas afro-americanos nos EUA que utilizam o estilo de música *rap* como forma de manifestação crítica, explicando e questionando os problemas da marginalização social e racial da classe suburbana negra nesse país.

Também Walzer (1999) destaca como o “clima” de cooperação seria praticamente impossível de se atingir em certas questões de disputa de poder entre grupos pouco propensos a ouvir e a considerar racionalmente os melhores argumentos, já que muitos desses atores estariam dispostos a tudo para conseguir vencer o pleito: utilizar práticas de subversão da discussão, corrupção, barganhas desleais, entre muitas outras.

1.6 Experiências participativas e deliberativas

A democracia deliberativa e participativa se manifesta na vida prática de diferentes maneiras, tendo em vista o surgimento de experiências inovadoras que se vêm multiplicando, principalmente a partir da década de 90, em vários formatos e contextos mundo afora. Ora com foco nos governos locais e regionais, ora voltadas para processos de deliberação nacionais e supranacionais, as práticas participativas e deliberativas, instrumentalizadas ou não pelas tecnologias de informação e comunicação, adquirem contornos cada vez mais variados, expressos em resultados irregulares.

Vários autores têm procurado categorizar tais experiências, como Sherry Arnstein (1969), que, já na década de 60, observava as diferenças de práticas participativas, desde a existência de algumas tímidas como simples forma de manter o cidadão informado das coisas do Estado, até de outras mais robustas, por meio da inserção real do cidadão no processo decisório, a exemplo das experiências de democracia direta. Também Goss (1999, p. 23) apresenta sua própria tipologia de participação pública: disponibilização de informação, consulta pública, experiências participativas inovadoras, decisão em grupo e suporte à tomada de decisão.

Autores mais contemporâneos, diante do grande afã de novas experiências participativas surgidas recentemente, têm obtido mais material empírico de estudo para realizar o trabalho de tipologia. Archon Fung (2007), por exemplo, descreve experiências de participação variadas e observa as diversas diferenças entre elas. Tais matizes, segundo ele, decorrem das escolhas institucionais realizadas pela administração pública como fator determinante para definir seu formato e, por consequência, seus resultados.

Fung define como *minipúblicos* as práticas deliberativas que promovem “deliberações públicas organizadas de forma autoconsciente”. Ele se refere a pequenas e médias arenas de discussão cujos participantes compõem amostra da sociedade selecionada por critérios aleatórios (*random*). Assim, o conceito de minipúblicos tem como pressuposto a tentativa de incluir nas discussões públicas aqueles que normalmente não têm voz em práticas deliberativas, reduzindo-se desigualdades de participação decorrentes de fatores como poder econômico, gênero, educação, posição de poder e controle sobre meios de comunicação e produção.

Por meio de análises de determinadas experiências participativas, principalmente nos EUA, mas também em alguns outros lugares do

mundo, Fung classifica em quatro os modelos básicos de formatos institucionais predominantes no universo empírico dos minipúblicos. Inicialmente, o *fórum educativo* se caracteriza por procurar criar condições quase ideais para cidadãos formarem, articularem e refinarem opiniões sobre determinado assunto mediante conversações entre si.

As *deliberative polls* são um bom exemplo de fórum educativo. Nesse modelo proposto por Fishkin e Luskin (2005), os participantes são selecionados por processo aleatório para compor grupo heterogêneo, expostos a informações balanceadas sobre o tema em discussão e estimulados a ouvir e sopesar os argumentos de todos. Tanto antes da discussão como depois do processo deliberativo, os participantes respondem a questionário e expressam sua opinião sobre o ponto em discussão. Em suma, o resultado final desse processo, concluem os autores, mostra a mudança de opinião de alguns participantes e o ganho geral de tolerância com ideias alheias. As pessoas não necessariamente polarizam, nem se tornam homogêneas na forma de pensar.

No segundo tipo de minipúblico, denominado *painel consultivo participativo*, o objetivo é não apenas melhorar a qualidade da opinião das pessoas sobre determinado assunto, como o fórum educativo, mas também alinhar as preferências dos participantes com as políticas públicas. Geralmente ocorre em virtude da maior interação entre organizações não governamentais com órgãos do Estado. Os Encontros de Cidadãos, organizados pela America Speaks¹³ em algumas cidades norte-americanas, exemplificam esse tipo de experiência deliberativa.

Em outubro de 2001, três mil e quinhentas pessoas foram reunidas em Washington para deliberar sobre o planejamento estratégico proposto pelo prefeito Anthony Williams. O evento contou com a presença de todo tipo de morador da cidade, embora a organização tenha mobilizado maior esforço para envolver comunidades de baixa renda e certas minorias, normalmente alijadas do processo de tomada de decisão, mobilização essa que foi efetivamente alcançada, segundo Fung. O universo de participantes representava a sociedade da região de forma bastante fidedigna.

Os participantes tiveram a oportunidade de conhecer os programas de governo e de expressar suas preferências de investimentos prioritários nos próximos anos. Ao final do evento deliberativo, o governo anunciou que mais de 700 milhões de dólares seriam aplicados

¹³ A America Speaks é uma instituição civil norte-americana que organiza eventos deliberativos nos EUA desde 1995. Seu *website* é <http://americaspeaks.org/>.



em serviços apontados pelos cidadãos no encontro. Céticos arguíram, entretanto, que tal investimento seria realizado de qualquer maneira: o governo apenas utilizou o evento para legitimar sua decisão. Outro problema desse tipo de experiência é o custo de organização, pois demanda grande equipe de facilitadores para transmitir informações, articular debate e extrair por fim as preferências dos participantes.

Fung destaca o planejamento de saúde de Oregon como outra experiência também importante para a definição de preferências dos participantes, na modalidade *painel consultivo participativo*. Em 1990, foram organizados 46 encontros comunitários, com a participação de 1.003 cidadãos, com o objetivo de se construir consenso sobre os valores utilizados para alocação de serviços na área de saúde desse estado dos EUA.

O governo pretendia aumentar a abrangência do atendimento médico para a população de baixa renda do estado. Como havia limitações orçamentárias, alguns tipos de tratamento e condições médicas deveriam ser priorizados em detrimento de outros. Para tomar essa decisão, foi criada a Comissão dos Serviços de Saúde, formada por especialistas na área. No entanto, por mandamento legal, a comissão deveria decidir com base em valores definidos pela comunidade.

Fung aponta que, por se tratar de processo de seleção voluntária, ou seja, dele participa quem se manifestar para isso, o grupo ficou marcado pela concentração de especialistas e profissionais da área, além de pessoas de alto padrão socioeconômico. Apesar desse defeito, o processo foi realizado conforme ótimas regras de deliberação, frisa Fung.

Ao final, os valores selecionados pela comunidade foram prevenção e qualidade de vida, seguidos pelo custo-benefício, habilidade para funcionar e equidade. A comissão selecionou 706 condições/tratamentos prioritários com base nesses valores definidos pela comunidade. Não obstante a formação de participantes não efetivamente representativos de toda a população local, os resultados foram considerados bastante satisfatórios, segundo Fung, pois o processo gerado de envolvimento da comunidade e a cobertura da imprensa obtida contribuíram para o forte apoio da sociedade em geral ao planejamento de saúde de Oregon.

A terceira forma de participação deliberativa de Fung traz elemento extra no processo de discussão: a resolução de problemas, por isso denominada de *colaboração participativa para resolução de problemas*. Assim, além da seleção de preferências de políticas e alocação de recursos, o processo estimula o grupo social selecionado a contribuir ativamente para a resolução do problema público que demanda ação do Estado.

No policiamento comunitário de Chicago, por exemplo, cidadãos se juntaram a policiais e representantes de outros órgãos públicos para resolverem problemas de segurança na região. O Departamento de Polícia de Chicago dividiu a cidade em 280 áreas de policiamento e estimulou em cada uma delas reuniões entre moradores e policiais para discutir formas de combater a violência nos bairros. Esses grupos definiram prioridades, desenvolveram estratégias de combate, estabeleceram divisões de tarefa entre polícia e comunidade, revisaram o sucesso de estratégias anteriores e mantiveram processo de acompanhamento contínuo da implementação desse trabalho colaborativo.

Fung destaca alguns pontos importantes no processo. Os cidadãos de comunidades pobres apresentaram o maior índice de presença em tais reuniões, já que sofrem com mais intensidade o problema da violência em suas vizinhanças do que os cidadãos de regiões mais abastadas. Além disso, o processo deliberativo aconteceu de forma desequilibrada, ou seja, em algumas comunidades houve maior estrutura de apoio ao processo, com ajuda de facilitadores e treinadores por parte da polícia, do que em outras.

Em algumas comunidades, o resultado da experiência foi bastante positivo, onde se formou verdadeira integração entre a comunidade e a polícia. Em outras comunidades, evidenciou-se a omissão da polícia, o que gerou nos respectivos grupos de discussão a formação de comissões de acompanhamento que passaram a atuar como órgãos de fiscalização e controle da polícia na comunidade. Ademais, a polícia pôde compreender melhor as peculiaridades de cada comunidade e a melhor estratégia de trabalhar naquela área específica.

O quarto tipo de minipúblico se destaca pela possibilidade de incorporar vozes diretas na determinação de políticas. A *governança participativa democrática* é para Fung a mais sofisticada forma de participação deliberativa, em que os cidadãos discutem e definem preferências, elaboram estratégia e têm o poder, inclusive, de decidir diretamente sobre o resultado final da política. Tal modelo de participação visa a criar mecanismos de compensação da influência de grupos econômica e socialmente mais fortes sobre os órgãos legislativos e administrativos.

Assim, instrumentos de governança participativa democrática, como a do orçamento participativo (OP) da cidade de Porto Alegre, teriam a característica de conceder poderes reais à população mais pobre de exercer sua vontade diretamente na fixação de prioridades do orçamento, por exemplo. Nessa experiência iniciada em 1989, o então



governo do Partido dos Trabalhadores promoveu assembleias amplas, com mais de 1.000 participantes, nos dezesseis distritos da cidade. Nos OPs de 1999 e 2000, mais de quatorze mil moradores participaram da primeira rodada de assembleias plenárias. Os cidadãos são estimulados a analisar o orçamento do ano anterior e verificar em que medida tal orçamento foi de fato implementado.

Além das assembleias gerais, os cidadãos puderam participar de delegações eleitas para representar bairros específicos em outros momentos do processo do orçamento participativo. O resultado geral em termos de representatividade foi considerado ótimo com predomínio de participação das camadas mais pobres da população porto-alegrense (FUNG, 2007).

Além da representatividade, Fung destaca o processo educativo embutido em toda a experiência. Os servidores públicos puderam conhecer a fundo as preferências dos cidadãos, assim como saber em que circunstâncias determinados projetos são bem-sucedidos ou falham. Da mesma forma, os cidadãos conheceram os vários detalhes relacionados à complexidade do trabalho orçamentário, além de exercitar práticas democráticas como compromisso e colaboração.

Fung também ressalta o ganho no combate à corrupção e ao clientelismo na relação entre administradores públicos, políticos e empresários, por meio da transparência em todo o processo participativo orçamentário. Baiocci (2003, p. 50) frisa como depois de dez anos de aplicação anual dos OPs em Porto Alegre a cidade melhorou: noventa e oito por cento dos moradores tinham acesso a água encanada contra setenta e cinco por cento em 1988; e também noventa e oito por cento possuíam sistema de esgoto instalado em vez dos quarenta e seis por cento em 1988.

Alternativamente à classificação de Fung com base em diferentes formatos institucionais e finalidades públicas, Graham Smith apresenta outra forma de avaliar as experiências participativas democráticas substanciais. Ele analisa representativo conjunto de práticas denominadas de “inovações democráticas” que superam a participação política convencional própria de eleições e mecanismos de consulta pública – assembleias de comunidades, pesquisas de opinião e grupos focais. As inovações democráticas apresentam características comuns: engajamento do cidadão comum (não ligado a grupo de interesse), participação em políticas nacionais ou internacionais e realização de razoável combinação de seis elementos fundamentais (SMITH, 2009, p. 13).

O primeiro desses elementos é a *inclusão*, ou seja, a prática participativa precisa necessariamente incluir diversos atores representativos da sociedade, com tratamento especial para a participação de minorias. Outra característica importante, o *controle popular* significa a capacidade real de os participantes influírem no processo de tomada de decisão em políticas públicas.

Smith também defende a necessidade de o ambiente da prática participativa ser estruturado para habilitar *juízos informados*, ou seja, é requerida a realização de condições mínimas de informação sobre o assunto em discussão para que se auxilie a participação dos cidadãos envolvidos na experiência. O elemento *transparência* refere-se à imprescindibilidade de permitir amplo conhecimento, por parte de participantes e observadores, das regras de funcionamento do processo participativo.

Além disso, as práticas participativas devem resultar em estruturas razoáveis e viáveis de realização para instituições públicas e sociedade. O custo financeiro e de logística não pode ser desmesurado a ponto de inviabilizar o exercício da participação. Esse é o elemento denominado *eficiência*. Por fim, Smith ressalta a *capacidade de transferência* da experiência participativa bem-sucedida para contextos políticos e sociais diferentes daquele de sua implementação original, para que possa, assim, adaptar-se às vicissitudes do novo contexto.

Smith divide em quatro grupos as práticas participativas inovadoras e analisa todas em função dos seis elementos essenciais, isto é, inclusão, controle social, julgamento informado, transparência, eficiência e capacidade de transferência. As principais experiências de participação e deliberação, segundo Smith, são típicas de minipúblicos, assembleias populares, legislação direta e e-democracia.

Os júris, conferências consensuais e grupos deliberativos (*deliberative polls*) são os principais modelos de minipúblicos, segundo Graham Smith (2009, p. 72). Um caso emblemático de minipúblico, a experiência da Assembleia de Cidadãos de British Columbia (ACBC), em que se promoveu grande discussão sobre a reforma eleitoral da província de British Columbia, no Canadá, em 2004.

Considerada por muitos especialistas uma das mais significativas experiências deliberativas da história, a ACBC merece especial atenção em função da complexidade de seu mecanismo participativo e do desapontador resultado decorrente. A ACBC foi criada pelo governo da província de British Columbia para estudar propostas de reforma eleitoral na província. Escolhidos mediante sorteio, 160 representantes

de todas as partes da província se encontravam a cada dois finais de semana no decorrer de um ano para a análise de alternativas de sistemas eleitorais.

Em 2004, a assembleia recomendou a substituição do corrente sistema majoritário pelo sistema proporcional de votação em suas eleições. Tal decisão foi submetida a referendo da população da província. O referendo exigia a aprovação de pelo menos sessenta por cento dos votos totais do eleitorado, além de sessenta por cento de aprovação dos 79 distritos da província. Enquanto esse último requisito foi atendido com folga, pois 77 dos 79 distritos eleitorais aprovaram a proposta de mudança sugerida, apenas cinquenta e sete por cento do eleitorado geral aprovou a medida. Como a votação foi considerada inconclusiva, o governo da província decidiu realizar outra votação em maio de 2009, e a proposta da assembleia foi rejeitada por oposição de sessenta e dois por cento do eleitorado (WARREN e PEARSE, 2008, p. 10).

Para Smith, uma das grandes qualidades de minipúblicos, como a ACBC, é a inclusão. Qualquer cidadão, mediante sorteio, pode participar do processo, o que permite a formação de amostras representativas da sociedade em geral. Além disso, Smith observa o alto nível de motivação de participantes de minipúblicos como diferencial em comparação a outras formas de participação.

Embora considere as experiências bastante legitimadoras de decisões participativas, Smith observa que minipúblicos ainda carecem de resultados realmente impactantes nas decisões finais sobre políticas, problema verificado na Assembleia de Cidadãos de British Columbia. Provavelmente Fung (2007, p. 179) iria discordar desse ponto, pois considera o orçamento participativo bom exemplo de instrumento efetivo de participação do cidadão na tomada de decisão, aspecto que Smith denomina de controle popular.

Na verdade, Smith vislumbra o orçamento participativo inserido na categoria do tipo *assembleia* (na sua tipologia) e não *minipúblico*, pois experiências como OP se enquadram em formas mais básicas de deliberação em assembleias que têm sua origem na democracia ateniense. As pessoas se reúnem nas ruas para discutir os problemas públicos e tomar decisões em alguns casos. Assim, na visão de Graham Smith, os voluntários de assembleias decorrem do processo de autosseleção,

diferente do sistema randômico (ou aleatório) – e por isso mais representativo – dos minipúblicos¹⁴.

Smith considera referendos e iniciativas populares a terceira forma de inovação democrática merecedora de atenção: *legislação direta*. Experiências de referendo na Suíça, em diversos estados americanos e em cidades italianas, além de vários outros lugares no mundo, têm em comum a possibilidade dada a conjunto de cidadãos de certa comunidade de rejeitar projeto de lei, ou invalidar determinada lei, desde que atendidos alguns requisitos, como número mínimo de subscritores, por exemplo (2009, p. 112).

A sociedade também realiza legislação direta quando propõe iniciativa de lei popular, que pode ocorrer de várias maneiras conforme requisitos exigidos para sua realização em cada país. Essas diferenças decorrem: a) da concorrência ou não de participação direta com indireta (órgãos legislativos e executivos); b) do tempo para apresentação e apreciação do instrumento legislativo; e c) dos requisitos mínimos necessários para apresentação e apreciação da proposição, tais como quóruns e turnos de votação.

No estado da Califórnia, nos EUA, a iniciativa popular pode ser apresentada mediante votação direta da população e não necessita de apreciação de órgãos legislativos e executivos. O processo todo deve ocorrer em 150 dias. No caso brasileiro, o projeto de lei de iniciativa popular deve ser submetido ao Congresso Nacional e, se aprovado neste, à sanção do presidente da República. Desde a promulgação da Constituição de 1988, foram apresentados quatro projetos de iniciativa popular¹⁵, que nunca de fato prosperaram nos trâmites legislativos.

Nesse último caso, a Constituição Federal exige a subscrição de um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles¹⁶. Os órgãos da administração da Câmara dos Deputados brasileira, Casa definida como receptora do projeto de iniciativa popular, não possuem condições práticas de avaliar a veracidade

¹⁴ No sistema de autoseleção, os próprios participantes se candidatam, se inscrevem ou se apresentam para experiências participativas e deliberativas. Alguns críticos condenam tal forma de seleção, pois pode privilegiar aqueles grupos sociais que já são mais inclinados a participar de tais experiências em detrimento de outros grupos normalmente aliados do processo. Diferentemente, a forma randômica ou aleatória teria a vantagem de selecionar representantes de diversos grupos sociais com variados pontos de vista sobre determinado assunto e, assim, garantir amostra mais representativa da diversidade social na prática participativa ou deliberativa.

¹⁵ Informação verificada até 2/3/2011.

¹⁶ Conforme os termos do art. 61, § 2º, da Constituição Federal e da respectiva lei regulamentadora da matéria, a de nº 9.709/98 (art. 13).

das assinaturas colhidas. Assim, por mera questão administrativa, tal instrumento tem sido ineficaz no Brasil desde sua criação¹⁷.

Smith ainda cita o caso da Suíça, que também adota esse modelo de legislação indireta similar ao brasileiro, pois pressupõe a apreciação do parlamento e do governo, no entanto, restrita aos projetos de alteração constitucional. Exigem-se assinaturas de 100 mil eleitores (cerca de 2% da população), colhidas no período de 18 meses e o caso requer aprovação de maioria simples dos cidadãos suíços, além da maioria de votos de mais da metade dos vinte e três cantões.

Para Smith, a forma como cada unidade política (cidade, estado ou país) define determinada combinação de requisitos para o exercício de referendos e iniciativas populares afeta profundamente seus resultados. Em comparação com minipúblicos e assembleias, ele ressalta o poder de experiências desse tipo de legislação direta em atribuir efetivo poder decisório aos cidadãos.

De fato, o resultado de referendos e projetos de iniciativa direta expressa decisão não mediada dos cidadãos; muito diferente, por exemplo, de experiências de mero aconselhamento de órgãos públicos, comuns em minipúblicos. Além disso, Smith frisa a inclusividade de tais experiências, em que uma pessoa significa um voto, isto é, qualquer cidadão detentor de direitos políticos pode participar.

Outro aspecto positivo da legislação direta é sua compatibilização com o sistema representativo. Na verdade, não se propõe substituir a democracia baseada na representação política, isto é, trocar os nomes de candidatos constantes das cédulas eleitorais por opções de múltipla escolha sobre temas especiais. Por outro lado, ela funciona como instrumento complementar de decisão que possibilita, pelo menos a princípio, estender certas deliberações à decisão direta da população. Smith lembra que as instituições próprias do sistema representativo, como partidos políticos, normalmente participam de todo o processo deliberativo de referendos e iniciativas populares.

Os problemas, entretanto, resultantes dessa modalidade participativa recaem sobre o poder de influência e manipulação das elites no processo de formação de opiniões dos cidadãos. Dessa forma, o resultado de um referendo sobre a legalização do aborto, por exemplo,

¹⁷ A solução encontrada na Câmara dos Deputados para resolver tal problema foi permitir a subscrição de deputados a tais projetos de iniciativa popular, legitimando-se, assim, o poder de iniciativa, já que parlamentares podem apresentar proposições legislativas. Formalmente, no entanto, tais proposições passam a tramitar como proposições sem a denominação e *status* de “iniciativa popular”.

pode ter sido comprometido pela predominância na grande mídia da influência de determinado grupo de interesse durante o período de discussão do assunto.

Por fim, Graham descreve a modalidade *e-democracia*, a última categoria de sua classificação, como conjunto de experiências participativas que envolvem o uso de tecnologia. E transforma tais práticas em capítulo à parte, a exemplo dos outros tipos de experiência por ele catalogados – assembleias populares, minipúblicos e legislação direta.

Cita como exemplos fóruns de discussão abertos e restritos disponíveis na internet, *on-line deliberative polls*, e legislação direta com o uso de tecnologia de informação e comunicação. Na visão de Smith, as tecnologias de informação e comunicação (TICs) podem ser instrumentos potencializadores dos elementos essenciais constantes de experiências participativas – inclusão, controle social, julgamento informado, transparência, eficiência e capacidade de transferência (SMITH, 2009, p. 160).

Nesse sentido, a e-democracia é entendida como o ramo de estudo que se interessa pela incorporação de mecanismos digitais nas práticas democráticas e seu impacto nas instituições políticas. Esse termo tem vários sinônimos, tais como democracia eletrônica, democracia digital, ciberdemocracia, hiperdemocracia, pois não há grandes diferenciações em sua essência. A análise das vantagens e limites da aplicação de tecnologia em experiências participativas, principalmente em parlamentos, será o principal foco dos próximos capítulos.

Em síntese, Smith e Fung mostram como os resultados e a efetividade de cada experiência participativa dependem muito dos objetivos pretendidos por elas. Resta saber que tipos de práticas participativas, similares ou não a essas acima analisadas, são aplicáveis a parlamentos, instituições representativas por excelência. Já podemos adiantar que em casas legislativas predominar-se-ão experiências participativas cujo poder de decisão seja restrito, funcionando principalmente como instrumento auxiliar da tomada de decisão legislativa.

1.7 Desenho institucional participativo

Vislumbramos até aqui neste capítulo discussões sobre crise de democracia, crise de representação e déficit democrático. Adentramos um pouco mais a fundo nas bases teóricas do sistema representativo,

procurando combinar ideias de alguns pensadores clássicos e contemporâneos sobre o assunto, bem como abordar sinteticamente a discussão crítica sobre as limitações da representação política.

Também se procurou perquirir sobre as possíveis soluções de novos modelos de democracia, principalmente com base nas vertentes participacionistas e deliberacionistas, assim como também evidenciar algumas das principais críticas a esses modelos. Não obstante, parte do capítulo também se ateve a uma visão panorâmica do universo empírico recente tendo em vista a implementação de alguns projetos de destaque relativos à participação e deliberação no processo político, evidenciando-se algumas de suas vantagens e limitações.

O objetivo deste capítulo até então tem sido a contextualização teórica do objeto de estudo deste trabalho para podermos adentrar na avaliação da parte empírica com base na teoria exposta. Não se pretendeu de nenhuma forma exaurir a discussão sobre democracia, em especial sobre representação, participação e deliberação democráticas. Pelo contrário, o objetivo é situar a discussão para podermos ir adiante na análise.

Não se procurou, portanto, abordar neste trabalho se tal crise de democracia ou de representatividade realmente existe, ou se tem alcançado proporções preocupantes para o funcionamento da democracia. Depois de rápida observação de algumas das principais correntes críticas ao regime democrático liberal, queremos destacar, por outro lado, a vertente do déficit democrático, que vislumbra haver problemas específicos no sistema representativo clássico com base na observação empírica.

E, por isso, autores como Archon Fung defendem proposta incremental de aperfeiçoamento da democracia liberal, por meio da combinação variada de práticas participativas e deliberativas com institutos representativos, de acordo com as necessidades próprias de cada contexto e de cada área de política pública.

Trabalhos recentes, como vimos neste capítulo, têm analisado os benefícios – assim como as limitações – de tais experiências participativas que visam a “resolver” ou minimizar os problemas decorrentes do déficit democrático, por meio da implementação de mecanismos mais efetivos de participação no processo de elaboração e execução de políticas públicas, conforme elenca Marques (2008, p. 156):

- a) Cidadãos podem apresentar informações estratégicas para o aperfeiçoamento de planejamentos e políticas.
- b) Embora a participação possa demandar mais tempo no processo de formulação de políticas, principalmente em face da logís-

tica necessária para se ouvir maior número de pessoas, além de processar e organizar de forma efetiva essas contribuições, esse tempo será compensado durante o processo de implementação da política. Isso ocorrerá à medida que o processo de participação tenha estimulado as pessoas a se “portarem de maneira mais favorável ou menos opositora” (CREIGHTON, 2005).

- c) A instituição de mecanismos participativos pode diminuir a prática do clientelismo e patrimonialismo, a depender do ganho de poder decisório dos cidadãos que diminua a necessidade de intermediários burocratas na resolução de reivindicações como agilidade na execução de obras ou de processos de interesses dos cidadãos.
- d) O processo de ganho paulatino de conhecimentos e habilidades de participação, como o levantamento de razões e arguição de debate, pode contribuir, com o passar do tempo, para inibir óbices arbitrários da burocracia no encaminhamento das políticas ou na prestação de serviços (ALMOND e VERBA, 1963, p. 171).
- e) A introdução de experiências participativas teria o efeito colateral positivo de estimular a mobilização civil da sociedade para melhor aproveitamento no uso desses mecanismos (BARBI e JACOBI, 2007).
- f) A oportunidade de cidadãos de baixa renda tomarem parte em processos participativos à medida que forem percebendo seus direitos em relação ao Estado e que sua participação faz diferença na tomada de decisão pode gerar benefícios para o sistema democrático, a exemplo do orçamento participativo.
- g) A percepção do benefício continuado em termos de agregação de informações estratégicas e criatividade decorrentes das contribuições da sociedade pode promover mudança cultural na forma como instituições políticas aceitam o valor da participação (GASTIL, 2000).
- h) A confiança da população pode aumentar em relação às instituições de governo que realizam ou permitem a participação. Nessa perspectiva, o ganho de credibilidade acarreta, por conseguinte, maior legitimidade do regime democrático (ALMOND e VERBA, 1963).

Thamy Pogrebinski e Fabiano Santos (2010) estudaram exemplo concreto de participação social com repercussões positivas no sistema representativo político. Segundo os pesquisadores, as conferências nacionais no Brasil têm sido decisivos fóruns de deliberação e

participação destinados à definição de diretrizes para a formulação de políticas públicas em âmbito federal.

Tais conferências, organizadas pelo Poder Executivo por meio de seus ministérios e secretarias, têm foco temático. Compostas por representantes do governo e da sociedade civil organizados de forma paritária, elas são, em regra, precedidas de etapas municipais, estaduais ou regionais. Pogrebinski e Santos anotam que entre 1988 e 2009 foram realizadas oitenta conferências nacionais, que envolveram trinta e três áreas de políticas públicas, tais como aquicultura e pesca, assistência social, cidades, cultura, comunicação, desenvolvimento rural e direitos humanos.

Os pesquisadores ressaltam, por exemplo, como o processo de construção dos planos nacionais de combate à discriminação racial e de políticas para as mulheres fortaleceram as organizações antirraciais e feministas para a participação não apenas na construção de políticas públicas que incorporam as causas pelas quais atuam, quanto também na mobilização da sociedade para sua implementação.

A participação contundente dos movimentos sociais nas conferências e nos conselhos que decidiram as diretrizes dos planos nacionais ampliou sua legitimidade social, auxiliou o governo a transformá-los em políticas concretas e manteve aquecida a mobilização dos movimentos sociais no acompanhamento de todo o processo.

Um dos pontos mais importantes dos resultados dessa pesquisa foi a posterior aprovação no Congresso Nacional de proposições legislativas que inseriram no ordenamento jurídico muitas das diretrizes aprovadas pelas conferências, concretizando, portanto, a institucionalização de práticas participativas e deliberativas relacionadas ao exercício do processo legislativo, conforme atesta Thamy Pogrebinski:

“(...) a participação social não deve ser compreendida como o oposto da representação política – ou seja, que não há antagonismo entre participação e representação – e, especificamente, que representação não implica em não participação e vice-versa, isto é, que participação não implica em não representação. Práticas participativas e deliberativas como as conferências nacionais reproduzem internamente uma lógica representativa semelhante àquela adotada no Poder Legislativo, porém seu diferencial reside a) menos no aspecto da suposta ausência de mediação eleitoral e partidária entre as preferências dos cidadãos e a ação dos representantes, e b) mais na qualidade das deliberações produzidas, na especialização dos temas debatidos e na possibilidade de alteração das preferências dos cidadãos ao longo do processo, na medida em que se encontram expostos a informações produzidas por setores da sociedade civil diretamente envolvidos com o tema objeto da prática participativa em questão, no caso as conferências nacionais.” (2010, p. 59)

Dessa forma, mesmo se considerássemos a democracia liberal atual em perfeitas condições de funcionamento, sem disfuncionalidades graves, como querem entender alguns pensadores, é cada vez mais relevante observar, analisar e compreender possíveis benefícios de práticas participativas e deliberativas aplicadas em parlamentos, pelo menos para três grandes dimensões caras ao regime democrático: ganho de legitimidade no processo decisório, aproveitamento da inteligência social na elaboração legislativa e aumento da transparência sobre os atos legislativos.

Como vimos, práticas participativas inovadoras e experimentais têm surgido e se espalhado pelo globo, principalmente a partir da década de 90. Muitas delas passaram a receber o auxílio das tecnologias de informação e comunicação, que têm evoluído em progressão geométrica, permitindo formas antes inimagináveis de interação.

O foco deste trabalho a partir daqui concentra-se na análise de como essas tecnologias podem auxiliar no desenvolvimento de práticas participativas mais especificamente voltadas para a entidade máxima de representação, o parlamento. A bem da verdade, são poucas as experiências não tecnológicas de participação mais direta da população no processo legislativo que ocorre no âmbito parlamentar, a maioria delas sem maiores impactos no resultado final legislativo, como observaremos mais adiante.

O grande ponto de inovação cujo desenvolvimento intensificou-se nos anos 2000 tem sido a adaptação de processos tecnológicos a antigas práticas participativas não digitais, bem como a criação de novas experiências. Um dos objetivos desta tese é avaliar os primeiros resultados de algumas dessas práticas atualmente funcionando mundo afora, em especial quanto aos ganhos de legitimidade, aproveitamento da inteligência coletiva e transparência nos parlamentos que as adotaram.

Destacados estudiosos, entusiastas do desenvolvimento de parlamentos mais permeáveis à sociedade, Stephen Coleman e Jay Blumler (2009, p. 38) pensam num sistema democrático parlamentar com múltiplas possibilidades participativas: “Uma democracia mais deliberativa buscaria conectar enorme quantidade de projetos de participação e consulta pública, assim como conversações públicas informais e fragmentadas, com o dia a dia do trabalho de elaboração de políticas públicas e tomada de decisão”¹⁸.

¹⁸ Tradução livre do seguinte texto original: “A more deliberative democracy would seek to connect a wide range of consultative and participatory projects, as well as fragmentary and informal public conversations, to the everyday workings of political policy formation and decision-making”.

Esse panorama idealizado por Coleman e Blumler leva a algumas questões cruciais que nortearão os rumos deste trabalho. Será que o surgimento de novas práticas participativas em parlamentos faz parte de um redesenho institucional do Estado democrático com vistas a um aperfeiçoamento dos institutos liberais, tais como a representação parlamentar? Ou, na verdade, são experiências superficiais e pouco efetivas que aparecem no afã do entusiasmo juvenil criado em torno dos benefícios da internet? Há um meio termo entre essas duas perspectivas?

Em termos de legitimidade, por exemplo, como tal redesenho participativo pode auxiliar na inclusão de grupos minoritários na discussão de seus interesses na pauta legislativa? Com que eficácia sistemas digitais de consulta popular em *websites* de parlamentos podem garantir que pessoas e grupos pouco representados no quadro parlamentar tenham influência na construção de textos legislativos?

Além disso, muitas organizações privadas têm-se beneficiado da inteligência coletiva, ou do “capital social” de seus consumidores e clientes, por meio da utilização das TICs. Por exemplo, a empresa Apple de computadores criou uma plataforma de desenvolvimento de *softwares* (Apple Store) que permite a qualquer um, sujeito ao crivo da empresa, desenvolver aplicativos para seus aparelhos móveis. Hoje em dia, são mais de 300 mil programas de aplicação desenvolvidos por terceiros que trouxeram benefícios para os consumidores dos aplicativos para aparelhos móveis da empresa.

Diante disso, é possível imaginar que parlamentos também possam tirar proveito da inteligência, experiência, conhecimento e criatividade dos cidadãos no processo de formulação de políticas públicas? É de fato viável tal perspectiva? De que forma o conteúdo da participação pode realmente refletir sobre as decisões legislativas finais?

E, para fins de transparência, vale saber em que medida participantes de experiências participativas de parlamentos podem compreender melhor o processo legislativo, ou mesmo acompanhar a atuação dos parlamentares de forma mais profunda, detalhada e efetiva. Ou será que tais experiências existem apenas “para inglês ver”, para mascarar a realidade ou falsamente legitimar um processo de decisão que, na verdade, não é tão aberto assim como pretendido?

Por fim, a incorporação mais profunda de elementos da democracia participativa e deliberativa, digital ou não, em instituições estatais como os parlamentos, poderia servir de canalizador mais eficaz da vontade popular não apoiada pelas elites dominantes das forças políticas e burocráticas que controlam o Estado. Domingues considera que o Estado é uma forma de dominação sobre a sociedade e, por isso, a instituição de mecanismos de “cidadania instituinte” poderia permitir, na sua visão, o controle inverso, ou seja, da sociedade sobre o Estado, de forma a equilibrar essa relação:

“Necessitamos o império da lei, necessitamos a cidadania instituída; necessitamos serialidades de caráter aberto e fechado (não é preciso dizer, em especial as primeiras) que estejam consagradas no direito

constitucional ou infraconstitucional, bem como em arranjos burocráticos, oxalá para além de qualquer forma de clientelismo – denso, fino ou burocrático.

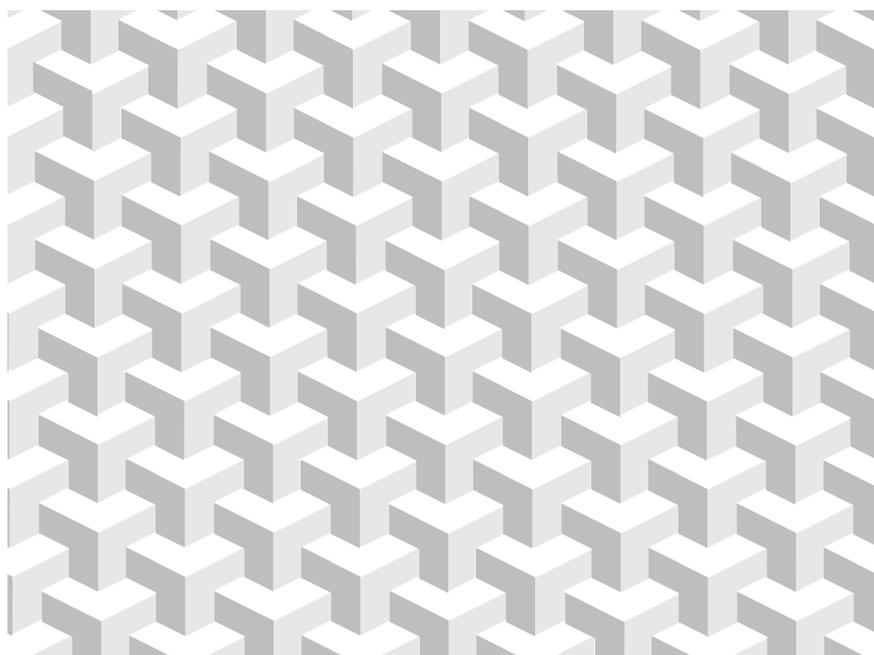
(...)

O Estado precisa ser, portanto, recolonizado pela sociedade, de forma que se torne mais representativo da vontade popular; precisa de coalizões populares que possam mudar a face da modernidade contemporânea para além do neoliberalismo, da fragmentação, da administração da pobreza, bem como das situações radicais da política étnica e religiosa. Este é o momento da democracia instituinte – nesse sentido, também participativa, seja lá como a divisemos – como auto-limitante no que se refere à garantia de liberdade para qualquer um debater e discordar, de maneira geral mantendo-se o império da lei; é o momento da democracia constitucional, com seus elementos de cidadania instituída.” (2009b, p. 569)

Ao perseguir as respostas a essas perguntas, pretende-se investigar, afinal, de que forma o desenvolvimento de processos participativos mais elaborados em parlamentos com o auxílio da tecnologia pode contribuir para o aperfeiçoamento do sistema representativo, ao melhor sintonizar representantes e representados, por um lado, e fortalecer a relação direta entre cidadão e instituição parlamentar, por outro.

2

O ENCONTRO DA TECNOLOGIA COM A DEMOCRACIA



2.1 As vantagens da tecnologia de informação e comunicação para a sociedade e o Estado

Teóricos da democracia participativa alegam que as limitações de comunicação da mídia tradicional dificultam o exercício da liberdade de expressão em relação às decisões tomadas no âmbito do Estado. Dessa forma, a melhoria no sistema de comunicação geral, fomentada pelo surgimento da internet, por exemplo, teria efeito positivo no fortalecimento da democracia (ABRAMSON, ARTERTON e ORREN, 1988; BARBER, 1984; DAHL, 1989; ENTMAN, 1989; FISHKIN, 1991; PATTERSON, 1993; PUTNAM, 2000; ROSEN, 1999).

Vários são os potenciais benefícios da aplicação de tecnologia de informação e comunicação (TIC) para os processos de participação política, o que se procurará mostrar neste capítulo sem a pretensão de exaustão dessas possibilidades. Não é objetivo deste capítulo analisar a efetividade dessas aplicações e sim mostrar o leque de potencialidades que podem ser exploradas. Em seguida, os desafios de sua aplicação na vida prática política serão também elencados e analisados, bem como descritas algumas das principais categorias referentes à aplicação da tecnologia em processos políticos diversos.

2.1.1 A internet e seu poder quase infinito

2.1.1.1 A esfera pública organizada em redes

Antes da internet, indivíduos na sociedade moderna organizavam a produção de bens, em sentido lato¹⁹, de duas maneiras básicas: como empregados em empresas, por meio do cumprimento de ordens superiores; ou como indivíduos no mercado, competindo com base na regra de preços. A produção de *softwares* por voluntários, especialistas em computação, trouxe um terceiro modelo de organização para fins de produção coletiva, o que Yochai Benkler (2006) denomina **produção colaborativa** (*commons-based peer-production*). O renomado professor da Harvard Law School tem-se destacado na demonstração dos vários benefícios do trabalho em rede com base na internet.

Nesse modelo, indivíduos desenvolvem de forma bem-sucedida e colaborativa projetos de larga escala. Estimulados por incentivos sociais próprios, os participantes não seguem a lógica do mercado, nem

¹⁹ Estamos simplificando o processo, que necessariamente passa também por outras etapas, como a distribuição de bens.



ordens superiores de uma determinada organização hierárquica. Para Benkler (2006, p. 212), isso é sinal do surgimento de uma nova esfera pública organizada em redes.

Nessa visão, a esfera pública em redes permite trabalho colaborativo de várias maneiras. Por exemplo, indivíduos podem monitorar e desvirtuar o poder da mídia convencional, assim como organizar ações políticas. Por meio das diversas formas de acesso à internet, indivíduos e grupos estariam mais aptos a observar, relatar, comentar e analisar fatos, exercendo enfim as funções de agentes de mídia com capacidade de atrair a atenção pública para os diversos assuntos políticos.

Na mesma linha que Benkler, um dos mais célebres teóricos da sociedade em redes, Manuel Castells defende que a humanidade está em fase de mudança da era industrial para a era da informação, e tem como propulsor desse movimento o desenvolver-se das novas tecnologias de informação e comunicação (1999, p. 77; 2000). Embora ainda capitalista, o produto de maior valor nesse novo modelo é informação, e não matéria-prima, ou produtos industrializados. Isso implica brutal transformação do mundo organizacional, principalmente com a introdução de relações horizontais entre pessoas e organizações paralelas às relações hierárquicas tradicionais:

“Redes são estruturas abertas capazes de expandir de forma ilimitada, integrando novos nós desde que consigam comunicar-se dentro da rede, ou seja, desde que compartilhem os mesmos códigos de comunicação (por exemplo, valores ou objetivos de desempenho). Uma estrutura social com base em redes é um sistema aberto altamente dinâmico, suscetível de inovação sem ameaças ao seu equilíbrio. Redes são instrumentos apropriados para a economia capitalista baseada na inovação, globalização e concentração descentralizada; para o trabalho, trabalhadores e empresas voltadas para a flexibilidade e adaptabilidade; para uma cultura de desconstrução e reconstrução contínuas; para uma política destinada ao processamento instantâneo de novos valores e humores públicos; e para uma organização social que vise à suplantação do espaço e invalidação do tempo. Mas a morfologia da rede também é uma fonte de drástica reorganização das relações de poder (...).” (1999, p. 498)

Na visão de Castells (1999, p. 285), organizações evoluem para operar em torno de projetos – com início, meio e fim – e não apenas em função de capacidades (como as do setor de contabilidade, recursos humanos, etc.). Por isso o trabalhador da “era da informação” tem de ser flexível, adaptável às necessidades de inclusão em determinada rede

para a realização de um dado projeto e sua posterior exclusão, de acordo com as necessidades mutantes da organização.

Domingues (2007) apresenta uma visão da sociedade em redes num contexto mais amplo, como parte do processo de complexificação inerente ao atual estágio de vivência do que ele denomina de “terceira fase da modernidade”, marcada por movimentos sociais moleculares que funcionam com base em redes colaborativas. O movimento pela defesa do meio ambiente, como direito difuso mundial emergente dos últimos anos, é um exemplo concreto dessa dinâmica.

Em análise mais específica do Brasil, observa o autor que há uma parte da sociedade brasileira que se manifesta por meio de colaboração voluntária, por meio de nova forma de manifestação social, muitas vezes descentrada e contingente, ou seja, cujos objetivos, motivações, forma de organização interna e coordenação variam:

“Tanto o corporativismo clássico como o neocorporativismo europeu social-democrata basearam-se em mecanismos hierárquicos – com a coordenação da ação social realizando-se mediante comandos verticais. A crescente autonomização das pessoas e das coletividades (a ampliação de sua liberdade de ação e movimento, a despeito de desequilíbrios gritantes para exercê-la e a manutenção de duros sistemas de dominação) implica que identidades e interesses não só se pluralizam como também se torna mais difícil, se não impossível, controlá-los de cima para baixo. De forma geral, nos pontos em que demandas variadas surgem e a criatividade social se exerce de maneira sustentada ou episódica, são os mecanismos de *rede*, baseados na *colaboração voluntária*, que têm proporcionado novas formas de coordenação da ação social e a articulação, em planos mais concretos, da solidariedade social.” (DOMINGUES, 2007, p. 202, grifos do autor)

Assim, com a progressiva tendência à horizontalização e formação de redes que inundou o Brasil na década de 90, aumentaram-se as possibilidades de participação social na elaboração de políticas públicas e exercício de cidadania, como no caso do sempre citado orçamento participativo, por exemplo. E esses fatores ganham ainda mais força com o abrupto desenvolvimento da tecnologia de informação.

2.1.1.2 Mecanismo colaborativo de formação do conhecimento

Ademais, um dos mais festejados benefícios do trabalho em rede é a instrumentalização do processo de construção do conhecimento humano. Esse fenômeno estaria transformando dramaticamente o alcance, a escala e a eficácia da produção colaborativa, antes rudimentar sem a internet.

Benkler (2006) cita alguns elementos particulares cruciais no desenvolvimento do trabalho colaborativo pela internet, como a possibilidade de “quebrar” o ato de comunicação humana em pequenos subcomponentes. Inicialmente, isso significa permitir expressão humana em vários níveis de qualidade e profundidade, desde a emissão de uma simples opinião leiga, bem como a análise cuidadosa e fundamentada realizada com base científica.

Segundo Douglas Rushkoff (2003), a construção colaborativa de *softwares* serviria de inspiração para outras possibilidades de trabalho colaborativo, tais como o da produção legislativa:

“Um modelo para o processo aberto e participativo por meio do qual a legislação pode ser elaborada em uma democracia em redes pode ser encontrado no movimento de *softwares* com ‘fontes abertas’ (...) Por meio de publicação de *software* com código aberto, desenvolvedores encorajam a correção mútua de erros, e aperfeiçoam o trabalho do outro. Melhor do que competir, eles colaboram entre si, e não escondem a forma como seus programas funcionam. Como resultado, todo o mundo é convidado a mudar o código, e o *software* pode evoluir com os benefícios da multiplicidade de pontos de vista (...) A implementação de uma democracia de fontes abertas requererá de nós cavar fundo no código de nossos processos legislativos, e então revitalizá-los no novo contexto da nossa realidade em redes.”²⁰

Esse conjunto de possibilidades da internet para a criação, organização e distribuição de produção humana repercute consequentemente no sistema de motivação para o trabalho colaborativo. Segundo Benkler, a produção colaborativa apresenta elementos novos e incomuns em relação à motivação própria de mercados (dinheiro) e corporações (ordens). Afinal, por que alguém iria investir tempo e esforço pessoal em determinado projeto se não pode apropriar-se de seus benefícios? Além disso, como será o custo de organização desse conjunto de contribuições colaborativas? Quem fará a concatenação dessas contribuições?

Benkler acredita haver dois elementos essenciais para explicar o peculiar sistema de motivação do trabalho colaborativo. Primeiramente, as pessoas estariam menos propensas a incentivos financeiros do que

²⁰ Tradução livre do seguinte texto: “One model for the open-ended and participatory process through which legislation might occur in a networked democracy can be found in the ‘open-source’ software movement (...) By publishing software along with its source code, open source developers encourage one another to correct each other’s mistakes, and improve upon each other’s work. Rather than competing they collaborate, and don’t hide the way their programs work. As a result, everyone is invited to change the underlying code and the software can evolve with the benefit of a multiplicity of points of view (...) The implementation of an open source democracy will require us to dig deep into the very code of our legislative processes, and then rebirth it in the new context of our networked reality.”

outros de natureza psicológica e social. Em segundo lugar, a forma de trabalho colaborativo permite a produção modular, granular e com custo baixo de integração, segundo a taxionomia do autor.

Ao analisar o primeiro aspecto, o da natureza da motivação, Benkler destaca três tipos de incentivos principais em qualquer atividade humana:

- a) Monetário, referente ao valor em dinheiro recebido, direta ou indiretamente, em curto ou longo prazo, para realizar determinada tarefa.
- b) Hedonista, relativo ao prazer que determinada atividade causa em seu agente.
- c) Psicossocial, referente ao benefício para a reputação do agente em seu meio social, ou ao relativo positivo efeito que sua atuação gera em seu ambiente social.

No trabalho colaborativo, os incentivos psicossociais ultrapassam os incentivos próprios da produção de mercado e corporações, baseadas predominantemente em incentivos monetários. Exemplo comum desse fenômeno, os projetos de construção de *softwares* de forma colaborativa têm o sistema operacional Linux²¹ como emblema maior dessa metodologia de trabalho.

Nesse tipo de trabalho colaborativo, os participantes voluntários se beneficiam com a “boa fama” que passam a ter entre a comunidade de colaboradores. O respeito social adquirido passa a valer como moeda e inclusive abre portas para a realização de futuros projetos, com ou sem ganhos monetários.

O segundo ponto levantado por Benkler diz respeito à natureza do mecanismo do trabalho colaborativo. Para funcionar bem, determinado projeto colaborativo necessita apresentar três elementos já citados: modularidade, granularização e custo de integração. A *modularidade* implica a possibilidade de se dividirem as tarefas em componentes ou módulos a serem produzidos independentemente das outras partes e futuramente concatenados para formar o todo.

O projeto colaborativo também deve permitir a *granularização* de atividades, ou seja, os colaboradores podem oferecer contribuições

²¹ Linux é um sistema operacional criado pelo finlandês Linus Torvald que virou símbolo do trabalho colaborativo facilitado pela internet, uma vez que tem sido aperfeiçoado desde seu lançamento em 1991 por uma legião de programadores amadores e profissionais em todo o mundo. Além de ter seu código aberto, e dessa forma permitir o aperfeiçoamento contínuo e voluntário pela comunidade de desenvolvedores, pode ser utilizado de forma gratuita por qualquer usuário, rivalizando-se com sistemas operacionais não gratuitos – e com código fechado – de empresas multinacionais como o Windows da Microsoft e o OS da Apple.

pequenas ou maiores, superficiais ou profundas, em doses individuais, de forma incremental e assíncrona. E os sistemas de produção colaborativa teriam a qualidade de acumular e organizar esses variados esforços realizados por diferentes pessoas, com diferentes capacidades e em diferentes momentos.

Para que tudo isso funcione na formação de um todo coerente, o *custo de integração* precisa ser baixo, ou seja, os variados *inputs* recebidos para a construção do projeto devem encaixar-se com mínima intervenção humana, de forma a eliminar com facilidade contribuições mal elaboradas, nocivas ou intempestivas.

2.1.1.3 Sistemas de credibilização

Benkler (2006, p. 383) ressalta ainda outra vantagem da internet. As várias formas de expressão humanas podem ser organizadas ou aglutinadas por meio de sistemas de relevância e credibilidade:

“Relevância é questão subjetiva de categorização de um conteúdo em um mapa conceitual de dado usuário que busca informação por propósito particular definido por ele mesmo. Se eu estou interessado em aprender sobre a situação política da Macedônia, uma reportagem sobre a Macedônia ou Albânia é relevante, mesmo que truncada, enquanto um desenho animado da Disney não tem relevância nenhuma, mesmo que realizado com alta qualidade profissional. Credibilidade é uma questão de qualidade em face de alguma medida objetiva que o indivíduo adota para poder avaliar determinado conteúdo. Novamente, a reportagem pode ser truncada ou não confiável, enquanto o desenho animado da Disney pode ser altamente confiável na condição de desenho animado.”²²

Para ele, relevância e credibilidade se misturam em certa medida, pois envolvem percepções mais ou menos subjetivas sobre determinado objeto. Sistemas de definição de relevância e credibilidade têm abundância na internet e auxiliado o ser humano a selecionar e encontrar informações e conteúdos de seu interesse. Bom exemplo disso é o sistema de relevância e credibilidade do Netflix²³, um *website* que disponibiliza a reprodução de filmes pela internet para seus usuários. Ao assistir

²² Tradução livre do seguinte texto original: “Relevance is a subjective question of mapping an utterance on the conceptual map of a given user seeking information for a particular purpose defined by that individual. If I am interested in learning about the political situation in Macedônia, a news report from Macedônia or Albânia is relevant, even if sloppy, while a Disney cartoon is not, even if highly professionally rendered. Credibility is a question of quality by some objective measure that the individual adopts for purposes of evaluating a given utterance. Again, the news report may be sloppy and not credible, while the Disney cartoon may be highly accredited as a cartoon.”

²³ Acessível pelo endereço eletrônico www.netflix.com.

determinado filme, o usuário é convidado a manifestar sua opinião sobre o filme nesse *website*.

Assim, o *website* pode auxiliar o usuário a escolher os próximos filmes com sugestões específicas: “Se você gostou deste filme, então poderá gostar também destes outros filmes”. De outra forma: “Quem gostou deste filme (que você usuário aprovou) também gostou destes outros filmes”. E assim por diante. Dessa forma, o sistema de relevância e credibilidade do Netflix permite a formação de uma base de informações crescentes sobre suas próprias preferências, apresentadas de forma voluntária pelo usuário, que tende a ser refinada com o tempo.

2.1.1.4 O poder de distribuição da internet

Além da facilitação permitida pela internet em desenvolver e segmentar conteúdos, Benkler destaca a instrumentalização da distribuição desses conteúdos também como fator essencial no desenvolvimento de mecanismos de redes. Pela mídia convencional, as funções de criação, seleção e disseminação de conteúdos são, de forma geral, realizadas pela própria empresa de comunicação.

Por exemplo, a Rede Globo no Brasil desenvolve e seleciona sua programação de TV, e sua rede de canais permite a distribuição em larga escala. Por outro lado, a internet possibilita a aplicação pulverizada dessas funções. Assim, qualquer músico pode criar determinada composição, distribuí-la em vários *websites* disponíveis na internet, e a qualidade e a popularidade da obra serão avaliadas pelo sistema de credibilidade e relevância de *websites* especializados.

A esse poder de propagação, Castells (2007) chama de “comunicação pessoal em massa”, ou seja, as pessoas podem trocar vários tipos de mensagens entre si, com diferentes formatos e níveis de profundidade, com o poder de acionar mecanismos de disseminação em massa desses conteúdos. O Twitter, por exemplo, é um *website* de relacionamentos que permite o envio de mensagens de até 140 caracteres para um sistema acessado por milhões de pessoas no mundo, interessadas em acompanhar e compartilhar determinado e bem diversificado tipo de informação.

Em outras palavras, o Twitter²⁴ é uma plataforma de redes sociais²⁵ que possibilita a conexão das pessoas, sobretudo para a troca de informações. Assim, utilizando-se palavras-chaves (denominadas de *hashtags*) pode-se apresentar uma pergunta qualquer, tal como “Alguém pode me indicar algum estudo sobre os potenciais benefícios de uma reforma tributária neste meu país?” E qualquer pessoa do mundo, principalmente desse país, conectada ao Twitter e interessada no assunto em questão pode apresentar alguma informação útil para o interrogante. Além disso, todos os que acessarem aquela informação poderão repassá-la adiante (*retuitar*), permitindo que outras pessoas recebam a mensagem.

Para fins políticos, a utilização desse tipo de ferramenta digital também é ilimitada. O eleitor que deseja acompanhar mais ativamente as movimentações e pensamentos de candidatos durante uma campanha eleitoral, ou a secretária de educação que deseja comunicar as ações de sua gestão diretamente para os milhares de professores de determinado estado são exemplos comuns de uso político de tais ferramentas de redes sociais na internet. Ainda é possível que sejam acompanhados em tempo real eventos políticos de forma detalhada, ao se monitorar como os presentes descrevem em frases curtas suas impressões sobre o evento.

2.1.1.5 O acesso à informação e a gestão do conhecimento

Patrícia Marchiori (2002, p. 72) elenca entre os principais benefícios da internet o acesso à informação e a possibilidade de gestão do conhecimento. Na sua visão, o potencial tecnológico poderá sustentar “o amplo acesso à informação, a convergência de diferentes tipos de informação (textual, sonoro, gráfico, visual, etc.) em entidades (ou objetos) de informação, os quais podem ser compostos e disponibilizados de acordo com a necessidade particular de um indivíduo ou grupo”.

No âmbito organizacional, Caldas e Amaral (2002, p. 96, 97) frisam a necessidade de implementação de mecanismos de gestão do conhecimento que incluam a identificação, análise, interpretação e avaliação dos conhecimentos específicos de cada organização, para melhor aproveitamento de seus recursos e ganho de satisfação de seu mercado,

²⁴ O Twitter pode ser acessado no endereço eletrônico www.twitter.com.

²⁵ Redes sociais são estruturas sociais compostas por pessoas ou organizações, conectadas por um ou vários tipos de relações, que partilham valores e objetivos comuns. Uma das características fundamentais na definição das redes é a sua abertura e porosidade, possibilitando relacionamentos horizontais e não hierárquicos entre os participantes. As redes sociais virtuais são grupos ou espaços específicos na internet que permitem partilhar informações, ideias e emoções, de caráter geral ou específico, das mais diversas formas (textos, imagens, vídeos, áudios, etc.). Softwares e aplicativos próprios da internet auxiliam na organização, interação e registro dos conteúdos e membros das redes sociais.

permitindo-se, assim, proporcionarem condições mais facilitadas de adaptação às circunstâncias.

Marchiori defende que a possibilidade de acesso quase ilimitado a informações na internet pode contribuir para o fortalecimento da democracia, mas que para isso acontecer a informação deve ser acessível, organizada e gerenciada. Como discutido no Capítulo 1 deste trabalho, pensadores acreditam que cidadãos mais bem informados têm maior capacidade de enriquecer a opinião pública geral, de prestar mais atenção em política, bem como de tomar melhores decisões em processos políticos (DAHL, 1989).

Não obstante, cidadãos informados também estariam mais habilitados a contribuir para a formação de “capital social” necessário ao fortalecimento da democracia (DEWEY, 2004; PUTNAM, 2000; CALLAN, 1997). Fishkin (1993) também considera que ampliar o acesso à informação a fim de se reduzir a deficiência em informação (*informational gap*) permite minimizar as diferenças de capacidade do indivíduo na participação política, bem como os efeitos da ignorância do eleitor.

No entanto, para se poder valer desses benefícios da internet, Marchiori enfatiza a necessidade de se investir em habilidades essenciais para indivíduos e grupos relativos à criação, busca, análise e interpretação de informação. Além disso, como as necessidades de informação se tornam cada vez mais complexas e dependentes de diferentes e múltiplas fontes, ganha cada vez mais relevância para o processo de tomada de decisão a correta avaliação de qualidade dessas fontes.

Marchiori alerta ainda para como o crescente desenvolvimento e substituição de tecnologias desafiam tanto as habilidades dos leigos como a dos profissionais da informação para fins de seu entendimento, domínio e gerenciamento efetivo. E isso tem peso ainda maior quando se trata dos servidores públicos ocupantes das burocracias do Estado.

Uma vez que o engessamento institucional de entidades públicas dificulta o desenvolvimento de processos mais céleres de incorporação da inovação e modernização, a discrepância entre as necessidades do poder público em termos de gestão da informação e as suas condições tecnológicas e de capacitação de recursos humanos aumenta gradualmente. É o que veremos com mais detalhes nos capítulos seguintes ao se analisarem casos concretos.

2.1.2 Benefícios da internet para a política

2.1.2.1 Mobilização social e participação política

Segundo Zhang *et al.* (2010, p. 2), a participação política pode ser entendida em dois diferentes sentidos: a participação cívica e a participação política propriamente dita. A primeira forma refere-se ao engajamento em trabalhos comunitários por meio de ações não relativas a governo ou eleições; por exemplo, o trabalho voluntário de auxiliar crianças carentes ou pessoas idosas no centro comunitário do bairro.

A segunda envolve 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). Assim, a distribuição de panfletos a favor de determinado candidato a deputado federal, bem como o envio de sugestões para a formulação de uma lei são exemplos desse tipo.

Na literatura recente de ciência política e sociologia política, há importante conjunto de estudos apoiadores da tese segundo a qual a internet estimula a participação política (cívica e política propriamente dita), por permitir maior acesso à informação de utilidade política, facilitar a discussão e o desenvolvimento de relações sociais, bem como oferecer fóruns alternativos para engajamento e expressão política (POLAT, 2005; WARD *et al.*, 2003).

Nesse sentido, em análise de *websites* de parlamentos municipais latinos, Carlos Batista (2009) observou como a disponibilização de informações sobre a estrutura, o funcionamento, o acesso aos parlamentares e a abertura de canais digitais de comunicação com o público habilitam as respectivas comunidades a se comportarem de forma mais ativa, participativa e fiscalizatória em relação aos parlamentares. Segundo Batista, isso gera círculo virtuoso para a cultura política que beneficia as instituições democráticas, pois uma sociedade mais instrumentalizada com informação e acesso pode exigir melhor atuação do seu Poder Legislativo (também BATISTA e STABILE, 2011).

A vertente de estudos denominada *participacionista* dispõe sobre os benefícios do uso de *e-mails* e de outros instrumentos da internet para a facilitação de relações sociais (ROBINSON e MARTIN, 2009; WELLMAN *et al.*, 2003; BOASE *et al.*, 2006; CASTELLS *et al.*, 2003, entre outros). Tal conjunto de pesquisas se contrapõe a outra gama de estudos denominada *isolacionista*, que considera a internet fator gerador de autoisolamento (KRAUT *et al.*, 1998; BARBER, 2001; SHAW e GANT, 2002).

Segundo Wang e Wellman (2010), do grupo participacionista, a internet – assim como o telefone e o contato presencial – facilita a realização de novos amigos, bem como a comunicação com familiares. O estudo também evidencia que usuários de internet têm mais contato presencial com amigos e envolvimento em atividades cívicas do que não usuários da internet.

Com base em pesquisa sobre o comportamento dos canadenses em relação à internet, Veenhof *et al.* (2008) verificaram que as pessoas utilizam a internet para intensificar as relações sociais já existentes por meio do contato ao vivo. Assim, além dos encontros presenciais e contatos telefônicos, amigos trocam *e-mails*, conversam em *chats*, enviam mensagens instantâneas por telefone (SMS) e se comunicam por meio de blogues²⁶.

Veenhof *et al.* concluem, por fim, que a internet gera mudança na forma de participação cívica. Ao tempo que aponta haver sinais de diminuição do envolvimento do cidadão nas comunidades geograficamente situadas, ou seja, nos seus bairros, vizinhanças e cidades, alimenta a formação de comunidades vinculadas por motivo de *interesse comum*, cujos membros residem em diferentes cidades, estados e, em muitos casos, diferentes países. Dessa forma, os usuários de internet estariam menos focados nas ações políticas e cívicas da sua vizinhança, ao preferirem concentrar-se em relações sociais vinculadas aos seus interesses políticos, tais como meio ambiente e educação.

Outro aspecto também abordado nesse estudo é a mudança gerada na forma como o usuário acessa a informação de seu interesse. Como a internet possibilita maior acesso a informações de qualquer tipo, as comunidades de interesse organizam-se com riqueza muito maior de informações específicas. Assim, o usuário da internet que tem acesso às informações da grande mídia (jornal, televisão, rádio) complementa tais informações com aquelas disponíveis na internet, que reverbera as informações divulgadas pela grande mídia, e vice-versa. Além disso, o usuário da internet checa tais informações com os amigos e contatos de suas redes sociais temáticas, e depois volta a acessar a grande mídia e

²⁶ Blogue, do termo inglês *Web log* (diário da *web*), é um *website* cuja estrutura permite a atualização rápida por meio de acréscimos dos chamados artigos ou *posts*. Estes são, em geral, organizados de forma cronológica inversa, tendo como foco a temática proposta do blogue, podendo ser escritos por um número variável de pessoas, de acordo com a política do blogue. Muitos blogues fornecem comentários ou notícias sobre um assunto em particular; outros funcionam mais como diários *on-line*. Um blogue típico combina texto, imagens e *links* para outros blogues, páginas da *web* e mídias relacionadas a seu tema. A possibilidade de leitores deixarem comentários de forma a interagirem com o autor e outros leitores é uma parte importante de muitos blogues. Fonte: Wikipédia com modificações.

websites da internet. Veenhof *et al.* constatam, pois, a formação de círculo contínuo de busca à informação e sua validação.

Com base em análise de vinte e oito estudos que abrangem 166 efeitos, Boulianne (2009) concluiu haver relação sutil entre engajamento político e uso da internet. Ela destaca dois grupos de pesquisadores interessados no impacto da internet no que se refere ao engajamento político e cívico.

Pippa Norris (2000), pertencente ao primeiro grupo, acredita ser a internet facilitadora do envolvimento em atividades políticas para aqueles já ativos politicamente, ou predispostos a atividades políticas convencionais, processo que ela denomina círculo virtuoso. A internet intensificaria essa vocação por reduzir tempo e esforço, oferecendo, portanto, mais facilidades e oportunidades de participação (também BIMBER, 1999; BONFADELLI, 2002; DIMAGGIO *et al.*, 2004; HENDRIKS VETTEHEN *et al.*, 2004; KRUEGER, 2002; NORRIS, 2001; POLAT, 2005; WEBER *et al.*, 2003).

O segundo grupo considera a internet veículo catalisador de novos participantes, pois permite maior acesso à informação (BARBER, 2001; DELLI CARPINI, 2000; KRUEGER, 2002; WARD *et al.*, 2003). E isso reduz as deficiências de conhecimento normalmente utilizadas como desculpa para o não envolvimento em atividades políticas. Para Delli Carpini e Keeter (1996), por exemplo, o maior acesso à informação pode afetar positivamente as diferenças de conhecimento entre ricos e pobres, homens e mulheres, jovens e pessoas de outras idades. Além disso, Nam (2010, p. 307) verificou que a internet produz efeitos positivos sobre os dois grupos, ou seja, facilita a participação para os politicamente ativos *off-line*, bem como estimula o ativismo de novos participantes.

Além das pesquisas acima citadas, algumas outras trazem resultados importantes ao evidenciar a relação existente entre o mundo real (*off-line*) e o mundo virtual (*on-line*). A ideia central que se pretende frisar nessa discussão é a utilidade da tecnologia de informação e comunicação, em especial da internet, como instrumento de intensificação de relações sociais que podem ter algum impacto na política de forma geral, mas, em especial, no sistema de políticas públicas, objeto desta tese.

Zhang *et al.* apontam haver relação entre os dois mundos, real e virtual. Em suma, segundo pesquisa que estudaram, os indivíduos acessam a internet para “encontrar” pessoas conhecidas no mundo real, ou seja, já pertencentes ao seu círculo social de convivência. Essa pesquisa foi realizada por meio de telefone, com os moradores da cidade de

Southwest nos EUA, a respeito do uso de *websites* de relações sociais, como o Facebook, MySpace e YouTube²⁷. De acordo com os resultados alcançados, tais *websites*, além de aumentarem os vínculos sociais já existentes (*bonding*) entre comunidades homogêneas, estimulam a formação de novo “capital social” (*bridging*) entre grupos heterogêneos.

Também Batista e Brandão Júnior (2009), ao analisarem as comunidades virtuais²⁸ criadas por simpatizantes de candidatos à Presidência do Brasil durante a eleição de 2006, observaram que tais comunidades serviram mais para a organização da rede de militantes e colaboradores (inclusive facilitando o contato com os voluntários *off-line*) do que para promoverem discussões sobre as propostas dos candidatos ou a persuasão de eleitores.

2.1.2.2 Aplicação da tecnologia para a democracia participativa e deliberativa

É importante neste momento dar relevo a alguns aspectos da tecnologia para as práticas participativas e deliberativas, já que muito se tem discutido na literatura atual sobre seu potencial para a democracia, a exemplo de Coleman e Blumler (2009). Para esses estudiosos ingleses, alguns dos maiores obstáculos ao desenvolvimento da democracia deliberativa poderiam ser superados pela aplicação das TICs a certos processos participativos.

Por exemplo, uma das críticas à democracia deliberativa é a desigual distribuição de tempo livre das pessoas, ou seja, além dos politicamente engajados, os economicamente mais abastados têm melhores condições para se dedicar à busca de informações de interesse político, participar de atividades políticas; enfim, sacrificar o seu tempo livre para a vida política de alguma forma.

Além do tempo, o elemento espaço também faz diferença, já que a reunião de grande número de pessoas em determinado local, para a constituição de uma assembleia deliberativa, por exemplo, demanda logística difícil e dispendiosa, principalmente quando objetiva o debate de questões nacionais em países de grande dimensão territorial.

²⁷ Alguns dos principais websites facilitadores de relações sociais são www.facebook.com, www.orkut.com, www.ning.com, www.twitter.com, www.myspace.com e www.youtube.com.

²⁸ Comunidade virtual é uma comunidade que estabelece relações num espaço virtual utilizando meios de comunicação a distância. Caracteriza-se pela aglutinação de grupo de indivíduos com interesses comuns que trocam experiências e informações no ambiente virtual, por meio da utilização de ferramentas de interação, como, por exemplo, fóruns, blogues, bate-papos (*chats*), enquetes, etc. Fonte: Wikipédia com modificações.

Coleman e Blumler defendem que ferramentas digitais podem auxiliar na superação ou minimização dos empecilhos não apenas de tempo, mas de espaço e escala também, por meio da utilização de instrumentos tecnológicos autossincronizados de debate virtual que permitem a participação individual em massa a qualquer tempo.

Grupo de pesquisadores tem trabalhado nessas soluções. Por meio da associação semântica entre termos, *softwares* oferecem representações gráficas de discussões em larga escala. Tudo é feito de forma a permitir a rápida visualização e compreensão da evolução geral da discussão sem que o participante tenha de ler cada texto produzido (SACK, 2000; BUCKINGHAM-SHUM, 2003; VIEGAS e SMITH, 2004; VERHEIJ, 2005; RENTON e MACINTOSH, 2007; DELLAROCAS *et al.*, 2010).

Um bom exemplo disso foi desenvolvido pelo Centro de Inteligência Coletiva do Massachusetts Institute of Technology (MIT) dos Estados Unidos, uma plataforma digital de deliberação com base em princípios de inteligência coletiva. Voltado à discussão complexa sobre a mudança do clima, o Climate CoLab²⁹ propõe concursos de discussões, ou seja, disponibiliza determinada questão e convida interessados no assunto a respondê-la de forma colaborativa.

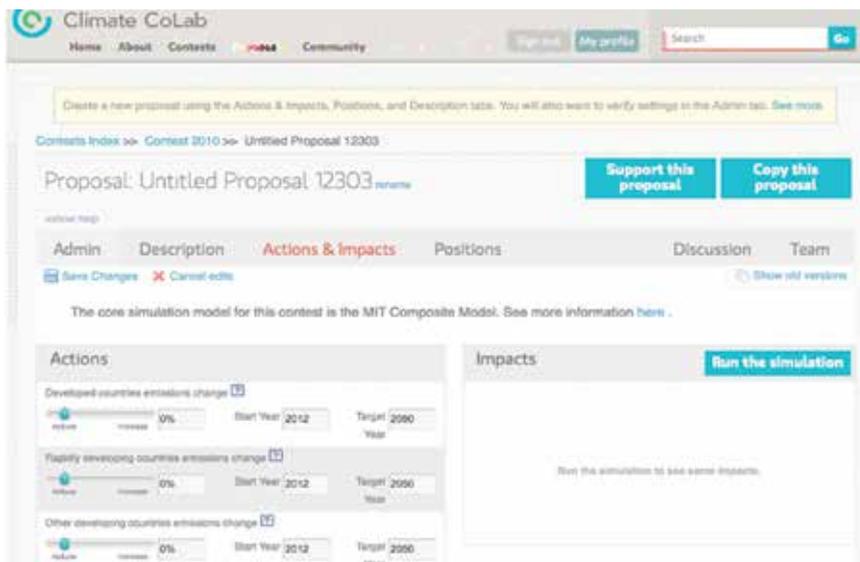
No concurso de 2010, o CoLab apresentou a seguinte pergunta: “Que tipo de acordo internacional sobre o clima a comunidade mundial deve realizar?”³⁰ Os participantes foram estimulados a inserir propostas de soluções para essa questão e argumentos pró e contra as soluções apresentadas por outros participantes e votar nas melhores propostas. Ao final, o autor da mais bem votada proposta recebe o prêmio.

O CoLab disponibiliza, ainda, modelos de simulação da realidade a fim de auxiliar o participante a apresentar propostas fundamentadas em possibilidades factíveis de alteração da realidade. Antes de sugerir propostas para a questão levantada, por exemplo, o participante deve situar sua ideia no modelo de simulação desenvolvido pelo MIT, denominado *Composite Model*, que combina outros modelos relativos à simulação do clima, além de permitir a avaliação dos custos de prejuízos e de impactos físicos no meio ambiente.

²⁹ O portal Climate CoLab pode ser acessado no endereço eletrônico <http://bit.ly/9IFjtK>. Último acesso em 18/10/2010.

³⁰ Pergunta original em inglês: “What international climate agreements should the world community make?”

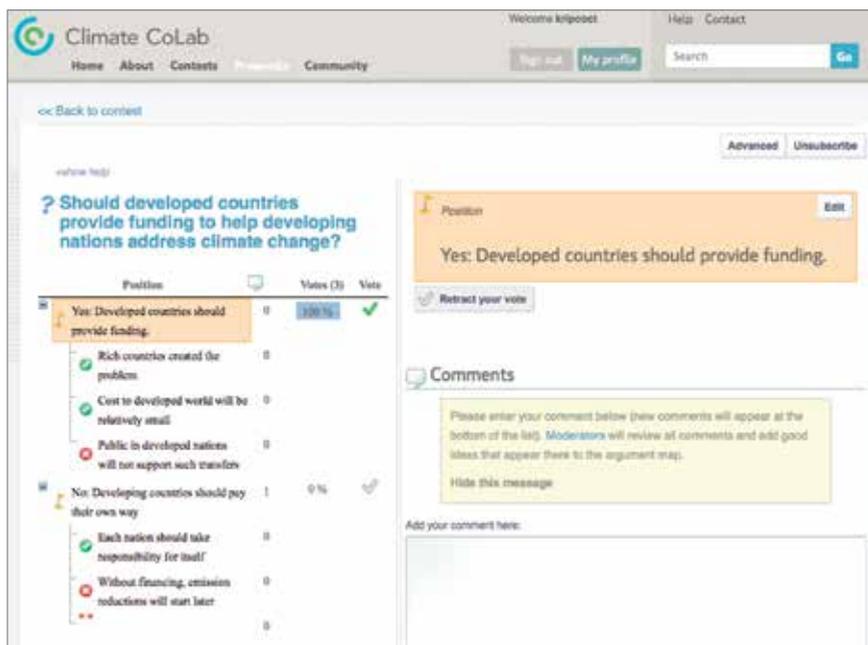
ILUSTRAÇÃO 3 – Imagem demonstrativa do simulador do clima no CoLab



Um dos grandes aspectos do tipo de participação disponibilizada no CoLab é a faculdade do participante de também apresentar novo modelo de simulação, o que permite, assim, trabalho colaborativo de inteligência não apenas na elaboração do conteúdo da discussão, mas também na evolução da qualidade dos instrumentos utilizados para a facilitação do debate. Em suma, esse tipo de plataforma estimula a participação responsável, por meio da apresentação de propostas baseadas em evidências. Com a ajuda dos simuladores, o portal obriga o participante a calcular o impacto das ações propostas, assim como a avaliar sua viabilidade.

Outro aspecto positivo do CoLab é o mapeamento da discussão. Quando não pretende lançar propostas (soluções para o problema expresso na pergunta), a participação pode ocorrer por meio da apresentação de argumentos pró e contra, bem como da votação favorável ou contrária à solução proposta por outro participante, que são visualizadas em forma de mapas da discussão, conforme imagem a seguir.

ILUSTRAÇÃO 4 – Imagem do mapeamento da discussão no CoLab



Todavia, a inserção de argumentos está sujeita à moderação. O CoLab possui time de moderadores que analisa e agrega o argumento à devida proposta, de forma a manter a coesão e qualidade do debate. Problema muito comum de outros fóruns digitais de discussão, a bagunça generalizada³¹ não acontece no CoLab, assim como o acúmulo de contribuições insignificantes e deletérias (*noisy idiot problem*). Assim, o custo de organização da discussão é baixo, em virtude do próprio arranjo da interface, pois a organização ocorre durante o processo e não após a discussão. Mesmo com esse sistema de auto-ordenação, exige-se muito dos moderadores no caso de participação em grande escala (quando chega à casa dos milhares de participantes, por exemplo).

O maior problema dessa forma de discussão *on-line*, entretanto, reside na usabilidade. Ao demandar a apresentação de propostas cientificamente simuladas e moderação de conteúdo dos argumentos, ela atrai participantes com alto conhecimento técnico no assunto mas pode “espantar” outros potenciais colaboradores não especialistas que poderiam agregar de maneira residual à discussão.

³¹ É muito comum em fóruns de discussão virtual a existência de debate acalorado e desorganizado, com contribuições muitas vezes ofensivas, deletérias, com fugas do tema, falta de objetividade, superficialidade de argumentos, falta de evidências nas opiniões e pouca organização da discussão.

Outro problema comumente levantado pelos críticos de práticas deliberativas, como vimos anteriormente, é o da falta de capacidade e conhecimento técnico da população em geral para a participação nas coisas do Estado (SCHUMPETER, 1976; BURKE, 2009). Essa limitação seria ainda intensificada nas práticas deliberativas digitais, ao pressuporem, além do conhecimento sobre o tema de política pública em discussão, também o relativo à operação de computadores com acesso à internet. Isso, para alguns, agrava a desigualdade de condições de participação em favor dos mais ricos e mais educados (EBO, 1998; HINDMAN, 2009).

Coleman e Blumler (2009, p. 32) vão responder a esse dilema ao apontar série de tendências evidenciadas por estudos recentes que mostram alguns benefícios diferenciais da participação política digital em relação à participação política não digital (*off-line*) que têm promovido superação de suas limitações, tais como o engajamento de novos participantes. Por exemplo, há trabalhos que ressaltam serem os participantes de debates *on-line* mais propensos a se exporem a discussões heterogêneas do que participantes de experiências similares *off-line* (PRICE e CAPELLA, 2002; GRAHAM e WITSCHGE, 2003; KELLY, FISHER e SMITH, 2005; JANSSEN e KIES, 2005; ALBRECHT, 2006; MUHLBERGER e WEBER, 2005).

Além disso, por meio da eliminação do *status* social dos participantes de debates *on-line*, as pessoas passam a focar mais no *conteúdo* do que está sendo dito do que em quem está se manifestando (MCKENNA e BARGH, 2000; STROMER-GALLEY, 2002; KENNY *et al.*, 2007). A deliberação *on-line* também oferece maiores oportunidades para intercâmbio de conhecimento e construção de comunidades de longo prazo (PLANT, 2004; JOHNSON e KAYE, 1998; DE CINDIO e SCHULER, 2007). Há também estudos em favor do efeito mobilizador de participantes de deliberações *on-line*, isto é, sobre grupo de cidadãos que se sente mais estimulado a participar de interações com o Estado pela internet do que em eventos presenciais (JOHNSON e KAYE, 1998; SHAH *et al.*, 2001; HERRIGAN *et al.*, 2001; PRICE e CAPELLA, 2002).

Outro problema comum de experiência deliberativa diz respeito ao processo quase inevitável de agregação de preferências em processos decisórios. Teóricos da escolha social enfatizam como a natureza da agregação de preferências em qualquer prática deliberativa força a adoção de mecanismos de votação, por exemplo, que contribuem para a exclusão de preferências e valores minoritários desse dado grupo (ARROW, 1963; RIKER, 1986).

Dessa forma, a prevalência de mecanismos que privilegiem a decisão de determinada maioria, a exemplo da votação em plebiscitos e referendos, possibilita a manipulação de certos participantes menos informados e preocupados quanto à questão em discussão pelo grupo de atores mais organizados e interessados em “ganhar” no processo de decisão. Por exemplo, o custo pessoal para um votante conhecer a fundo todos os argumentos relativos ao debate sobre um plebiscito a respeito da pena de morte é muito alto, pois normalmente ele não vai se dispor a perder tempo com esse processo. Por isso, nessa perspectiva, tal participante será vítima fácil das várias formas de manipulação por parte dos grupos realmente interessados na questão.

Coleman e Blumler (2009, p. 35) defendem que instrumentos disponíveis na internet têm apresentado soluções parciais para esses problemas, ao possibilitar a construção colaborativa de conteúdos que expressem as mais diversas preferências de forma inclusiva. Exemplo pioneiro desse tipo de processo, o Slashdot³² é um espaço virtual de discussão onde os participantes podem expressar suas ideias, discutir argumentos, realizar julgamentos e definir preferências de forma bastante aberta. Seu sistema de moderação, um dos pontos fortes do Slashdot, permite a retificação contínua de *inputs* de moderações anteriores – a moderação da moderação –, fomentando assim processo descentralizado de filtragem bastante democrático.

Mouffe (2005) expressa outra importante crítica sobre uma das bandeiras da democracia deliberativa: a crença na viabilidade de um consenso racional e universal. A democracia deliberativa pressupõe que o uso da razão no discurso seja inato ao ser humano, mas a crítica de Mouffe enfatiza a indiferença a outras formas de discurso não exatamente racionais que possam ser realizadas por cidadãos com diferentes formações sociais, culturais e educacionais. Como exemplo, Young (2000) elenca três dessas categorias alternativas de discurso. A retórica, a saudação e o ato de contar uma história seriam exemplos de formas emocionais, testemunhais ou vernaculares de expressão, livres das amarras da razão.

Coleman e Blumler (2009, p. 37) destacam como os inúmeros instrumentos disponíveis na internet, tais como fóruns, blogs e *chats*, permitem que participantes de discussões *on-line* possam se expressar como desejam, seja mais racionalmente, obedecendo a certa coerência e formalidade, ou de maneira absolutamente pessoal, informal e frag-

³² Acessível pelo endereço eletrônico <http://slashdot.org/>.

mentada. A inserção de um vídeo gravado de testemunho em determinado fórum de discussão exemplifica um tipo de manifestação mais livre de regras deliberativas. *Inputs* tais como esse podem representar contribuições autênticas e fiéis às ideias e sentimentos que talvez não pudessem ser expressos pelos mesmos participantes em formatos mais racionais e institucionalizados.

2.2 Os desafios da aplicação da tecnologia de informação e comunicação para a participação

Embora os benefícios das TICs, principalmente a internet, sejam cada vez mais evidentes para a política, em especial no tocante à discussão política, ao desenvolvimento de redes sociais com objetivos políticos e a sua interação com o Estado, como alguns estudos anteriormente discutidos puderam demonstrar, não se pode olvidar da observância de suas limitações. É o que se pretende mostrar neste tópico.

2.2.1 Fragmentação e polarização

Cass Sunstein, por exemplo, aponta alguns problemas na forma como a internet facilita o exercício da política. Na obra *República.com 2.0* (2007), critica o excesso de fragmentação possibilitada pela internet. Por ampliar o acesso a informações de forma geral e por permitir maior facilidade de formação de redes sociais, a internet funciona como grande fórum livre de circulação de ideias e pessoas. Segundo Sunstein, essa liberdade ilimitada de acesso e expressão pode ser perigosa para a democracia.

Além do acesso a informações e formação de redes sociais, a internet possibilita a customização de serviços e individualização de preferências. Sunstein cita o exemplo da livraria eletrônica Amazon³³. Por meio de um processo de filtro colaborativo, o usuário ao comprar livro no *website* da Amazon recebe sugestões de outros livros relativos ao assunto que possam lhe interessar, tais como “quem comprou esse livro em que você está interessado também adquiriu tais outros”.

Ao analisar mecanismos como esse sob o ponto de vista do seu impacto para a política, tendo também blogues como exemplos, ou seja, instrumentos que facilitam a expressão de posições políticas, Sunstein observa que funcionalidades assim permitem, por um lado, maior inclusão de

³³ Acessível pelo *website* www.amazon.com.



minorias, pois servem de canal para expressão política. De forma geral, no entanto, a facilidade e a liberdade de apresentar suas próprias preferências e opiniões em tudo, inclusive para fins políticos, acabam por gerar fragmentação e polarização nas discussões políticas.

Em suma, as pessoas tendem a ficar mais radicais quando instrumentalizadas para expressar sua opinião. E isso contribui para o declínio de experiências coletivas de discussão e participação e, conseqüentemente, da busca do bem comum, o que Sunstein considera ser um dos valores mais importantes para o exercício democrático. Em outras palavras, a internet reduziria o sentimento de comunidade.

Sunstein cita vários exemplos de como participantes de grupos homogêneos de debates sobre temas polêmicos (pena de morte, aborto) tendem a defender, depois de finda a discussão, a mesma posição assumida anteriormente, embora com mais radicalismo. Por exemplo, quem é racista dificilmente mudará sua opinião após participar de discussão em que todos ou a grande maioria dos membros do grupo defendem ideias racistas.

Como a internet permite facilmente a definição de preferências, as pessoas tendem a escolher participar de grupos de discussão na internet relacionados à sua afinidade, o que ele chama de “*argument pools*”. A ativista pró-aborto tende a se interessar predominantemente nas discussões de grupos feministas, por exemplo. Enfim, para Carl Sunstein a internet pode prejudicar a realização de discussões ricas em diversidade de ideias, ponto essencial para a busca do consenso, do bem comum possível.

O resultado geral desse processo, segundo ele, seria a geração de maior polarização na discussão com o recrudescimento das posições pré-deliberação. Nessa visão, a internet intensificaria tal processo de radicalização. Também de acordo com essa linha, trabalho recente mostrou que 94% dos leitores de blogues políticos leem somente aqueles relacionados ao seu espectro ideológico, ou seja, leitores da esquerda gostam de ler blogues fomentados por militantes e pensadores desse lado ideológico e assim por diante. Além disso, leitores de blogues são mais polarizados do que não leitores de blogues ou consumidores de programas jornalísticos de televisão. A pesquisa identificou ainda que leitores de blogues de esquerda participam mais de política do que leitores de blogues de direita (FARREL *et al.*, 2010).

Entretanto, Fishkin e Luskin (2005) questionam o argumento da polarização ao frisar práticas deliberativas (sem necessariamente utilizar instrumentos digitais) que reúnem condições suficientes para

impedir polarização ou viés na condução de discussões, a exemplo do *deliberative polling*.

Segundo tais autores, a lei de polarização de Sunstein é aplicada em situações onde duas condições ocorrem: falta de equilíbrio na variedade de argumentos em discussão e o mecanismo de conformidade social. Em outras palavras, as pessoas se tornam radicais em seus pontos de vista caso se limitem a discutir poucos argumentos, todos eles reforçadores das suas opiniões, gerando postura conservadora, pouco estimulada, portanto, a fazer mudanças de opinião.

Assim, o *deliberative polling* formaria ambiente ideal – ou perto disso – em que tais condições seriam superadas, a ponto de garantir discussão racional, equilibrada, com argumentos bem informados e moderação coordenada por facilitadores preparados para isso. Nesse modelo proposto por Fishkin e Luskin (2005), conforme referido no Capítulo 1, os participantes são selecionados em processo aleatório para compor grupo heterogêneo, expostos a informações balanceadas sobre o tema em discussão, estimulados a ouvir e sopesar os argumentos de todos.

Tanto antes da discussão como depois do processo deliberativo, os participantes respondem questionário e expressam sua opinião sobre o assunto em discussão. Em suma, o resultado final desse processo, concluem os autores, mostra a mudança de opinião de alguns participantes e o ganho geral de tolerância com ideias alheias. As pessoas não necessariamente polarizam, nem se tornam homogêneas na forma de pensar.

2.2.2 Muitos falam, mas poucos ouvem

Outros críticos das tecnologias de informação e comunicação realçam os sofisticados mecanismos de exclusão adjacentes à internet. Mathew Hindman (2009), por exemplo, considera falso o propalado senso comum segundo o qual a internet é essencialmente democrática onde todos aqueles anteriormente alijados dos instrumentos tradicionais de expressão podem agora se manifestar livremente. Para ele, tão importante quanto ter voz é ser ouvido. Aponta que a grande maioria de blogues e *websites* políticos são acessados por um público mínimo ou mesmo irrisório.

Hindman constatou que os dez³⁴ mais populares blogues norte-americanos de política acumulam quarenta e oito por cento do movimento sobre o assunto na internet. A soma desses dez com outros poucos recebedores de pelo menos 2.000 visitas ao dia chega a setenta e

³⁴ O primeiro da lista é o Daily Kos, acessível pelo *website* www.dailykos.com. Acumula sozinho cerca de dez por cento da atenção do público interessado em política, segundo pesquisa de Hindman.

dois por cento. Em síntese, a grande maioria dos blogues políticos americanos, retirados esses poucos mais lidos, atraem cerca de vinte e oito por cento do público interessado em política na internet. Em síntese, se é verdade que as pessoas podem melhor se expressar pela internet, são poucos os blogues merecedores de atenção.

2.2.3 Os mais ouvidos são poucos

A disponibilidade de um universo de informações que auxiliam as discussões políticas é outro mito da internet bombardeado por Hindman. Como tais informações são inúmeras, mecanismos de filtro, como os *sites* de busca (os mais populares são Google e Yahoo³⁵), tiveram de ser criados para depurá-las conforme a necessidade do usuário.

No entanto, os principais *websites* de busca (*search engines*) adotaram mecanismos de filtro que privilegiam algumas informações em detrimento de outras. O sistema de busca do Google, por exemplo, o mais popular do mundo, utiliza algoritmo (denominado PageRank) que melhor ranqueia, ou seja, privilegia como primeiros a aparecerem na tela de pesquisa aqueles *websites* que possuem maior número de *links* de outros *websites* também com grande número de *links*.

Em suma, os *websites* e blogues mais populares tendem a vir listados nas primeiras posições do sistema de pesquisa do Google. Em outras palavras, os mais populares blogues políticos são aqueles mesmos constantes nos primeiros lugares das pesquisas de *sites* de busca, quando se procura por informação política, e, por isso, mais propensos à acumulação de novos eleitores. Isso gera um sistema de hipertrofia de atenção (HINDMAN, 2009, p. 45).

Dessa forma, a internet estaria desenvolvendo outra forma de exclusão política. Ao tempo que minimiza os problemas de exclusão da produção de informação política pois oferece a grupos minoritários o poder de se expressar, por exemplo, também cria nova espécie de exclusão no filtro das informações políticas disponibilizadas.

Quanto à ideia de a internet ampliar vozes políticas, Hindman discorda, ao constatar que a maioria dos mais populares blogues políticos americanos são escritos por pequeno grupo de blogueiros que apresentam, com raras exceções, similar perfil: alto nível de educação, predominantemente da cor branca, do gênero masculino e pertencente à elite profissional americana.

³⁵ Acessíveis pelos *sites* www.google.com e www.yahoo.com, respectivamente.

2.2.4 Mais informação, menos reflexão

Outro problema muito comumente apontado por especialistas é a quantidade abundante de informações disponibilizadas na internet, o que tem suscitado várias discussões sobre seu efetivo valor. Há quem critique os efeitos da internet sobre a mente humana. Carr observa a mudança ocasionada pela internet na forma como as pessoas leem textos, por meio da incessante mudança de foco da leitura mais aprofundada – de poucos assuntos, realizada por intermédio de livros – para a leitura dinâmica, superficial e dispersa em vários temas na internet. A metáfora utilizada por Carr é a de um ex-mergulhador que acessava informações nas profundidades do oceano, mas agora simplesmente navega com seu *jet ski* na superfície do mar (CARR, 2008).

Pesquisadores da University College London (UNIVERSITY COLLEGE LONDON, 2008) observaram por cinco anos o comportamento de usuários de dois populares *websites*, provedores de textos variados: um deles operado pela British Library e outro por um consórcio de entidades educativas do Reino Unido. Os resultados evidenciam que a grande maioria de navegadores lê apenas uma pequena parte dos textos e passa rapidamente para outras matérias. Raramente retornam para uma leitura completa.

2.2.5 A fraca relação entre internet e eficácia política

Segundo o conceito clássico de Campbell *et al.* (1954, p. 187), eficácia política é “o sentimento de que a mudança política e social é possível, e de que o cidadão pode influenciar verdadeiramente a realização dessa mudança”³⁶. Representa o sonho dourado de todas as experiências participativas com objetivos políticos: gerar efetivo impacto no Estado.

É considerada ponto fundamental para a consolidação do sistema de participação constante, uma vez que afeta a motivação do cidadão em continuar participando. Afinal, o que faz alguém gastar tempo e energia para emitir sua opinião sobre uma lei de interesse local, ou de atuar como ativista em grupo de mobilização política contra empresas que não seguem leis ambientais? O participante mantém-se motivado se observa a realização de resultados concretos, mesmo que ínfimos ou diluídos, em relação ao objetivo político que persegue.

Autores defendem que a internet instrumentaliza com mais vigor a possibilidade de eficácia política. Lee (2006), por exemplo, acredita

³⁶ Tradução livre com base no seguinte texto original: “the feeling that political and social change is possible, and that the individual citizen can play a part in bringing about this change”.

que a internet potencializa a eficácia política ao auxiliar usuários a interagir com grupos de ativistas que perseguem interesse comum. Além disso, a internet reduziria os custos de participação, facilitando o acesso do cidadão a formas de participação sem precisar sair de casa.

Por outro lado, muitos outros estudos não conseguiram comprovar a conexão entre o uso de internet e a eficácia política (JENNINGS e ZEITNER, 2003; LIN e LIM, 2002). Johnson e Kaye (2003, p. 28), por exemplo, observaram que embora a internet fortaleça a sensação de *empowerment* em indivíduos (poder de realmente tomar parte nas decisões públicas), bem como aumente o nível de engajamento político, eles não encontraram evidências de impacto significativo no sistema político de ações de mobilização com o uso da internet. Com base em pesquisa *on-line* de 442 usuários da internet durante a eleição presidencial norte-americana em 2000, os pesquisadores concluíram ter havido, no máximo, influência indireta no fortalecimento do poder de mobilização do eleitorado local.

2.3 Categorias de iniciativas de democracia digital

Atualmente verificam-se inúmeras experiências por meio do uso de instrumentos diversos de TICs voltadas à participação popular que, de alguma forma, pretendem estimular, facilitar, organizar e viabilizar a participação do cidadão nas matérias de interesse público tratadas no âmbito do Estado. Como vimos no decorrer deste capítulo, existem também muitas outras TICs que facilitam a mobilização da sociedade para outros processos políticos não diretamente relacionados à interação com o Estado, mas que procuram promover benefícios públicos, tais como as ações de transparência e mobilização social.

Vários trabalhos apresentam diferentes conceitos e classificações de e-democracia (KRIMMER, 2009, p. 8), a exemplo de Trechsel *et al.*:

“A e-democracia consiste em todos os meios eletrônicos de comunicação que habilitem/auxiliem cidadãos em seus esforços para fiscalizar e controlar governantes/políticos sobre suas ações no poder público. Dependendo de qual aspecto democrático esteja sendo promovido, a e-democracia pode empregar diferentes técnicas: (1) para melhorar a transparência do processo político; (2) para facilitar o envolvimento direto e a participação dos cidadãos; e (3) para melhorar a qualidade

da formação de opinião por meio da abertura de novos espaços de informação e deliberação.”³⁷ (2004, p. 10)

Embora tal definição abranja aspectos importantes, algumas reflexões críticas são necessárias. Parece-nos claro que qualquer forma de participação digital tenha, mesmo que indiretamente, embutido algum processo de *accountability*, como Trechsel *et al.* defendem. Entretanto, não nos parece ser esse o propósito *exclusivo* das práticas de democracia digital. Principalmente nas experiências que estimulam a apresentação de ideias construtivas ou informações estratégicas no processo de elaboração de políticas, um importante objetivo do Estado é tirar proveito da criatividade e do conhecimento dos cidadãos, ou seja, da inteligência coletiva para a construção de políticas públicas mais eficazes.

Sem a pretensão de apresentar mapeamento exaustivo, mesmo porque a cada minuto novas formas de e-democracia são experimentadas em algum lugar do planeta, procuramos elencar ao menos algumas categorias de certa relevância, tendo a definição de Trechsel *et al.* como inspiração, embora modificada.

Na primeira classe de experiências, destacam-se aquelas realizadas pela sociedade com objetivos políticos ou cívicos, mas sem interação formal com o Estado. Essa categoria denominada de e-democracia não institucional abrangeria pelo menos quatro categorias principais: a) mobilização eleitoral; b) ativismo social; c) jornalismo cidadão; e d) transparência.

E, na segunda classe, destacam-se aquelas outras experiências organizadas e providas por alguma entidade do Estado e, por isso, denominadas em regra de institucionais. Como o fundamento da e-democracia institucional é a viabilização de formas variadas de colaboração entre sociedade e Estado, principalmente no processo de formulação e implementação de políticas públicas, denominamos essa produção colaborativa de *coprodução*, para os efeitos deste trabalho.

Não nos interessam, pois, nessa classificação de e-democracia institucional as experiências de e-governo (*e-gov*) mais específicas, já que ocorrem geralmente como instrumentos para fins de eficiência do Estado,

³⁷ Tradução livre do seguinte texto original: “e-democracy consists of all electronic means of communication that enable/empower citizens in their efforts to hold rulers/politicians accountable for their actions in the public realm. Depending on the aspect of democracy being promoted, e-democracy can employ different techniques: (1) for increasing the transparency of the political process; (2) for enhancing the direct involvement and participation of citizens; and (3) improving the quality of opinion formation by opening new spaces of information and deliberation.”

tais como os processos de comunicação e organização interinstitucional no âmbito do governo, e se manifestam principalmente por meio da disponibilização de serviços públicos pela internet, a exemplo da declaração de imposto de renda ou da emissão de atestados de “nada consta”.

2.3.1 E-democracia não institucional

2.3.1.1 Mobilização eleitoral

Para fins eleitorais, a campanha do então senador Barak Obama para a Presidência dos EUA em 2008 tem sido considerada a experiência mais bem-sucedida do uso de TICs como instrumento de mobilização durante o período eleitoral, entre outras³⁸. O comitê de campanha do candidato Barak Obama utilizou *e-mails*, portais de relacionamento, blogues, mensagens de telefones celulares e outras ferramentas digitais como forma de organização não apenas de seus eleitores e simpatizantes, mas como instrumento estratégico de agregação de novos apoiadores.

Um dos principais fatores de inovação da campanha de Obama foi atribuir poderes a qualquer simpatizante de “coordenar” a campanha em sua localidade, da maneira que lhe aprouvesse e com a frequência e na oportunidade possível para isso. Assim, o comitê de campanha do candidato valorizava cada ação colaborativa e cada pequena doação, o que enalteceu o sentimento de importância dos voluntários.

Por meio de um azeitado sistema de comunicação digital, os apoiadores naturalmente se organizaram e colaboraram para a realização de eventos, para a propagação digital das mensagens do candidato, bem como para responder a ataques e provocações do adversário, senador John McCain. Pela internet, Obama e seus correligionários conseguiam comunicar-se instantaneamente com toda a base de apoio, o que provocava reverberações de mensagens em outros veículos. E isso formou círculo virtuoso de propagação nunca visto em campanhas eleitorais.

John Plouffe, coordenador da campanha de Obama, enfatizou à época a necessidade de desenvolvimento de novo sistema de comunicação para desbancar o apoio do *establishment* do Partido Democrata em relação à candidata Hillary Clinton, no âmbito ainda das disputas internas do Partido Democrata:

³⁸ Vale citar, no entanto, a experiência pioneira da candidatura de Howard Dean para a indicação no âmbito do Partido Democrata, com vistas à candidatura para a Presidência da República dos EUA, em 2004. Dean perdeu para John Kerry na indicação, mas se notabilizou por utilizar a internet como instrumento de arrecadação de doações para a campanha, bem como de mobilização de voluntários por meio da internet.

“Nossa lista de *e-mail* alcançou 13 milhões de pessoas. Nós realmente criamos nossa própria rede de televisão, quer dizer, ainda melhor que isso, porque nós nos comunicávamos sem intermediários com o que chegaria a cerca de 20 por cento do total do número de eleitores que nós precisávamos para ganhar... E esses colaboradores disseminavam nossa mensagem positiva ou a resposta a um ataque por meio de campanhas orquestradas, indo de porta em porta ou por meio de ligações telefônicas ou apenas em conversações que tinham todo dia com amigos, familiares e colegas.”³⁹ (2009, p. 364)

Arregimentar conjunto de apoiadores, bem como incentivar a multiplicação da autoarregimentação, foi estratégico, argumenta Plouffe, para dar a Obama a aura de “homem das bases”, com a mensagem de se atribuir a mesma importância para qualquer homem e mulher. E funcionou.

Isso somente foi possível graças à tecnologia, pois tal sistema de comunicação via Web 2.0⁴⁰ permitia em tempo real transmitir diferentes mensagens escritas, fotos e vídeos do candidato, mensagens de celulares, ligações telefônicas de forma integrada, com utilização de ferramentas digitais de interação, tais como Facebook, Flickr, YouTube e MySpace. O mecanismo de comunicação possibilitou inclusive a segmentação de públicos e interesses diversos, com mensagens customizadas e apropriadas para diversas camadas da população.

Para Jeffrey Alexander (2010), a equipe de Obama foi bem-sucedida em criar uma estrutura de comunicação que valorizasse imagens, emoções e *performance*, três aspectos essenciais para a construção da visão de um herói apto a resolver os grandes desafios que o país precisava enfrentar. E seus apoiadores conseguiram fazer chegar essa mensagem de maneira difusa ao eleitorado dos mais espalhados rincões do território americano.

³⁹ Tradução livre do seguinte texto original: “Our e-mail list had reached 13 million people. We had essentially created our own television network, only better, because we communicated with no filter to what would amount to about 20 percent of the total number of votes we would need to win... And those supporters would share our positive message or response to an attack, whether through orchestrated campaign activity like door-knocking or phone calling or just in conversations they had each day with friends, family, and colleagues.”

⁴⁰ O termo Web 2.0 ou Internet 2.0 se refere à nova fase da internet na década pós-*virada de século*, com o surgimento de aplicativos intensificadores da interação entre homem e computador. Assim, enquanto a primeira fase da internet (1.0), durante a década de 90, foi marcada por *websites* simples, com apresentação apenas de informações, *e-mails* e, no máximo, *chats*, a Internet 2.0 trouxe aplicações como *blogs*, *chats* mais desenvolvidos (bate-papos ao vivo) com visualização de imagens dos interlocutores, *webinars* (seminários digitais à distância), RSS e vários outros mecanismos auxiliares de comunicação e inserção de conteúdo por parte dos usuários. Vale ressaltar também a utilização da Internet 2.0 por outros aparelhos eletrônicos além do computador, com novas aplicações. É o caso dos *videogames*, telefones celulares e televisores digitais que ultimamente têm apresentado vários mecanismos inovadores de interação, inclusive com novas interfaces, permitindo diferentes formas de manuseio e de expressão do ser humano.

2.3.1.2 Ativismo social

Quer-se enfatizar no termo ativismo ou mobilização social a utilização da internet como forma de organização de pessoas, ideias e informações em função de causas e movimentos sociais, políticos e cívicos. De maneira similar à mobilização eleitoral, a capacidade de articulação de ativistas sociais por meio de portais de relacionamento, *e-mails* e blogues, utilizando computadores e celulares, tem tido grande destaque principalmente em países de governo autoritário (HILL e HUGHES, 1998).

A diferença entre mobilização eleitoral e ativismo social recai não apenas na finalidade de cada um. Na primeira procura-se agregar pessoas em benefício da candidatura de uma pessoa ou grupo para cargos públicos com mandato, enquanto no último o objetivo é favorecer uma causa, com maior ou menor impacto social.

Além da finalidade diferenciada, vale destacar a espontaneidade e a capacidade de autocoordenação que não raro toma corpo no ativismo social (SPIRO, 1995; PANTIC, 1997; HERRON, 1999). Eleições são organizadas por comitês e têm ações predefinidas e articuladas de mobilização, inclusive com envolvimento de mecanismos digitais, como se pode depreender da eleição presidencial norte-americana de 2008. Mobilização em função de causas sociais, por outro lado, decorre geralmente de processos auto-organizados da sociedade, de forma quase sempre espontânea, a exemplo dos levantes ocorridos nos países árabes africanos e do Oriente Médio no começo de 2011.

E a tirania em momentos de excesso pode ser o gatilho desse processo, que muitas vezes toma forma crescente, sem necessariamente ter coordenação central, mesmo porque decorre da necessidade do movimento de organizar-se de forma pulverizada, ou seja, não é estratégico “ter cabeças”, alvos fáceis de sistemas repressores. Ou mesmo quando há coordenações mais claras, e certas lideranças não podem estar tão visíveis, mecanismos de camuflagem da verdadeira identidade são utilizados, como a criação de nomes fictícios e avatares.

Os levantes de Minks em março de 2006 contra o presidente-ditador Alexander Lukashenko na Bielorrússia e os protestos de junho de 2009 contra os resultados da eleição presidencial no Irã são exemplos disso. No último caso, a internet foi utilizada como instrumento de mobilização de pessoas pró-Moussavi, o candidato derrotado. Como forma de encorajamento às passeatas públicas em protesto a uma eleição supostamente desonesta, manifestantes disponibilizaram fotos de eventos públicos na internet, fenômeno conhecido como *flash mob*, ou seja, as

pessoas utilizam aparelhos móveis para produzir conteúdo fotográfico instantâneo, pronto para ser disponibilizado na internet.

O episódio mais marcante dos protestos iranianos foram as imagens da estudante, cujo nome Neli significa “voz” na língua Farsi, baleada pela polícia desse país em uma das passeatas contrárias ao resultado das eleições presidenciais, que confirmavam a reeleição do então presidente Mahmoud Ahmadinejad, fato esse que resultou em sua morte quase imediata. As imagens dos últimos momentos da estudante, gravadas por celulares de pessoas presentes no momento e replicadas pela internet de várias maneiras, circularam por todo o mundo. Esse vídeo tornou-se símbolo do movimento antirrepressão naquele país tendo a internet como meio de propagação de uma mensagem libertária (KENNEDY, 2009).

Apesar da repressão do governo iraniano aos eventos, censura a órgãos de imprensa e bloqueio de *websites* ativistas na internet, foi impossível ter controle sobre todas as portas de entrada de mensagens e informações dos ativistas. Ciberotimistas, tais como Shirky (2008), acreditam que tais práticas, ao apresentar a impressão de que algo está acontecendo, reduzem a inibição de potenciais ativistas.

Os céticos, no entanto, apontam haver sérios problemas de eficiência no ciberativismo. No caso da Bielorrússia, ressalta Morozov, o governo tirânico soube utilizar as ferramentas disponíveis em redes sociais da internet para destruir o levante. Oficiais do Estado acompanharam incessantemente as mensagens de blogues sobre o movimento. Compareciam aos eventos marcados pelos ativistas e, quando não os prendiam, registravam alguns rostos por meio de fotos para uso futuro. Até mesmo as fotos tiradas pelos militantes e disponibilizadas na internet foram utilizadas pela polícia para identificar os manifestantes.

Morozov (2009; 2010) alerta, portanto, para os perigos do uso de mídias sociais. Usuários de instrumentos como Facebook, por exemplo, são alvos de investigação da polícia em muitos casos. Preso um dos ativistas, fica fácil mapear outros militantes apenas por meio da verificação de sua lista de fãs na conta do Facebook. Morozov ironiza ao afirmar que o militante analógico, ou seja, não utilizador da internet, estaria privado desse problema.

2.3.1.3 Jornalismo cidadão

A internet tem a cada dia surpreendido futurólogos com a possibilidade praticamente ilimitada de aplicações para a vida prática, em

especial para processos políticos. Vale destacar, por ter influência indireta no exercício da política, os desafios atuais da mídia de notícias com o surgimento de inúmeros repórteres *freelancers*, não vinculados a empresas de jornalismo. Nas palavras de McChesney (2007, p. 10), hoje em dia raramente um repórter do New York Times ou do Washington Post consegue veicular furos jornalísticos antes de alguém postar o assunto em algum blogue na internet.

Esse tem sido um dos efeitos do que McChesney denomina de “conjuntura crítica” (*critical juncture*) da imprensa. Isso acontece quando há revolução na tecnologia de comunicação com forte impacto sobre uma imprensa desacreditada num contexto de crise política e social, ou seja, quando a sociedade clama por mudanças, e as instituições políticas não respondem a tais demandas de forma satisfatória. Assim, o poder de acesso à informação e capacidade de difusão da internet tem sido crucial para o jornalismo convencional.

Herman e Chomsky, no clássico *Manufacturing consent* (1988), abordam as formas de notícias utilizadas pela mídia para defender interesses da elite norte-americana como instrumento velado de propaganda. Exemplo bem claro dessa manobra foi o comportamento da mídia norte-americana pós-onze de setembro, em especial nos anos 2002 e 2003, ao publicar mentiras e exageros do governo americano para justificar a invasão bélica do Iraque (RICH e GARDNER, 2006).

Nessa perspectiva, a internet tem, portanto, desafiado o uso da pretensa neutralidade jornalística, colocada à prova por Herman e Chomsky, como forma mascarada de atingir objetivos políticos. É como forma de superar tal crise que surgem experiências denominadas jornalismo cidadão, basicamente apoiadas na ação voluntária de usuários da internet que podem exercer com nível de profissionalismo variado a função de acompanhamento e análise de fatos, de maneira independente. Como o processo de registro audiovisual tornou-se muito mais viável economicamente, qualquer cidadão pode exercer a função de jornalista autônomo, muitas vezes apenas munido de um *smartphone*⁴¹.

2.3.1.4 Transparência

Muitos são os *websites* atualmente existentes que disponibilizam informações ou promovem ações relevantes para fins de transparência

⁴¹ *Smartphones* são aparelhos telefônicos celulares que possuem várias outras funções de multimídia além da possibilidade de realizar e receber chamadas telefônicas, tais como acesso à internet, realização de fotografias e filmagens, reprodução de músicas, bem como utilização para entretenimento por meio de jogos eletrônicos.

em relação ao poder público. Com efeito, há experiências diversas, com variados focos, muitas delas atinentes ao exercício do Poder Executivo. Procuraremos abordar, entretanto, algumas práticas interessantes no tocante ao Poder Legislativo, que é o objeto mor deste trabalho, tanto as referentes à conduta de parlamentares no exercício da função, como aquelas dirigidas à atuação da instituição legislativa de forma geral.

Os portais aqui evidenciados foram desenvolvidos pela sociedade civil como forma de compensar a carência de informações não disponibilizadas, ou disponibilizadas limitadamente pelas próprias instituições parlamentares. Na visão de Pippa Norris (2000, p. 5), os parlamentos deveriam estruturar seus respectivos *websites* institucionais de duas maneiras fundamentais: a) verticalmente, quanto ao provimento de informação detalhada sobre o processo legislativo e as atividades parlamentares, que permitisse assim grande transparência sobre a instituição; b) horizontalmente, por meio de canais de comunicação que possibilitassem o escrutínio público dos representantes pelos representados, bem como a prestação de contas daqueles para com estes.

Numa perspectiva internacional comparada, o nível de informação disponibilizada por *websites* parlamentares tende a ser muito variado (BRAGA, 2007; NORRIS, 2001). Há portais com extensivas informações sobre atividades parlamentares e processo legislativo, e outros nem tanto. É nesse contexto que *websites* desenvolvidos pela sociedade civil são capazes de suprir lacunas informacionais, bem como de promover e facilitar análises críticas sobre o funcionamento dos legislativos e da atuação parlamentar.

Além dos custos organizacionais de prover informações legislativas, os parlamentos têm limitações de natureza política na disponibilização de certo tipo de informação. Por exemplo, dados sobre a atuação de determinado deputado, ausências injustificadas em deliberações legislativas e uso de recursos institucionais por parlamentares são exemplos de informações cuja revelação pode ser incômoda para alguns grupos de parlamentares, gerando, por conseguinte, movimento interno de resistência à respectiva publicação.

Assim, a disponibilização de tais informações detalhadas e cruzadas que permita a formação de senso crítico sobre o comportamento parlamentar tem sido realizada, de forma mais vigorosa, por *websites* externos aos parlamentos com possibilidades maiores de transparência e escrutínio, como propostos por Pippa.

Alguns dos exemplos mais bem-sucedidos e, por isso, mais emblemáticos da chamada transparência legislativa advêm da experiência

americana OpenCongress e da inglesa TheyWorkForYou. Existem outros *websites* similares em diversos países, com diferenças, o que mostra certa tendência de cada país desenvolver instrumentos digitais de transparência de acordo com suas peculiaridades⁴². No Brasil, as principais experiências nesse sentido são o Congresso Aberto e o MeuParlamento (em fase de implantação)⁴³.

Algumas dessas experiências oferecem a possibilidade de interatividade com o usuário, o que agrega, assim, nova visão relacionada à transparência (Transparência 2.0), ou seja, a de que não basta disponibilizar informações sobre atuação parlamentar e processo legislativo, mas também é necessário permitir ao cidadão a inserção de comentários, apresentação de questões, manifestação de opinião por meio de pesquisas com opções de múltipla escolha e realização de discussões em blogues, por exemplo.

O OpenCongress norte-americano é um portal multifuncional de informação relativa ao Congresso Nacional. Os usuários podem votar em proposições de lei, evidenciando suas preferências, bem como comentar seu texto. Além disso, possui sistema de acompanhamento automático de projetos de lei de interesse do cidadão (*tracking system*).

Uma das grandes qualidades do OpenCongress é o sistema de integração com portais e ferramentas da Web 2.0, o que amplia seu poder de disseminação do conteúdo disponibilizado. Por integrar informação com interatividade, esse *website* permite ao usuário ter acesso não apenas à informação bruta (andamento legislativo e texto integral, por exemplo), mas à opinião de especialistas em processo legislativo que podem contribuir para a “revelação” da realidade dos fatos no universo parlamentar⁴⁴. Por exemplo, em cada projeto de lei em discussão, há a opção de acessar os blogues agregadores de comentários sobre aquele assunto. Isso auxilia o usuário a acompanhar a discussão na internet sobre aquele tema.

⁴² Há também iniciativas semelhantes na França (www.nosdeputes.fr), Índia (www.praja.org), Austrália (www.openaustralia.org) e Itália (<http://parlamento.openpolis.it/>), entre muitas outras.

⁴³ Acessíveis pelos *websites* www.congressoaberto.com e www.meuparlamento.org.

⁴⁴ Um exemplo concreto disso pode ser visualizado no seguinte comentário postado por um usuário ao analisar o andamento de um projeto de lei: <http://www.opencongress.org/articles/view/1180-The-Vast-Majority-of-Bills-Go-Nowhere>, acessado em 9/1/2010. Ele se refere ao projeto de lei em tramitação no Capitólio (Congresso Nacional americano) que regulamenta o uso de armas no país, ao criar algumas exigências para seu licenciamento. O cidadão enfatiza a inviabilidade de aprovação da matéria, em face da sua vacilante movimentação legislativa, e mostra as pistas de como isso acontece na real prática parlamentar, ou seja, as manobras utilizadas por parlamentares para sorrateiramente impedir o avanço de proposição legislativa a que são contrários.

Além disso, *websites* como o OpenCongress auxiliam o cidadão a verificar a diferença entre a grande atenção dada pelo público a certas matérias legislativas em discussões nos blogues, como o próprio OpenCongress, e a omissão e falta de interesse do Congresso americano em apreciar tal assunto⁴⁵. Por conseguinte, também contribui para a evidência das matérias de preferência da sociedade americana de forma geral (pelo menos da sociedade usuária do *website*) em detrimento da atenção e priorização parlamentar de matérias legislativas com base nas preferências de pequenos grupos de interesse mais influentes no parlamento.

Na mesma linha de transparência legislativa, o OpenLegislation, por exemplo, é um sistema de busca legislativa do Senado do estado de Nova York nos EUA. Por meio de ferramenta de busca que se assemelha ao Google em termos de *design*, o usuário pode facilmente realizar buscas a partir de temas, autores de proposições, votos recentes e comissões.

Uma vez acessada a legislação, o usuário pode comentar seu conteúdo (e.g. proposição) e subscrever via RSS⁴⁶ ou por *e-mail* para receber assim atualizações relativas a comentários posteriores. É importante mencionarmos também que o fornecimento de dados em formatos reutilizáveis permite desenvolvedores externos construir seus próprios aplicativos, auxiliando assim na coprodução de ferramentas de TIC de utilidade pública, a exemplo do OpenCongress. Em outras palavras, sistemas de liberação da informação como o OpenLegislation alimentam *websites* como o OpenCongress. A principal utilidade do OpenLegislation é, portanto, servir de potencializador de outros portais de transparência.

Embora as ferramentas disponíveis no OpenLegislation sejam muito interessantes, o OpenCongress apresenta mais opções de informação e participação, além de disponibilizar esse conteúdo em formatos visuais facilitadores da compreensão do usuário. Ao disponibilizar informações didáticas sobre o processo legislativo, o OpenCongress auxilia o cidadão – normalmente leigo no assunto – a compreender melhor o intrincado trabalho legislativo, bem como acompanhar o andamento de determinada proposição. Essa funcionalidade agrega valor

⁴⁵ Donny Shaw, blogueiro político, apresenta exemplo referente ao projeto de lei H.R.1207 – Federal Reserve Transparency Act of 2009, que aumenta o processo de transparência sobre o banco central americano (Federal Reserve): <http://www.opencongress.org/articles/view/1180-The-Vast-Majority-of-Bills-Go-Nowhere>, acessado em 9/1/2010.

⁴⁶ Abreviado da expressão inglesa Rich Site Summary, o sistema RSS permite ao usuário da internet se conectar em *websites* provedores de informações e notícias. Com isso, ele passa a receber tais conteúdos (*feeds*) de forma sistemática e atualizada. É uma maneira prática de obter informações de vários *websites* de interesse sincronicamente, sem precisar acessar um por um para obtê-las.

significativo para fins de transparência sobre a atuação parlamentar, uma vez que torna mais “visíveis” – leia-se compreensíveis –, por exemplo, os processos sumários de apreciação legislativa, que empobrecem o devido processo de deliberação.

A utilização de tais processos sumários – como o instrumento de urgência urgentíssima da Câmara dos Deputados brasileira, também comum em outras casas legislativas – traz obscuridade às deliberações legislativas, com aprovação de emendas e destaques⁴⁷ não devidamente informados à sociedade, bem como pouco discutidos.

No entanto, a viabilização de projetos como o OpenCongress, Open-Legislation e TheyWorkForYou depende do acesso – por entidades e grupos de desenvolvedores de informática – a dados primários referentes à rotina legislativa, disponibilizados por instituições legislativas e outros órgãos públicos.

No caso brasileiro, as organizações públicas em todas as esferas federal, estadual e municipal estão pouco habilitadas a desenvolver aplicações de transparência mais sofisticada e de participação digital com as ferramentas Web 2.0, ou seja, com instrumentos elaborados de interação, tais como aqueles facilitadores de redes sociais.

Há basicamente dois motivos que auxiliam na explicação de tal fenômeno. O primeiro é político: a evidente resistência de grupos políticos mais conservadores ao processo de transparência intenso que as TIC podem proporcionar, a exemplo das experiências citadas acima. Consequentemente, os gestores e técnicos de parlamentos podem não receber o apoio político necessário para o desenvolvimento de ações mais eficazes de transparência. Nessa hipótese, tais projetos de transparência não assumiriam a condição de prioridade necessária para a mobilização de esforços administrativos.

O outro motivo é organizacional e, por isso, mais complexo. Os órgãos públicos, incluídos os parlamentos, apresentam dificuldades de operacionalizar o desenvolvimento de novas tecnologias. Isso se deve principalmente ao fato de a evolução de novas tecnologias acontecer com muita velocidade, impulsionada pelo intenso ritmo do mercado. Análise aprofundada sobre esse ponto será realizada nos capítulos finais deste trabalho.

⁴⁷ Destaques, no Legislativo brasileiro, são partes dos projetos de lei apreciadas separadamente do conjunto de dispositivos centrais do texto. É muito comum o uso de destaques quando se pretende separar a apreciação de partes mais polêmicas, ou sobre as quais não há consenso político. Assim, facilitam-se acordos políticos entre os partidos no que é possível para aquela proposição legislativa.

Por isso, uma razoável solução para minimizar os óbices da transparência limitada de certos parlamentos é justamente permitir que a sociedade o faça, como tem acontecido com os portais citados nesta seção. O OpenCongress, por exemplo, é um projeto desenvolvido pela Sunlight Foundation, fundação norte-americana que desenvolve e investe em ações e projetos relativos principalmente à transparência pública. Da mesma forma, o TheyWorkForYou foi criado pela MySociety, fundação inglesa também focada em projetos de participação social no Estado e transparência pública.

Tais experiências são geralmente formadas por entidades sem fins lucrativos da sociedade civil e institutos de pesquisa, entre outros. Por não estarem vinculadas aos processos organizacionais e políticos próprios de instituições públicas, podem promover transparência e participação digitais com mais independência.

2.3.2 E-democracia institucional

Nesta parte, busca-se conhecer algumas experiências tecnológicas que facilitam e estimulam a interação entre a sociedade e os mais diversos órgãos públicos como forma de agregar conhecimento, opinião e poder de decisão que atendam suas necessidades institucionais. Esse conjunto de experiências serve como portas que o Estado abre para o cidadão participar da elaboração das leis, políticas públicas, organização dos serviços públicos, implementação de políticas e mesmo realizar sua avaliação. De forma geral, implica sempre forma de parceria entre a sociedade e o Estado.

Além de muitas outras experiências, vale destacar que a interação entre sociedade e partido político pode estar enquadrada como processo formal de coprodução quando a interação, por exemplo, acontece no âmbito do parlamento para fins legislativos. Todavia, partidos políticos também podem catalisar ou participar de movimentos de mobilização social, com a utilização de meios eletrônicos, sem reflexos diretos em algum processo formal do Estado.

Um exemplo de coprodução no âmbito do Poder Executivo norte-americano, a política de governo aberto Open Government Initiative⁴⁸, implementada a partir do primeiro ano do governo Obama, tem apresentado várias ações de e-democracia nos EUA. Uma delas, a Open Government

⁴⁸ O Open Government Initiative é uma política da gestão do presidente norte-americano Barak Obama com o objetivo de realizar várias ações e projetos voltados à transparência do governo e à participação e colaboração da sociedade com as atividades do Estado. Mais informações acessíveis pelo endereço eletrônico <http://www.whitehouse.gov/Open>.



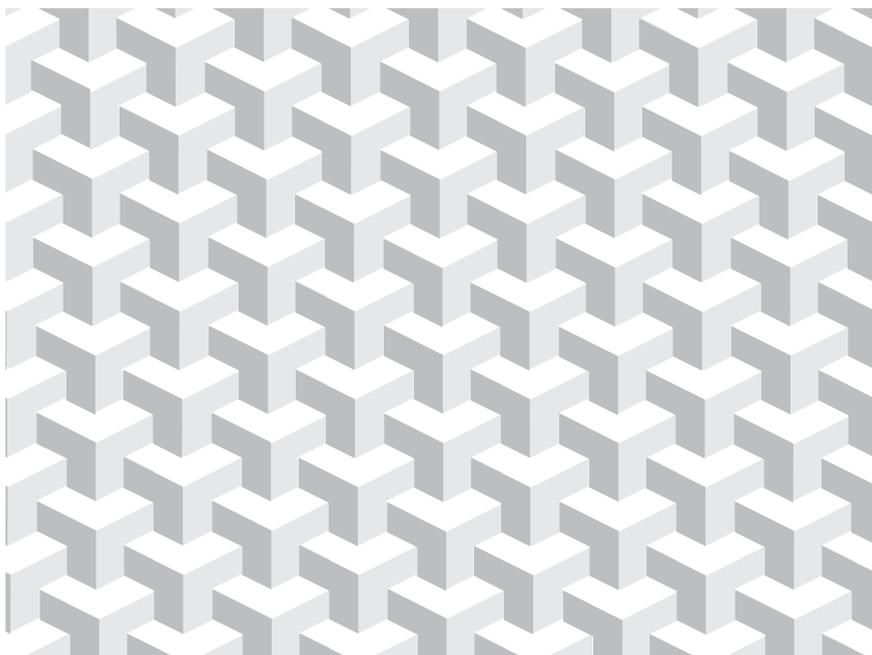
Dialogue possibilitou ao cidadão americano sugerir ideias, realizar comentários, definir preferências e inclusive construir de forma colaborativa os textos das propostas sobre temas relevantes que deveriam ser discutidos durante sua gestão (BINGHAM, 2010).

A e-democracia institucional envolve, portanto, inúmeras experiências, tais como a *e-votação*, a utilização de meios eletrônicos no processo eleitoral e em processos decisórios formais; a *e-petição*, a apresentação de pedidos e sugestões pelos cidadãos aos órgãos públicos; a *e-consulta pública*, o recebimento de sugestões e informações da sociedade em agências públicas referentes a determinados assuntos públicos; e o orçamento público digital, por meio do qual cidadãos podem manifestar suas preferências na alocação de recursos públicos. Novas classes de experiências digitais de democracia institucional surgem a todo momento no mundo.

É na análise deste tipo de e-democracia institucional, mas principalmente daquelas experiências voltadas para a produção legislativa, que este trabalho irá se concentrar até seu final. Em que medida parlamentos podem interagir com cidadãos no processo de elaboração legislativa, ou de fiscalização e controle do Poder Executivo? De que forma a tecnologia de informação e comunicação auxilia no processo de tornar parlamentos mais abertos, permeáveis, transparentes e participativos? São tais experiências realmente efetivas? O objetivo do próximo capítulo é justamente começar a responder tais perguntas.

3

PARLAMENTO
PARTICIPATIVO



3.1 Experiências participativas parlamentares não digitais

Antes de avançar na análise de experiências participativas digitais em parlamentos, é imprescindível avaliarem-se os instrumentos não digitais de participação utilizados por parlamentos, ou seja, aqueles que facilitam, estimulam e viabilizam qualquer tipo de participação no processo legislativo ou na fiscalização e controle sobre a administração pública, mas sem a utilização estratégica de tecnologia de informação e comunicação.

Essas práticas abaixo descritas não são experiências de democracia digital, embora possam receber algum tipo de instrumentalização tecnológica. Pretende-se com isso mostrar as limitações e vantagens de mecanismos participativos não digitais utilizados por parlamentos e observar, posteriormente, em que medida instrumentos digitais aperfeiçoam tais mecanismos (ou estabelecem novas limitações).

3.1.1 Tipologia

3.1.1.1 Audiências públicas

Instrumento dos mais comuns de participação, a prática clássica de audiências públicas⁴⁹ baseia-se na oitiva de cidadãos, representantes de grupos de interesse, especialistas e autoridades em sessão pública, seja em órgãos colegiados específicos, como comissões parlamentares temáticas, seja em âmbitos mais gerais nos plenários das casas legislativas.

Os principais objetivos dessa prática são o esclarecimento técnico sobre determinados pontos de uma proposição legislativa e o conhecimento da opinião da sociedade organizada sobre questão de importância legislativa (FARIA e VALLE, 2006). Do ponto de vista da fiscalização e controle, as audiências públicas com ministros de Estado e outras autoridades oferecem possibilidades de questionamento e cobrança por parte dos parlamentares a respeito de informações e ações em andamento no Poder Executivo.

⁴⁹ Há algumas agências reguladoras do Estado brasileiro que aplicam outro gênero de participação aberta, que é a consulta pública, ou seja, quando a oitiva é feita por envio apenas de propostas escritas, normalmente, mas não exclusivamente, por meio da internet. Na consulta pública, é aberto certo prazo para determinado assunto, às vezes provocado por meio de minuta de futuro ato normativo que regeria a matéria. O ritual participativo é um pouco mais simples, embora não permita a salutar troca de ideias e posicionamentos entre os interessados, o que é sempre bom para o debate, ainda que nem tanto para o processo decisório que vise a ser objetivo como o dessas agências.

Como ocorrem geralmente em sessão pública, as audiências públicas têm adquirido mais importância em face da sua transmissão em tempo real, não apenas pela mídia tradicional, como TV e rádio, mas também pela internet, o que possibilita o acompanhamento de seu conteúdo pela população em geral.

A maior limitação das audiências públicas fica por conta da escala de oitivas, isto é, da impossibilidade de se ouvir mais do que um número restrito de pessoas em cada sessão. Por isso, temas que demandam discussões complexas podem ensejar um conjunto de audiências públicas em processo demorado e custoso, e com prejuízo da representatividade, com poucas oportunidades para a participação de representantes de grupos minoritários.

3.1.1.2 Manifestações diversas

As petições, reclamações e denúncias formam um conjunto de manifestações de autoria dos cidadãos realizadas de forma direta ao parlamento, com objetivos diversos: sugerir a priorização de determinada proposição na pauta de deliberação; defender determinado interesse de importância legislativa; reclamar sobre a qualidade do serviço da casa legislativa ou a atuação parlamentar; realizar denúncias de problemas no Poder Executivo; permitir a manifestação de quaisquer outros pleitos em relação à competência parlamentar.

Essas manifestações são concretizadas por meio de documentos escritos entregues em parlamentos por cidadãos ou representantes de grupos de interesse, bem como enviadas por correio ou meio eletrônico. Também podem acontecer na forma de apresentação oral em sessão formal agendada. São encaminhadas diretamente a órgãos especialmente criados para o fim de acompanhamento dessas atividades, tais como as ouvidorias parlamentares, bem como para órgãos internos diversos, de acordo com a definição institucional de cada casa legislativa. A seguir, alguns instrumentos com similar objetivo, viabilizados, entretanto, por meio de formatos *sui generis*.

3.1.1.3 Carta-Resposta

Uma das formas peculiares de manifestação dessa categoria de participação, o projeto Carta-Resposta da Câmara dos Deputados brasileira possibilitava a apresentação de sugestões, solicitações, perguntas ou reclamações a qualquer deputado federal, comissão parlamentar, à Presidência da Casa ou à Ouvidoria. O grande diferencial desse projeto era o custeamento, pela própria Câmara, das despesas de correio, uma vez que envelopes especiais pré-pagos eram distribuídos por todo o país.

Esse projeto visava a atender a uma grande parcela da população brasileira que não tinha acesso à internet e, por isso, era incapaz de utilizar os instrumentos eletrônicos disponíveis para o mesmo fim. Como os envelopes do Carta-Resposta eram amplamente distribuídos pela empresa de correios brasileira, o projeto alcançava partes do Brasil muito distantes de Brasília e, por isso, servia de canal de comunicação complementar entre a população e o parlamento. Vale frisar que a empresa Correios do Brasil, uma estatal, tem grande inserção no território brasileiro, com agências espalhadas na maioria das cidades brasileiras.

No entanto, o alto custo de organização interna da administração da Câmara contribuiu para a extinção do projeto em 2005 (criado em julho de 2003), pois tal instrumento exigia recebimento, análise, encaminhamento e acompanhamento dos seus efeitos legislativos, assim como manter o remetente devidamente informado das repercussões parlamentares de sua carta.

O remetente podia escolher na carta a quem enviar: Presidência, Ouvidoria Parlamentar ou deputados diretamente. O maior volume era encaminhado para deputados, por meio dos gabinetes respectivos, que não possuíam estrutura adequada para responder tais cartas, já que esse encargo ficava a critério de cada parlamentar. De forma geral, as cartas não eram respondidas: em menos de três anos de duração do Carta-Resposta, mais de 100 mil cartas foram enviadas à Câmara, mas apenas cerca de um quarto desse total recebeu resposta pelos órgãos competentes. Apesar do caráter inovador e inclusivo, evidenciou-se ser instrumento custoso e inviável na prática⁵⁰.

3.1.1.4 Tribunais da plebe

Muito comuns, principalmente em casas legislativas locais, as tribunas da plebe⁵¹ são oportunidades abertas a cidadãos e representantes da sociedade civil para se manifestarem sobre problemas da comunidade ou questões de interesse legislativo em sessões especiais desses parlamentos. Embora possam apresentar-se com diferentes nomes, as

⁵⁰ Informações adquiridas por meio de entrevistas a servidores públicos que atuaram em todo o processo de administração do Carta-Resposta à época.

⁵¹ Embora sejam instituições diversas, não podemos deixar de registrar suposta coincidência nominal com a do tribuno da plebe, criada nos primeiros tempos de organização da Roma antiga, em 494 a.C. O tribuno da plebe era exercido em caráter pessoal e representava os interesses dos plebeus em face daqueles exercidos pelos patrícios, a elite então do Estado romano. O tribuno da plebe detinha interessante poder, o do veto, ou seja, o da legislação ou decisão negativa: podia não fazer de tal forma, mas impedia quem tentasse fazer de outra. Acreditamos que essa instituição, na verdade, vai influenciar a criação do poder de veto presidencial, instituição tão importante nos *checks and balances* de poder nas democracias ocidentais de hoje.

tribunas da plebe permitem que a sociedade se expresse por meio de petições, reclamações, declarações e qualquer outra manifestação oral relativa a problemas públicos.

As tribunas da plebe também variam de acordo com formatos determinados pela própria instituição. Algumas permitem apenas a participação de representantes de grupos de interesse; outras são mais abertas, com qualquer cidadão devidamente registrado e agendado podendo fazer sua apresentação.

Esse último caso tende a ocorrer mais frequentemente em localidades com menor população e que, por isso, acumulam menos pedidos de inscrição, já que o excesso poderia inviabilizar tal prática, pois os parlamentos que a adotam geralmente disponibilizam apenas um dia da semana, ou poucas horas de uma sessão. Geralmente, as manifestações são orais, com a possibilidade de apresentação de documento escrito, caso o autor queira fazê-lo de forma complementar.

Alguns parlamentos abrem suas portas para ouvir a sociedade em ocasiões especiais. O parlamento da Estônia (Riigikogu) tem um dia anual de *open house* em 23 de abril para celebrar o dia de sua fundação em 1919 (BEETHAM, 2006, p. 76). Em sessão especialmente designada, cidadãos podem participar de debates com os parlamentares.

3.1.1.5 Deslocamento: o parlamento vai aonde o povo está

Práticas variadas de visitação temporária de grupos de parlamentares a localidades mais distantes da sede do parlamento também ocorrem com frequência. Seu objetivo é tentar minimizar os problemas de acessibilidade, principalmente em países com grande território. Botswana, por exemplo, instituiu o programa Parliament on Wheels, por meio do qual parlamentares percorrem partes do país explicando o papel do parlamento (BEETHAM, 2006).

O parlamento da África do Sul, mediante a iniciativa Democracy Roadshows, objetiva alcançar comunidades que normalmente não têm acesso facilitado ao Legislativo para fins de educação e informação dos cidadãos sobre o funcionamento do parlamento, bem como sobre as formas de participação no processo legislativo. Dessa forma, a segunda câmara do parlamento sul-africano, o National Council of the Provinces, desloca-se para comunidades diferentes a cada ano, principalmente em áreas rurais, e permanece lá por uma semana, promovendo encontros com cidadãos e entidades representativas.

Também o Zimbábue estabeleceu centros parlamentares de informação ao eleitor em todos os 120 distritos, onde os parlamentares recebem

e ouvem cidadãos e entidades civis locais, com o objetivo de identificar os problemas do lugar mais relevantes e as áreas de maior necessidade. Instalados em pontos de fácil acesso, os centros têm ainda a vantagem de se situarem próximos ao governo local e outras autoridades, o que contribui para melhorar a coordenação com essas instâncias.

Há de se frisar, também, a ocorrência de experiências mais robustas nesse sentido. Por exemplo, o parlamento da Mongólia, The Great State Hural of Mongolia, estabeleceu núcleos extensivos permanentes em cinco distritos, com os seguintes objetivos:

- a) Facilitar a interação entre membros do parlamento e seus eleitores, e entre administradores locais e a sociedade civil, de forma sistemática.
- b) Organizar sessões locais de treinamento, audiências públicas com debates e seminários.
- c) Envolver a mídia e os políticos locais nos trabalhos relacionados ao parlamento.

David Beetham (2006, p. 76) ressalta que atividades como essas não são restritas a países em desenvolvimento. O parlamento sueco (Riksdag) implementou em 2003 centros de apoio em três cidades: Gothenburg, Malmo e Sundsvall. Tais centros contêm bibliotecas e estações com computadores que transmitem as sessões do parlamento via internet. Além disso, membros do parlamento dessas regiões utilizam os centros para encontrar eleitores e realizar debates com os cidadãos.

3.1.1.6 Proposições legislativas de iniciativa popular

A apresentação de projetos de lei de iniciativa popular tem ampla utilização em vários países e cada qual consoante seu próprio formato. No modelo da Suíça, país pioneiro na institucionalização desse tipo de projeto, com a mais ampla e completa experiência de iniciativa popular, o instrumento é utilizado para propostas de alteração do texto constitucional no âmbito federal. Nos cantões desse país, todavia, o instituto é também aplicado para apresentação de propostas de lei ordinária.

Exigem-se neles ao menos 100 mil assinaturas de eleitores durante dezoito meses de publicação oficial. No caso de revisão total da Constituição, a petição deve ainda ser submetida a plebiscito. Santos (2009, p. 77) sintetiza os procedimentos legislativos decorrentes:

“Para revisão parcial da Constituição da Confederação suíça, admite-se a iniciativa popular formulada, na forma de uma proposta elaborada, e a iniciativa popular genérica (formulada em linhas gerais).

No primeiro caso, se houver vício formal ou material ou infração às prescrições obrigatórias do Direito Internacional, a Assembleia Federal deve declarar a iniciativa nula no todo ou em parte. A iniciativa deve ser submetida ao voto do povo e dos cantões. A Assembleia Federal recomenda a aprovação ou rejeição da iniciativa, podendo, também, oferecer um substitutivo (*counter-proposal*) à mesma. Em se tratando de iniciativa popular genérica (formulada em linhas gerais), se a Assembleia Federal concordar com a iniciativa, deve elaborar a proposta de revisão parcial com base na iniciativa popular e submetê-la ao voto do povo e dos cantões. Se a Assembleia Federal rejeitar a iniciativa, deve sujeitá-la ao voto popular para que o povo decida se a iniciativa deve ser aprovada. Em caso de prevalecer o voto favorável, a Assembleia Federal elabora o projeto correspondente. Quando há o projeto e seu substitutivo (*counter-proposal*), a votação sobre os dois ocorre ao mesmo tempo e ambos podem ser aprovados nessa fase; portanto, nesse processo de votação simultânea, o votante deve indicar qual dos dois projetos é o de sua preferência, para o caso de ambos virem a ser aprovados. No desempate de alterações da Constituição aprovadas, se um projeto receber mais votos populares e o outro mais votos dos cantões, entra em vigor aquele que obtiver o maior somatório do percentual de votos populares e dos votos dos cantões quanto à preferência, ou seja, na questão subsidiária para desempate.”

A Itália, outro país de tradição nos projetos de iniciativa popular, tem procedimentos próprios de implementação de tal instituto. Com o requisito mínimo de 50 mil assinaturas, essa nação se destaca na logística organizada para a autenticação dos subscritores, o que, por sinal, tem sido problema crônico em outras democracias, a ponto de inviabilizar o instrumento. Por isso, no sistema italiano, a lei atribuiu poderes a diversas autoridades do Poder Judiciário e Executivo locais, regionais e federal para a convalidação dos registros e assinaturas dos eleitores subscritores (SANTOS, 2009, p. 80).

No Brasil, são exigidos pelo menos um por cento de assinaturas de eleitores brasileiros, distribuídos em cinco unidades da federação, com o mínimo de três décimos por cento de subscritores eleitores em cada uma delas. Embora tenha havido quatro tentativas de projetos de iniciativa popular desde a criação do instituto em 1988, a maioria das propostas não pôde ser devidamente formalizada como projeto de iniciativa popular, pois não se conseguiu viabilizar meios de comprovação e validação das assinaturas apresentadas.

Para solucionar tal problema, em regra grupo de deputados interessados de alguma forma acaba subscrevendo a proposição e a apresen-

tando formalmente na condição de autores⁵². O projeto Ficha Limpa é exemplo emblemático de iniciativa popular brasileira. Com o objetivo de impedir a candidatura de políticos que apresentassem “ficha suja”, isto é, condenados pela Justiça em crimes relacionados à corrupção no exercício do mandato, entre outras possibilidades, o projeto recebeu o apoio de um milhão e setecentos mil eleitores e mobilizou vários grupos organizados e cidadãos da sociedade brasileira, sob registro permanente da mídia brasileira. Como não foi possível a comprovação das assinaturas, deputados apresentaram formalmente a proposição, que obteve aprovação final, com modificações. Atualmente a lei está em vigor, embora com vários pontos normativos submetidos a ações de inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal⁵³.

Os projetos de iniciativa popular concretizam-se mundo afora com diferenças segundo as peculiaridades de cada país. No Equador, por exemplo, o presidente da República, uma vez aprovada a proposição no parlamento, pode emendá-la, porém não pode vetá-la totalmente. Na maioria dos casos conhecidos, o grande mérito do projeto de iniciativa popular é a prioridade que possui na tramitação legislativa, pela importância política que geralmente atrai, sendo o processo utilizado, entretanto, como medida excepcional e limitada.

3.1.2 Órgãos especiais de participação da Câmara brasileira

A forma como as práticas participativas acima descritas têm sido implementadas varia muito em face do contexto organizacional e político de cada parlamento. Algumas casas legislativas permitem a participação de maneira difusa, por meio da abertura de canais diversos. Outras se concentram em oferecer poucos canais, com coordenação centralizada e maiores limitações de acesso. Abaixo apresentamos algumas iniciativas destacáveis, concretizadas em órgãos especialmente criados para isso, que simbolizam e exemplificam práticas relevantes de participação não digital em parlamentos.

⁵² É interessante registrarmos que os projetos de lei de iniciativa popular têm começo de tramitação legislativa na Câmara de Deputados. No entanto, não atendidos os pressupostos constitucionais, tais iniciativas poderiam ser objeto também de projetos de senadores, o que em geral não acontece. Esse fenômeno pode ser visto por alguns como oportunismo político de deputados mais alinhados com os reclamos populares.

⁵³ Informação obtida em 29 de março de 2011.

3.1.2.1 Ouvidoria Parlamentar

A Ouvidoria Parlamentar da Câmara dos Deputados brasileira é exemplo típico de órgão instituído especificamente para receber, examinar e encaminhar denúncias de pessoas físicas ou jurídicas sobre irregularidades ou ilegalidades praticadas de modo geral na administração pública federal. Tem o dever de responder aos cidadãos ou entidades questões sobre providências tomadas pela Câmara, além de encaminhar reclamações ou representações ao Ministério Público, Tribunal de Contas da União ou outro órgão competente⁵⁴.

Na prática, a Ouvidoria recebe os seguintes tipos diferentes de *inputs*: denúncia sobre ilegalidades ou irregularidades na administração pública; reclamação contra qualquer ação de funcionário ou deputado da Câmara em relação a sua atuação funcional ou política respectivamente; elogio em reconhecimento por serviço prestado; expressão livre em forma de desabafo, queixa ou protesto sobre assuntos relacionados à competência da Câmara; sugestão de melhoria do processo legislativo ou dos serviços administrativos da Câmara; e solicitação de informação sobre o processo legislativo ou sobre a atuação dos parlamentares⁵⁵.

Como se percebe, a Ouvidoria Parlamentar oferece poucas possibilidades em termos de participação no processo legislativo, que pode ocorrer nos casos de apresentação de sugestões de alteração de textos de proposições legislativas, de manifestação de preferências da agenda legislativa ou mesmo de denúncias sobre irregularidades no processo legislativo. Sua função é servir de canal de comunicação entre o cidadão e o órgão responsável pela resolução do problema apontado. Entretanto, tais contribuições têm gerado pouca influência na rotina legislativa parlamentar.

3.1.2.2 Comissão de Legislação Participativa

Comissões parlamentares voltadas especificamente para a interação com a sociedade têm surgido em poucos parlamentos, embora o exercício de participação em comissões ordinárias temáticas seja mais comum. Sistemas mistos, como o da Câmara dos Deputados brasileira, permitem as duas vias, ou seja, além de o cidadão poder peticionar diretamente em qualquer comissão permanente temática, existe uma comissão especialmente destinada a receber propostas da sociedade, denominada Comissão de Legislação Participativa.

⁵⁴ Resolução da Câmara dos Deputados n° 19 de 2001.

⁵⁵ Conforme informações disponíveis no endereço eletrônico da Ouvidoria Parlamentar: <http://www2.camara.gov.br/a-camara/ouvidoria>.

Essa comissão, no entanto, aceita apenas sugestões advindas da sociedade civil organizada, tais como de organizações não governamentais, associações e órgãos de classe, sindicatos, outras entidades civis, e até órgãos e entidades da administração pública, desde que tenham participação paritária da sociedade civil, nesse último caso. Partidos políticos não podem apresentar propostas à comissão (BRASIL, 2010).

Tais sugestões de proposição legislativa são apreciadas pela Comissão de Legislação Participativa (CLP) e, caso aprovadas pelo colegiado, se transformam em projetos de lei e passam a tramitar em rito de prioridade. No tocante à fiscalização e controle, a sociedade civil pode apresentar sugestões de requerimentos de convocação de autoridades ou de pedido de informação a ministros de Estado⁵⁶.

Criada em agosto de 2001, o objetivo da CLP era servir de “ponte” entre a sociedade e a Câmara dos Deputados, a fim de aproximar representantes e representados, independentemente da atuação dos partidos políticos. A criação da CLP da Câmara dos Deputados estimulou várias outras experiências similares em diversas casas legislativas brasileiras. Conforme atesta Santos (2009), havia onze assembleias legislativas e trinta e quatro câmaras municipais brasileiras que instituíram comissões participativas até o ano de 2009.

O perfil básico das entidades que acionam a comissão é predominantemente de associações civis sem grande poder de articulação política direta no Congresso Nacional, ou seja, de exercer atividades de *lobby*. Também associações de defesa de direitos de grupos minoritários ou de representação geral de comunidades utilizam muito a CLP, tais como o Conselho de Defesa Social do município de Estrela do Sul, Minas Gerais, que apresentou quase 200 propostas desde 2005.

Quanto ao conteúdo, propostas que alteram códigos de leis, a exemplo dos códigos civil, penal, processo civil e processo penal, são muito comuns. De forma geral, têm mais chances de aprovação e de posterior sucesso na tramitação aquelas propostas que apresentam melhor acuidade técnica e que advêm de entidades respeitadas e reconhecidas.

Desde a sua criação em 2001 até fevereiro de 2011, a CLP recebeu 815 sugestões de projetos de lei, requerimentos de audiência pública, emendas orçamentárias e outras solicitações de cunho legislativo. Dessas, 331 foram aprovadas, 332 rejeitadas, 23 prejudicadas e 50 devolvidas. Das sugestões de projetos de lei apresentadas, apenas uma foi definitivamente

⁵⁶ Resolução nº 21 de 2001, da Câmara dos Deputados.

aprovada pela Câmara dos Deputados e Senado Federal, sancionada pelo presidente da República e transformada em lei.

Para Leonardo Barbosa (2006), o pouco impacto legislativo da CLP como canal de participação popular decorre da falta de mecanismos de acompanhamento e promoção das proposições legislativas criadas pela comissão. Como em qualquer processo legislativo, as proposições vencedoras na Câmara dos Deputados, isto é, que passaram por todos os crivos e obtiveram aprovação final receberam invariavelmente algum tipo de apoio de *lobby*.

Em outras palavras, diante do universo imenso de 15.942⁵⁷ proposições legislativas em trâmite, cujos autores, apoiadores e interessados das esferas política e civil disputam prioridade na tramitação, as proposições de autoria da CLP acabam por não conseguir grandes progressos no processo legislativo, já que a CLP carece de instrumentos próprios de *lobby* legislativo dessas matérias.

A pouca efetividade da produção legislativa da CLP também está associada à falta de interesse político dos parlamentares, já que a cada ano parcela razoável dos assentos disponíveis na comissão não é preenchida pelos partidos políticos representados na Câmara dos Deputados. De forma geral, os deputados não veem na CLP instrumento robusto de interlocução com a sociedade como pretendido na sua formação (FERREIRA JÚNIOR, 2008, p. 23; SANTOS, 2009, p. 110).

Conforme Ferreira Júnior (2008) atesta, a única proposição legislativa de autoria da CLP que foi definitivamente aprovada na Câmara e no Senado e sancionada pelo presidente da República demorou cinco anos para se transformar em lei ao transcorrer todo o trajeto legislativo, “superior ao dobro da média do tempo necessário para aprovação de normas originadas de agentes legislativos diversos”.

O Projeto de Lei nº 5.828, de autoria da Comissão de Legislação Participativa, apresentado em 2001, o ano de constituição da CLP, foi transformado na Lei nº 11.419/06, que regulamenta a criação de mecanismos eletrônicos de modernização do Poder Judiciário. A autora da proposição, a Associação dos Juízes Federais do Brasil, é reconhecida por elaborar propostas com ótimas condições técnicas, o que contribuiu para a tramitação bem-sucedida no Congresso Nacional.

⁵⁷ Dados computados em 31/1/2011, com base em informações do Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados. Essa pesquisa envolve projetos de decreto legislativo, propostas de emenda à Constituição, projetos de lei ordinária, projetos de lei complementar e projetos de resolução.

Essa foi a única exceção, entretanto, à regra geral de insucessos na tramitação das proposições de autoria da CLP. Barbosa (2006) e Santos (2009) concluem que, devido à sua falta de protagonismo, a Comissão de Legislação Participativa tem pouco contribuído para a construção de mecanismos efetivos de interação entre a sociedade e a instituição parlamentar.

3.1.3 Limitações das práticas participativas não digitais

Embora as experiências apresentadas nesta seção sejam relevantes, elas esbarram em limitações quanto a seus efeitos nas instituições parlamentares. Os instrumentos de apresentação de *inputs* individuais, a exemplo de petições, podem ser utilizados para o requerimento de pleitos de natureza pessoal, ou de interesses particularistas de certos grupos, o que não contribui para a formação de campo de deliberação pública e a busca do interesse comum.

Conforme atesta Gastil (2000), pedidos endereçados a ouvidorias, críticas realizadas por telefone (0800) e instrumentos participativos similares acabam por estimular a interação predominantemente utilitarista, sem a saudável troca de razões e argumentos sobre políticas públicas, importantes para o enriquecimento das condições relativas à tomada de decisão parlamentar.

Além disso, práticas parlamentares como as tribunas da plebe têm evidentes limitações. Uma delas é referente ao tempo, já que o horário permitido para essas apresentações orais tende a ser restrito. No caso de parlamentos federais, o transporte para as imediações da casa legislativa pode ser custoso e demorado, impedindo ou dificultando o acesso das pessoas interessadas em utilizar tal instrumento.

Ademais, participações como propostas de lei apresentadas diretamente em comissões participativas sugerem que os proponentes tenham condições de exercer o *lobby* da sua proposição durante o processo legislativo, uma vez que tal proposta tenha se transformado em projeto de lei pela comissão.

Entretanto, o papel de acompanhar e “empurrar” um projeto de lei no processo legislativo é custoso e praticamente inviável no caso de certos interesses cuja defesa não tenha apoiadores com *lobby* forte e organizado. Na Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados, a grande maioria das entidades demandantes são justamente aquelas que não têm condições de realizar esse tipo de *lobby* e que, exatamente por isso, utilizam a comissão. Nesta pesquisa, não detectamos em outros

parlamentos comissões similares com competência participativa específica para efeitos de comparação.

Não obstante, a maior parte dessas experiências não digitais de participação alcança apenas uma parcela da população. Projetos como aqueles de estabelecimento de núcleos parlamentares em diferentes localidades do território nacional como forma de facilitar a interação com populações que têm dificuldade de acesso ao parlamento são caros e, praticamente, inviáveis de atingirem larga escala da população.

Enfim, a aplicação de tecnologia de informação e comunicação, em princípio, poderia contribuir para a redução de tais limitações – com os perigos, é claro, da criação também de outras. Por isso eleva-se a seguir o objetivo de avaliar as qualidades e desafios de algumas experiências digitais de participação em parlamentos, mas não sem antes esclarecer detalhadamente a metodologia a ser utilizada para a análise de tais práticas.

3.2 Metodologia de análise geral

Depois de breve descrição de instrumentos participativos de parlamentos não ancorados em tecnologia de informação e comunicação, a atenção agora se volta para o universo empírico relativo às experiências participativas digitais em casas legislativas. Há algumas práticas destacáveis em andamento, que variam em formato, objetivos e efetivo alcance mas que em comum têm a natureza de facilitar a interação entre sociedade, por meio de indivíduos e grupos sociais, e parlamentos – em especial órgãos colegiados, tais como grupos parlamentares e comissões temáticas, além de parlamentares individualmente. E todas comungam da interface digital como veículo de interação.

A parte a seguir deste capítulo será destinada à análise geral de conjunto de experiências similares de alguns locais do mundo que procuram, de alguma forma, atender a esses critérios. O objetivo é o mapeamento de práticas variadas de democracia digital realizadas por parlamentos com suas diversas nuances, que denominamos de *minicasos*, experiências menos estruturais ou profundas de participação em parlamentos, para melhor contextualização das outras duas experiências que comporão estudos de caso nos próximos capítulos, o Senador Virtual do Congresso Nacional do Chile e o Programa e-Democracia da Câmara dos Deputados.

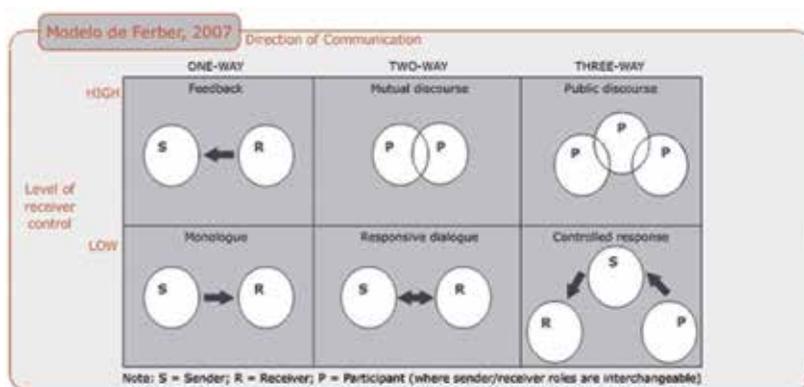
Adotar-se-á como forma de seleção dos estudos de caso e minicasos dessa pesquisa o modelo de análise defendido por Paul Ferber, Franz

Foltz e Rudi Pugliese (2007) sobre níveis de interatividade entre instituição e cidadão. Segundo tais autores, existem seis tipos de processos de interação entre os portais de determinada instituição – parlamento ou partido político – e a sociedade.

Esse esquema foi construído com base em concepção de Mcmillan (2002), restrita a quatro níveis de interação, que, por sua vez, utilizou as dimensões de controle do receptor e escolha do sujeito de Bordewijk e van Kaam (1986) associadas à noção de comunicação assimétrica (uma via) e simétrica (duas vias) de Grunig e Grunig (1989). Ferber, Foltz e Pugliese realizaram então algumas modificações ao modelo inicial de McMillian, principalmente ao acrescentar duas outras categorias, com vistas a permitir análise de aplicações de alta interação em portais, inclusive com a introdução de esferas multi-interativas que permitiriam o debate público (decorrentes da chamada Web 2.0).

No esquema a seguir, os círculos representam a função dos portais como emissores (S) de informação e de indivíduos como receptores (R). Participante (P) é a função do emissor que se torna também receptor e vice-versa, ou seja, acontece quando portais permitem a interação ao publicar conteúdos que suscitam respostas por parte dos indivíduos.

ILUSTRAÇÃO 5 – Esquema original de seis partes da ciberinteratividade desenvolvido por Ferber, Foltz e Pugliese



Segundo Ferber, Foltz e Pugliese, há dois fatores essenciais que se correlacionam: a direção da comunicação (*direction of communication*) e o nível de controle do receptor (*level of receiver control*). O objetivo do esquema desses autores é diferenciar os graus de interação oferecida por portais para os cidadãos. Embora utilizem tal modelo para analisar portais políticos elaborados pela sociedade e partidos políticos, o modelo será considerado, neste trabalho, para análise de portais ou funcionalidades da internet desenvolvidas por parlamentos ou disponibilizadas em

portais de parlamentos, já que os objetivos dessas instituições do ponto de vista da interatividade são muito similares.

Na primeira coluna denominada *mão única (one-way)* estão aquelas relações com mínima interação. Quando há pouco controle por parte do usuário, ou seja, apenas recebe ou acessa informações no portal, denomina-se *monólogo (monologue)*. No quadrante imediatamente acima, denominado de *retroalimentação (feedback)*, o usuário pode, além de acessar informação, enviar sugestões, ou realizar algum outro tipo de inserção, sem saber se receberá resposta.

A segunda coluna, *mão dupla (two-way)* está relacionada a algum tipo de diálogo entre o portal e o usuário. Ocorre o *diálogo responsivo (responsive dialogue)* do quadrante inferior quando o portal oferece, por exemplo, serviços que precisam de alguma interação por parte do usuário. Por exemplo, o sistema de busca de proposições legislativas de portais demanda do usuário que informe o número, assunto ou autor do projeto de lei para devolver a informação selecionada.

No quadrante superior, o *discurso mútuo (mutual discourse)* implica envio e recebimento de mensagens de ambos, portal e usuário. Ao modificar a concepção inicial de McMillian, Ferber, Foltz e Pugliese consideram aqui apenas instrumentos que viabilizam comunicação interpessoal bidirecional, tal como troca de *e-mail* entre cidadãos e legisladores. Essa interação não é pública; somente acontece entre as partes.

Mas a grande contribuição de Ferber, Foltz e Pugliese foi estruturar uma terceira coluna, cujo foco é constituído de instrumentos viabilizadores do debate público, que permitem a participação de grupos de pessoas em processos deliberativos. No quadrante inferior, o sistema de *resposta controlada (controlled response)* implica interação coletiva de cidadãos com o portal, que detém ainda certo controle sobre o grau de participação.

A utilização de enquetes é um bom exemplo de resposta controlada, pois o portal (S) apresenta perguntas com opções predefinidas para que o cidadão faça sua escolha. Em seguida, o portal disponibiliza o resultado. Em outro exemplo, a participação coletiva em fóruns pode receber grande controle por parte do portal via moderação, quando as postagens somente são publicadas depois de autorizadas pelo moderador.

Enfim, no quadrante superior da terceira coluna, possibilita-se ampla participação e interação da sociedade em fóruns de discussão, blogues e em outros aplicativos da internet onde haja grande liberdade para a troca de informações e mensagens, não apenas entre a instituição parlamentar e o cidadão, mas também entre os próprios cidadãos. É o que Ferber, Foltz e Pugliese denominam de *discurso público (public discourse)*.

Assim, as experiências de participação digital em parlamentos selecionadas para este capítulo enquadram-se em três tipos de recortes, ou seja, relativos: a) ao nível de interação, com base no esquema de Ferber, Foltz e Pugliese; b) à origem institucional do desenvolvimento da experiência; e c) ao âmbito de competência do parlamento (nacional *versus* local).

Quanto ao nível de interação, as experiências a serem analisadas enquadram-se na categoria de portais de *mão dupla* (bi-interativos), como a maioria dos minicasos, e de *mão tripla* (multi-interativos), na classificação de Ferber, Foltz e Pugliese, como o e-Democracia e o Senador Virtual, constantes dos próximos capítulos. A seleção desses dois casos, em especial, está relacionada principalmente ao formato institucional mais elaborado e sistemático de tais experiências, que ou procuram envolver mais intensamente o cidadão no processo legislativo, ou são estruturados de forma permanente e sistemática na instituição legislativa respectiva.

Além disso, as experiências de e-democracia institucional selecionadas foram desenvolvidas e são administradas por parlamentos, ou seja, a sociedade interfere apenas como usuária e colaboradora, mas não como desenvolvedora. Esse é o segundo fator de recorte. Em outras palavras, a sociedade participa apenas na construção de conteúdo – apresentando ideias e argumentos, por exemplo – ao utilizar a plataforma digital desenvolvida por organizações parlamentares. Com isso, diferenciam-se daqueles portais, como TheyWorkForYou e OpenCongress, estudados no Capítulo 2 deste trabalho, que são organizados e desenvolvidos por cidadãos e grupos da sociedade e têm mais a função de tomada de contas em relação ao trabalho de parlamentos e a atuação de parlamentares.

O terceiro elemento importante no recorte da pesquisa condiz com sua finalidade de promoção de discussões sobre o processo legislativo, de cunho federal ou regional. Não se incluem, portanto, experiências ocorridas na esfera local. Grande quantidade de experiências de democracia digital atualmente se localiza nas municipalidades e pequenas comunidades, tanto no que se refere a sucessos como a fracassos, a exemplo do que acontece no portal e-Democracy⁵⁸.

O predomínio de experiências de e-democracia *lato sensu*, no âmbito local, em relação a outras no âmbito nacional, como o e-Democracia e o Senador Virtual, é objeto de pouca discussão nos meios

⁵⁸ O portal www.edemocracy.org reúne conjunto de comunidades virtuais de discussão sobre assuntos locais e subnacionais de partes dos EUA, Reino Unido e Nova Zelândia. São organizadas pela sociedade civil e não têm maior interação com instituições públicas.



acadêmicos. Alguns advogam que as experiências locais de participação digital ocorrem sobre questões e temas de maior acessibilidade à população, com o que a sociedade está acostumada a lidar, em detrimento de temas nacionais, cuja complexidade e distância do dia a dia do cidadão pode afugentar o engajamento (PATEMAN, 1992, p. 145).

Por exemplo, o morador da periferia da cidade de São Paulo conhece, em alguma medida, a problemática da educação local, pois convive com eventuais dificuldades de seus filhos que frequentam a escola pública municipal, por exemplo. Esse cidadão também sabe onde falta esgoto ou asfaltamento na sua vizinhança. Da mesma forma, tem discernimento para perceber a eventual falta de correspondência entre o imposto sobre território urbano pago todo ano e o serviço público efetivamente prestado para a melhoria das condições das ruas. Sofre cotidianamente com o problema de segurança do bairro. São assuntos, portanto, que o cidadão vivencia e tem interesse imediato.

Em princípio, o cidadão não teria o mesmo conhecimento de causa para discutir, por exemplo, questões nacionais como a reforma tributária, a política nacional de educação e o sistema previdenciário. Tais questões envolvem alto grau de complexidade e de abstração, se comparadas com os problemas concretos locais. É claro que – e isso é importante ressaltarmos – há discussões extremamente complexas também no âmbito municipal, como a política de transporte da cidade de São Paulo, por exemplo. No entanto, de forma geral, as discussões sobre problemas locais são mais “palpáveis” ao morador da comunidade. Daí o interesse deste trabalho de procurar saber em que medida as pessoas estariam dispostas a participar de discussões nacionais, cujas dificuldades parecem ainda maiores.

Outro aspecto também relevante na discussão e-democracia nacional *versus* e-democracia local é o estreitamento facilitado das relações de confiança e respeito entre membros da comunidade (FOUNTAIN, 2001). Relações formadas ou aprimoradas durante o convívio em mesma vizinhança incrementam o processo de discussão digital. Esse fator não é garantido em experiências de discussão nacional, principalmente em países cuja distância física do centro federal de poder – como Brasil e mesmo o Chile, em termos de latitude (o Chile é uma linguixa de 4.000 km, quase a costa brasileira) – torna mais difícil o encontro presencial de cidadãos. Por isso, o interesse deste trabalho em desvendar os desafios de projetos de interação digital para questões nacionais.

3.3 Democracia digital em parlamentos: minicasos

Inúmeras têm sido as experiências de interação digital em parlamentos nacionais e subnacionais do mundo inteiro. Inicialmente, destaca-se como instrumento muito comum a existência de fóruns *on-line* diversos, por meio dos quais as instituições promovem discussões sobre as proposições legislativas, com a possibilidade de emissão de opinião por parte da sociedade, bem como a realização de perguntas a parlamentares.

Para os efeitos deste trabalho, denominam-se minicasos as experiências observadas a seguir, já que apresentam elementos inovadores em termos de interação, mas não na mesma proporção, intensidade e sistematicidade das experiências objeto dos próximos capítulos. A análise dos minicasos basear-se-á em fontes secundárias e na observação direta dos portais.

Procuramos destacar como minicasos experiências que apresentam aspectos diferenciados, seja pela inovação trazida, seja pela peculiaridade em face de seu contexto político e social, ou pelo pioneirismo em vista da grande reprodução de práticas similares que têm ocorrido nos últimos cinco anos, em especial.

A América Latina tem-se destacado como berço de várias dessas experiências, conforme registra Andrea Perna (2010), que realizou pesquisa detalhada sobre boas práticas de participação digital em parlamentos latinos (também BATISTA, 2009; BATISTA e STABILE, 2011). De imediato, percebe-se grande semelhança entre elas, o que pode ser parcialmente explicado pelo intercâmbio natural entre os países latinos, facilitado pela língua comum (espanhola, com exceção do Brasil) e por certa identidade histórica no processo de democratização ocorrido nas duas últimas décadas em um contexto variavelmente participativo (AVRITZER, 2002; AVRITZER e COSTA, 2003; DOMINGUES, 2009a).

Andrea Perna (2010, p. 159) ressalta como a experiência Senador Virtual do Senado do Chile, por exemplo, tem servido de modelo para países como Paraguai e Colômbia, cujos parlamentos firmaram convênios interinstitucionais com o Senado chileno e implementaram o Senador Virtual nos respectivos parlamentos⁵⁹.

Nessa mesma linha, embora com características próprias, há o Parlamento Virtual do Congresso Nacional peruano⁶⁰, que reúne alguns instrumentos participativos bastante comuns na *web*, tais como o envio

⁵⁹ Na Colômbia, a implementação não havia sido totalmente realizada até fevereiro de 2011.

⁶⁰ Acessível por meio do endereço eletrônico [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ParCiudadana/Documentos.nsf/Inicioboletinsweb/\\$First?OpenDocument](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ParCiudadana/Documentos.nsf/Inicioboletinsweb/$First?OpenDocument).

de sugestões e críticas para os parlamentares e fóruns livres de discussão. Merece destaque, no entanto, a sessão de “fóruns legislativos”⁶¹. Por determinado período, as comissões temáticas recebem sugestões específicas dos cidadãos por meio dos fóruns legislativos. As pessoas também são convidadas a emitir opinião objetiva sobre determinada proposição legislativa, a favor, contra ou propondo alternativa. O principal problema de tal experiência é a não disponibilização pública dessas contribuições. Os participantes apenas conhecem o teor das contribuições de outros participantes ao receber o relatório descritivo da participação depois do período de interação. Não há, portanto, a formação de uma arena pública multi-interativa de discussão.

A Câmara dos Deputados argentina disponibiliza em seu portal a iniciativa Banca 93. Após rápido registro, o usuário pode enviar comentários a projetos de lei em tramitação, assim como assinalar sua aprovação ou rejeição. Baseado em sistema de ranqueamento rudimentar, esse portal se caracteriza por pouca participação da sociedade, sem maiores repercussões na agenda legislativa. Conforme destaca Andrea Perna (2010), o principal problema das experiências latinas é a quase nenhuma repercussão no processo legislativo real. Vejamos abaixo experiências singulares de e-democracia legislativa em outros parlamentos do mundo.

3.3.1 Formulário de contribuição – parlamento neozelandês

O parlamento neozelandês disponibiliza um diferente sistema de participação popular no processo legislativo⁶². Os cidadãos ou grupos de interesses são convidados a apresentar sugestões e comentários aos projetos de leis e outras proposições em tramitação no parlamento por meio de instrumentos baseados em formulários de contribuição (*submissions*).

As comissões temáticas (*select committees*), responsáveis por analisar detalhadamente as matérias atinentes à sua área de atuação, recebem tais *submissions* por determinado período de tempo. Por exemplo, a Comissão Parlamentar do Comércio recebeu e apreciou as *submissions* oferecidas ao projeto de lei que trata sobre a regulação da ação de empresas transmissoras de estações de rádio no país.

⁶¹ Acessível por meio do endereço eletrônico <http://www.congreso.gob.pe/pvp/forosl/presenta.htm>. Último acesso em 2/2/2011.

⁶² Disponível no endereço <http://www.parliament.nz/en-NZ/PB/SC/MakeSub/>. As informações utilizadas para análise dessa experiência foram retiradas desse endereço, assim como de entrevistas realizadas com o corpo técnico responsável.

ILUSTRAÇÃO 6 – Imagem do sistema de *submissions* do portal do parlamento neozelandês

The screenshot shows the New Zealand Parliament website. The header includes the logo and the text 'NEW ZEALAND PARLIAMENT PAREMATA AOTEAROA'. Below the header is a navigation menu with the path: Home > Parliamentary business > Select committees > Make a submission. The main content area is titled 'Select committees Make a submission'. It contains a search form with fields for 'Keyword', 'Select committee', 'Parliament', 'Date', and 'Document type'. Below the search form is a table titled 'Make a submission' with columns for 'Title' and 'Closing Date'. The table lists three items: 'Education (Freedom of Association) Amendment Bill' with a closing date of 31 Mar 10, 'Inquiry into the identification, rehabilitation, and care and protection of child offenders' with a closing date of 19 Mar 10, and 'Fair Trading (Soliciting on Behalf of Charities) Amendment Bill' with a closing date of 19 Mar 10. Each item includes a note: 'Public submissions are now being invited on this bill. You can make your submission online.'

Para isso, o cidadão precisa preencher determinado formulário ou escrever carta de acordo com padrão definido pelo parlamento. Nesse documento devem constar sua identificação, a síntese dos motivos de aprovação ou rejeição do projeto de lei e quaisquer outros comentários pertinentes, inclusive com sugestão de modificação do texto legislativo. Pode-se preencher esse formulário *on-line* ou enviar por carta ao parlamento. Ao cidadão é permitido ainda solicitar apresentação ao vivo diante da comissão para justificar seus argumentos e detalhar seus pontos de vista.

Após o término do período de recebimento, a comissão passa a analisar tais recomendações. No relatório final da comissão sobre o projeto de lei em discussão geralmente consta rápida menção ao número de *submissions* apresentadas, sem mais informações sobre seu teor, nem se foram acatadas, ou rejeitadas pela comissão.

Na prática parlamentar, as *submissions* são utilizadas pelos legisladores durante as discussões como forma de fortalecer seus argumentos em determinado tópico, ou seja, funcionam como instrumento argumentativo de posições específicas no debate legislativo. Não há, no entanto, nenhuma análise quantitativa e qualitativa mais sistemática realizada pelo parlamento que evidencie informações, tais como: que tipo

de preocupações dos participantes predomina, quais tópicos merecem maior atenção, quem são os participantes e os interesses relacionados.

Embora tenha implicações participativas úteis ao sistema democrático parlamentar, o sistema de *submissions* neozelandês possui evidentes limitações. A primeira delas é da forma de participação propriamente dita. Para participar, o cidadão precisa compreender textos legislativos, disponibilizados como pressuposto.

Assim, de forma geral o cidadão não especialista no assunto, ou não habituado com os termos legais, teria dificuldade de emitir sua opinião, ou de apresentar comentários pertinentes. Como não existe nenhum tipo de moderação da participação, esse requisito privilegia o participante técnico e associado a grupo de interesse atuante na área, ou seja, que tenha mais familiaridade com o assunto.

Consequentemente, também não há preocupação no projeto neozelandês de promover ampla interação com a sociedade, pois a participação via *submissions* é definida de acordo com um formato muito específico, não facilitando, portanto, outras formas de participação, tais como respostas de enquetes, bate-papo virtual (*chats*) com parlamentares e discussões em blogues e fóruns.

Outro problema é a falta de publicidade das *submissions* apresentadas. Não há informação sobre seus autores e respectivo teor disponibilizados no *website* do parlamento. Assim, seu aproveitamento fica totalmente sujeito à discricionariedade dos parlamentares, não ficando eles sujeitos a amplas e legítimas pressões. Dessa forma, ainda não se contribui para o enriquecimento da qualidade deliberativa geral sobre o assunto em discussão pelo público. Não se sabe ao certo, por exemplo, se houve algum tipo de interesse predominante, ou de determinado grupo social. Embora os parlamentares de forma geral façam comentários sobre algumas das *submissions*, as que não são citadas passam despercebidas. E a sociedade não recebe a informação sobre as que foram preteridas.

O formato da experiência neozelandesa não permite, por exemplo, maior discussão entre a sociedade e os parlamentares. É uma participação do tipo mão única de *retroalimentação* (*feedback*) no modelo de Ferber, Foltz e Pugliese, já que não existe garantia de que o cidadão receberá alguma resposta da sua *submission*. O diálogo, ou seja, a comunicação de mão dupla somente ocorrerá em raras ocasiões em que é solicitada e permitida a representação oral da *submission* em audiência da comissão respectiva e, ainda assim, com limitações.

3.3.2 Parlamento 2.0 – parlamento catalão

O portal do Legislativo da região da Catalunha, o Parlamento 2.0⁶³, também merece destaque por permitir a comunicação com o cidadão por meio de várias ferramentas de redes sociais disponíveis na internet, tais como Facebook, Twitter, YouTube, Flickr e Netvibe. Assim, o cidadão pode acessar informações sobre o parlamento de diversas maneiras: assistir a vídeo de um deputado no YouTube, ver fotos de evento parlamentar no Flickr e acompanhar os acontecimentos legislativos no Facebook ou no Twitter.

O portal permite, em suma, sofisticada forma de comunicação da rotina parlamentar. Soma-se a isso a possibilidade de o cidadão receber informações específicas via *e-mail*, mediante cadastro, e também via RSS, ou seja, o usuário automaticamente recebe informações atualizadas por meio de um aplicativo instalado em seu computador.

Certamente é aí que reside uma das grandes vantagens do portal Parlamento 2.0: a sua capacidade de facilitar o acesso à informação para o cidadão, principalmente aquele familiarizado com ferramentas avançadas de Web 2.0. Um bom exemplo disso pode ser visualizado nas várias possibilidades que o cidadão tem de *customizar* a forma como recebe informações legislativas. Dessa maneira, o portal permite o monitoramento de informações legislativas em nível raramente alcançado se comparado com qualquer outro parlamento. Por exemplo, o cidadão pode utilizar a ferramenta Netvibes, o que lhe permite visualizar, na mesma tela dividida em colunas, várias informações de cunho legislativo.

Na imagem a seguir, há uma demonstração desse processo, com colunas sobre a agenda legislativa, notícias de interesse parlamentar, proposições legislativas, assim como acesso a vídeos no YouTube. Esse formato de apresentação de informações, contudo, exige do usuário certo conhecimento no uso dessas ferramentas.

⁶³ A Catalunha é uma comunidade autônoma situada na região nordeste da Espanha e engloba quatro províncias e várias municipalidades, inclusive sua capital, Barcelona. O portal de interação do parlamento catalão pode ser acessado pelo endereço www.parlament.cat/web/serveis/parlament-20.

ILUSTRAÇÃO 7 – Imagem do portal Parlamento 2.0: tela organizadora de informações legislativas de acordo com as preferências do cidadão



Quanto aos instrumentos de participação do portal, as várias possibilidades de interação geram certa confusão provocada pelo excesso de aplicativos oferecidos, mas sem objetivos muito definidos de participação. Por exemplo, o cidadão pode fazer perguntas ao presidente do parlamento sobre a agenda legislativa, cujas respostas são veiculadas publicamente.

O portal também disponibiliza série de blogs de deputados e grupos parlamentares, onde os cidadãos podem postar comentários ou fazer críticas ao processo legislativo. Além disso, há a possibilidade de apresentação de petições ao parlamento, quando o peticionário deseja que o parlamento tome determinada conduta a respeito de direitos individuais e coletivos. Com base no direito de peticionar expressamente previsto na Constituição espanhola, as petições são analisadas por uma comissão especificamente criada para esse fim.

O Parlamento 2.0 da Catalunha envolve, portanto, processos de interação de mão única, dupla e tripla, segundo o modelo de interatividade de Ferber, Foltz e Pugliese. No entanto, o sistema participativo do parlamento catalão peca pelo excesso, já que provê uma série de possibilidades de participação, o que torna a interação com a Casa muito difusa e, por consequência, confusa para o cidadão comum. Ademais, a interação carece de sistema de informação de efetiva repercussão dessas contribuições no processo legislativo, ou que contribuam para a função de fiscalização e controle do Poder Executivo catalão.

3.3.3 Participação Cidadã – parlamento basco

O parlamento do País Basco, situado principalmente no extremo da região norte da Espanha⁶⁴, apresenta conjunto de fóruns públicos em que os cidadãos são convidados a apresentar contribuições, ou realizar questionamentos sobre proposições legislativas. Qualquer partido político pode voluntariamente responder a tais questionamentos.

ILUSTRAÇÃO 8 – Imagem original do sistema de participação do portal do parlamento basco

Tema	Preguntas/Prejuntas	Respuestas	Autor	Último mensaje
Educación	[Pregunta] Quisiera saber que documentación tendría que presentar un centro de educación primaria para poder impartir el método Montessori, así como los pasos a seguir para su implantación y aplicación, un saludo.	2	ANALIZADO AGENCIADA REVISADO	Jun 27 de 2012 6:48 pm [Ver]
Educación	[Pregunta] Quisiera saber si en el colegio retiro de modo de tener que en la provincia y tienen un acuerdo de 2º y 3º de secundaria para el próximo año las niñas de esta localidad y alrededores podrán cursar en este centro que otro acuerdo por cierto mañana 2º y 4º de secundaria, para que no tengan que desplazarse a iras de este centro a otras localidades cercanos como por ejemplo legorreta, y poder tener los mismos derechos que tiene otros niños en otro centro de esta localidad que puede ofrecer el ciclo completo, gracias por su atención y espero respuesta	2	ANALIZADO AGENCIADA REVISADO	Jun 27 de 2012 12:02 pm [Ver]
Administración Pública	[Pregunta] Precisamente a Interrelaciones, es el Ayuntamiento en el que ha trabajado más 18 años de trabajo, en el que intento profesionalizar y en el que me quiero renovar por experiencia profesional, después que los 18 años a los que se refiere la disposición 14ª dentro de este ayuntamiento y en este momento las dificultades como interinas. Me gustaría que si existe alguna normativa que me dé la razón, cambios en salario, para no encontrar más al respecto (¿porqué que nadie habrá tenido que acudir a los tribunales por semejante tema) ¿existen volantes si existen dichas normativas? gracias por todo.	2	ANALIZADO	Mar 27 de 2012 4:37 pm [Ver]
Educación	[Pregunta] Quisiera saber concretamente que paso tiene que hacer el ayuntamiento de urren para que su departamento pueda poder presupuesto para la realización del inicio en el año 2013 del las obras del pre-proyectado con la cantidad de 1.900.000€ euros, ya se que usted contesta hace unos días al ay sobre algo parecido para no me queda claro que paso falta para que como tengo por parte del Ayuntamiento esta totalmente facturable y se pueda en el año 2013 empezar las obras de este ver en esta localidad tan necesario para nuestro niños, gracias por su atención esperamos verlos en la inauguración del colegio nuevo espero respuesta	1	ANALIZADO AGENCIADA REVISADO	Mar 27 de 2012 12:40 pm [Ver]
Administración Pública	[Pregunta] Con relación a la pregunta que le hice hace unos meses sobre la disposición adicional 18 de la Ley de Función Pública vasca (Leyona Foral) solicito me indiquen en dónde puedo conseguir un justificante oficial a esta profesional, la institución en la que trabajo solicita que los años trabajados como funcionario interino me los cuenten para acreditar la situación a la que hace referencia la disposición mencionada. Agradeceré mucho la contestación por parte de S&A-Foral para así me indique en qué caso para lo que necesito por favor demostrar de alguna forma que la interpretación que hacen en el departamento del personal de mi Ayto. está equivocada y poder basarme en algo que los quede más claro y así puedan rectificar. Comentar que hace más de 18 años en total trabajando en ese	2	ANALIZADO	Jun 27 de 2012 10:22 pm [Ver]

O formato da experiência basca⁶⁵ traz certa inovação ao estimular a competitividade entre os partidos políticos para responder as mensagens. Como as perguntas e dúvidas dos cidadãos são públicas, as respostas evidenciam quais partidos políticos destinam maior atenção a esse tipo de participação. Tal forma de participação provoca, portanto, a interação dos parlamentares via partido político. No exemplo seguinte, percebe-se a rivalidade entre dois partidos na resposta ao cidadão.

⁶⁴ Há um pequeno enclave basco no extremo sudoeste da França.

⁶⁵ Acessível pelo endereço eletrônico <http://partaide.parlam.euskadi.net/>. Último acesso em 18/1/2011.

ILUSTRACIÓN 9 – Imagem com exemplo da Participação Cidadã Cidadã do portal do parlamento basco



Além disso, os cidadãos estão habilitados a simplesmente emitirem sua aprovação ou rejeição sobre determinado projeto de lei. Assim, fica visível o grau de apoio popular de cada proposição. Importante ressaltar também a preocupação dessa experiência em se evitarem fraudes, exigindo-se, portanto, número de identidade validado pelo sistema, além do nome e endereço do cidadão como condição para participar dos debates.

Não obstante a riqueza de formatos e possibilidades de discussão, mecanismos como o sistema de fóruns do parlamento basco não têm suscitado grande participação do público, o que resulta em pouco impacto efetivo nos trabalhos de instituições parlamentares. Entre as possíveis causas para isso, arguem Peixoto e Ribeiro (2009), está a linguagem como problema básico. Em vez de usar a linguagem cotidiana informal, comum em blogues não governamentais, as experiências de participação digital em parlamentos são, de maneira geral, muito “oficiais”, em face da linguagem institucional que dificulta a comunicação, pois exige do participante mais labor na redação das contribuições e dessa forma inibe a participação do cidadão com capacidade de expressão limitada (PEIXOTO e RIBEIRO, 2009, p. 9).

Embora se adote o formato de participação do tipo mão tripla, segundo o esquema de Ferber, Foltz e Pugliese, no caso basco há certo controle na publicação das perguntas, enquadrando-se, por isso, na modalidade de *resposta controlada*. Além disso, ao observar-se o conteúdo das participações

percebe-se pouco interesse dos participantes e dos partidos respondentes em promover discussões mais aprofundadas sobre as proposições legislativas. Daí a predominância de perguntas muito específicas, na maioria das vezes envolvendo dúvidas de motivação pessoal do cidadão relativas a problemas que ele vivencia no dia a dia.

Por exemplo, um cidadão quis saber que tipo de documento deve apresentar numa escola pública para usufruir de determinado direito. Outro cidadão desejou saber como exercer certo benefício trabalhista. Tais perguntas evidenciam, inclusive, confusão em relação à competência do parlamento. A impressão final que se tem da Participação Cidadã do parlamento basco é de o sistema abrigar, na verdade, serviço de ouvidoria.

3.3.4 Encontros Abertos Digitais – Congresso Nacional norte-americano

O On-Line Town Hall Meetings: Exploring Democracy in the 21st Century, realizado no Congresso Nacional americano, traz elementos relevantes para a análise da interação entre sociedade e parlamentares. Trata-se, na verdade, de um experimento de pesquisa, coordenado por David Lazer, da Harvard Kennedy School e Northeastern University; Michael Neblo, da Ohio State University; Kevin Esterling, da University of California-Riverside e Kathy Goldschmidt, da Congressional Management Foundation (LAZER *et al.*, 2009).

O objetivo do projeto foi analisar como a internet pode facilitar o diálogo entre cidadãos e congressistas. Dessa forma, foram organizados vinte Encontros Abertos Digitais com deputados, em sessões individuais, em 2006, e apenas um encontro com um senador em 2008, alcançando cerca de 600 participantes no total. Esses encontros foram moderados pelos pesquisadores.

Cada congressista foi entrevistado na sessão sobre determinado tema de políticas públicas – a política de imigração, no caso. Os congressistas e os moderadores utilizaram um aparelho ligado a um computador que lhes permitia falar e ouvir um ao outro. Os participantes, posicionados diante de computadores em suas próprias casas ou locais de trabalho, podiam ouvir as respostas dos congressistas, enviar perguntas e postar comentários em forma escrita. Apenas mensagens fora do tema, redundantes, ininteligíveis ou ofensivas foram descartadas pelos moderadores, que procuraram valorizar a participação de todos, priorizando, por exemplo, questões de participantes que não haviam perguntado ainda em relação a outros mais proativos.



Os participantes foram selecionados segundo critérios de aleatoriedade e divididos em dois grupos: o dos participantes dos encontros (grupo de tratamento) e o de não participantes dos encontros (grupo de controle). Os dois grupos passaram por entrevistas em três momentos diferentes: antes dos encontros, uma semana após os encontros e a última logo depois da eleição. Os participantes dos encontros recebiam informações específicas sobre o objeto da discussão e assim podiam preparar-se melhor para o debate.

O experimento chegou a interessantes conclusões. Por exemplo, a taxa de aprovação dos parlamentares que participaram dos encontros aumentou depois do experimento. Em outras palavras, os eleitores participantes das sessões perceberam melhor as qualidades do parlamentar, tais como nível de envolvimento com o trabalho, acessibilidade e capacidade de realizar o trabalho parlamentar.

Também se verificou aumento da taxa de aprovação por parte dos eleitores do parlamentar em relação a suas opiniões sobre o assunto de políticas públicas discutido. Em suma, participantes foram influenciados pelos argumentos dos parlamentares quando tiveram oportunidade de ouvir e compreender seus pontos de vista, inclusive, conforme observam os condutores da pesquisa, com mudanças de opinião dos eleitores sobre aquele ponto. Por exemplo, deputados que defendiam a penalização de imigrantes ilegais nos EUA conseguiram convencer parcela dos participantes dos encontros que se posicionavam contrariamente à ideia antes do experimento.

A composição dos encontros foi marcada pela participação de eleitores dos mais variados tipos de relação com a política. Havia descrentes e frustrados com o sistema político, mas também disciplinados ativistas e entusiastas das formas tradicionais de fazer política. Não obstante, depois dos encontros, participantes estavam mais propensos a comparecer às eleições e convencer outros a participarem também, conforme apontam os autores do estudo.

Em busca de organizar a seleção das amostras de participantes de forma a conter grupos realmente representativos das diversidades próprias da *constituency*, Lazer *et al.* (2009) consideraram sete características demográficas, a saber: idade, minoria racial, gênero, dedicação religiosa, forte identificação com determinado partido político, renda e nível de educação. Uma das conclusões do estudo realça como jovens, minorias raciais e trabalhadores de baixa renda foram *significativamente* mais propensos a participar do experimento do que o contrário (adultos não jovens, maioria racial e cidadãos com alta renda). Similarmente, mulheres,

cidadãos menos partidários e não frequentadores de igreja se mostraram *levemente* mais entusiasmados em participar da experiência.

Surpreendeu os pesquisadores o fato de que, das sete características demográficas, apenas uma confirmou os resultados de outros trabalhos: a educação. No caso, cidadãos com alto nível de educação estão mais aptos a participar dos On-Line Town Hall Meetings do que cidadãos com baixo nível de educação. Todas as outras seis características demográficas indicaram resultados opostos a certas previsões tradicionais de participação, por exemplo, de que jovens e trabalhadores pobres participam menos do que adultos mais velhos e trabalhadores de maior renda.

Os participantes foram convidados por meio do recebimento direto de mensagem, e não por ampla divulgação no distrito, o que, para os pesquisadores, contribuiu para se alcançarem eleitores não normalmente localizáveis por métodos mais tradicionais de seleção. Como tal seleção se baseou na aleatoriedade, evitou-se assim a autoseleção, que poderia facilitar a participação de grupos normalmente mais engajados em política. Dessa forma, os parlamentares puderam interagir com eleitores que não utilizam os meios tradicionais de contato com parlamentares.

Nesse ponto, percebe-se entusiasmo excessivo por parte dos pesquisadores, na medida em que o recorte da seleção limitou o acesso dos participantes, restrito àqueles portadores de computador. Além disso, os participantes foram selecionados com base na lista de eleitores que demonstraram interesse em participar desse tipo de experiência (LAZER *et al.*, 2009, p. 31). Dessa forma, é questionável a forma como o processo aleatório de seleção foi realizado.

Lazer *et al.* (2009) ressaltam também o alto nível de deliberação da experiência, cumprindo requisitos como a garantia de qualidade de informação preparatória recebida pelos participantes sobre o assunto, a utilização de fatos precisos para fundamentar argumentos, equidade no processo de participação (todos podem participar com a mesma intensidade) e o respeito por pontos de vista alternativos.

A probabilidade de os participantes votarem no parlamentar-participante aumentou consideravelmente depois da experiência. Além disso, noventa e cinco por cento dos participantes aceitariam se engajar novamente em projetos participativos como esse. E os efeitos positivos também foram confirmados em sessão maior, já que nos encontros com os deputados se formaram pequenos grupos com quinze a vinte e cinco eleitores. No encontro com o senador, que contou com a participação de cerca de 200 eleitores, os resultados foram muito semelhantes.

Outro ponto destacável na descrição de Lazer *et al.*, a interface amigável contribuiu bastante para a viabilização do processo participativo. Por isso, priorizaram a utilização de *software* consideravelmente simples no seu manuseio que, inclusive, não exigisse computadores muito sofisticados para funcionar, a fim de se facilitar sua instalação e execução por usuários portadores de computadores com requisitos mínimos.

Em suma, Lazer *et al.* consideraram o meio digital bastante útil para a aproximação entre eleitores e parlamentares, principalmente por permitir interação em tempo real, ou seja, os participantes ouviam o parlamentar ao vivo, respondendo suas questões feitas na hora. No entanto, a experiência enquadra-se no tipo de interação mão tripla de *resposta controlada*, com base na classificação de Ferber, Foltz e Pugliese, pois a apresentação de questões pelos participantes foi moderada, e não houve discussão entre eles. Em suma, não se formou um ambiente público de discussão que facilitasse maior interação geral.

Não obstante, essa experiência pôde evidenciar a carência de mecanismos de interação contínuos entre representantes e representados no regime democrático. Quando experiências como essa acontecem, o processo de representação se aperfeiçoa e as pessoas passam a acreditar mais no sistema político, mesmo quando há discordância com o parlamentar em relação a opiniões específicas sobre políticas públicas.

Outro aspecto a se considerar nesse projeto é o quão marcado ele está pela forma de relacionamento entre o parlamentar e o eleitor próprio do sistema norte-americano, ou seja, do representante com seu representado sob a ótica da micropolítica do Capitólio americano. Experiência como essa se diferencia muito do experimento do parlamento britânico, a seguir apresentado. Nesse se valoriza a formação de esfera pública de discussão, com base na busca por interação entre grupos de cidadãos e a instituição parlamentar (principalmente representada pelos seus órgãos técnicos, as comissões parlamentares), para a discussão sobre temas ou proposições legislativas, com menos ênfase na relação específica e pontual entre representante e representado.

3.3.5 Consultas públicas temáticas – parlamento britânico

O parlamento britânico tem promovido uma série de experimentos de discussões *on-line* desde 1998. Até 2009, ocorreram mais de vinte On-Line Parliamentary Consultations, moderadas e organizadas pela Hansard Society, independente e apartidária entidade civil inglesa que realiza pesquisas, ações e projetos com vistas à modernização do parlamento.

Busca-se com isso o recrutamento de participantes experientes e conhecedores de assuntos específicos de políticas que foram objeto de discussão, tais como violência doméstica, créditos decorrentes de impostos que atingem a família, pesquisa em célula-tronco, reforma constitucional, e política de tratamento de diabete.

Stephen Coleman e Jay Blumler (2009, p. 91) promoveram detalhada análise de dois dos principais debates promovidos, o da consulta pública sobre violência doméstica, e do anteprojeto de lei da comunicação, cujos objetivos maiores eram:

- a) Reunir informação qualificada do público para auxiliar os parlamentares a entenderem melhor o assunto.
- b) Recrutar cidadãos que possam contribuir com evidências que não chegam ao parlamento pelas vias tradicionais, ou são rejeitadas de alguma forma.
- c) Permitir que participantes dessas discussões possam aprender uns com os outros sobre o assunto de mesmo interesse.
- d) Permitir que os participantes levantem pontos estratégicos das políticas não normalmente apresentados por outros meios.
- e) Permitir que os parlamentares possam interagir com os participantes por meio da plataforma *on-line*.
- f) Sumarizar os pontos de vista discutidos em documento a ser entregue ao parlamento como evidência oficial do processo de discussão legislativa.

A primeira experiência analisada por Coleman e Blumler, referente à violência doméstica, ocorreu durante o mês de março de 2000 e foi conduzida por um grupo parlamentar denominado All-Party Domestic Violence Group. Seu objetivo era estimular mulheres sobreviventes de violência doméstica a prestarem seu testemunho para grupo de parlamentares interessado em desenvolver uma nova política sobre o assunto.

A outra discussão, conduzida por uma comissão parlamentar mista entre parlamentares e nobres, especialmente constituída para esse fim, aconteceu em maio de 2002. Diferentemente da discussão sobre violência doméstica, essa experiência facilitava a participação da sociedade no debate sobre a política de comunicação como parte da fase preparatória para a deliberação parlamentar sobre o assunto.

As contribuições das duas discussões foram analisadas por um conjunto de técnicos preparados que aplicou questionários aos participantes e promoveu entrevistas com parlamentares após o fim dos experimentos.

No caso da violência doméstica, cuja discussão virtual recebeu a denominação Womenspeak, os participantes foram selecionados pela Hansard Society em parceria com a Women's AID, entidade civil de proteção a mulheres que tinha acesso confidencial a uma rede nacional de abrigos para vítimas de violência doméstica. Outras entidades de grupos voltados à defesa de mulheres e pessoas portadoras de necessidades visuais também auxiliaram nesse processo.

Em outubro e novembro de 1999, cinco meses antes do início da discussão *on-line*, realizou-se a fase de divulgação com a publicação de propaganda no jornal eletrônico da Women's AID. Houve também o recrutamento por meio de encontros regionais em pontos do Reino Unido. A maioria dos registros foi conduzida em encontros presenciais com os participantes, ou pelo correio.

Coleman e Blumler frisam dois desafios dessa discussão: acessibilidade e segurança. Muitas das mulheres participantes tinham problemas com a internet em face da pouca familiaridade com a rede ou dificuldade de acesso. Algumas conseguiram utilizar a internet em abrigos próprios para mulheres nessa condição, ou seja, cujas condições de segurança também auxiliavam no processo de "desabafo" de suas experiências de vida. Além disso, havia pessoas treinadas para ajudá-las a postar comentários, por exemplo.

Coleman e Blumler ressaltam o quanto o ambiente *on-line* fora propício à participação dessas mulheres no debate, o que não teria ocorrido, segundo eles, se o processo participativo tivesse seu foco em encontros presenciais no parlamento, já que muitas mulheres não gostariam de ter seus nomes registrados publicamente como testemunhas. No formato da discussão *on-line*, algumas mulheres preferiram criar nomes fictícios para não se exporem. Na pesquisa pós-debate, oitenta e cinco por cento dos participantes consideraram o *website* ambiente seguro. Foram realizados 1.574 acessos médios por dia e registradas 199 mulheres, que submeteram 960 mensagens.

Por outro lado, o recrutamento para a discussão sobre a política de comunicação transcorreu com mais facilidade, como era de se esperar, já que não implicava problemas de exposição. A assessoria de apoio à comissão parlamentar mista providenciou a lista de potenciais participantes, na maioria especialistas na matéria, para a Hansard Society, e outros não conhecidos do meio parlamentar foram agregados posteriormente. Também foram computados 1.949 acessos médios por dia com 373 pessoas que postaram 222 mensagens.

Enquanto na discussão sobre violência doméstica predominou o compartilhamento de experiências e opiniões entre os participantes por meio de processo de suporte mútuo, no debate sobre a política de comunicação, a ênfase recaiu na vontade dos participantes de influenciar a política a ser formulada sobre o assunto (COLEMAN e BLUMLER, 2009, p. 94).

Noventa e quatro por cento dos participantes da discussão sobre violência doméstica e oitenta e dois por cento dos participantes da discussão sobre política de comunicação não eram afiliados a organizações da sociedade civil relativas ao assunto em debate. Em suma, praticamente não houve representação de grupos de interesse nas discussões.

Outro aspecto que significativamente diferenciou uma discussão da outra diz respeito ao nível de interação entre os participantes: oitenta e dois por cento de todas as contribuições na discussão sobre violência doméstica foram respostas ou réplicas a mensagens anteriores de outros participantes, o que mostra o alto caráter de sociabilidade dessa discussão em comparação à da política de comunicação, em que apenas oito por cento das mensagens foram respostas a mensagens anteriores.

A pesquisa pós-debate mostrou que noventa e dois por cento dos participantes disseram ter aprendido algo novo durante a discussão sobre violência doméstica, o mesmo ocorrendo na discussão sobre política de comunicação em setenta e dois por cento. A pequena participação dos parlamentares em ambas as discussões se resumiu a 3,2% das mensagens na primeira, e 3,6%, na segunda.

Não obstante, três quartos dos participantes da discussão sobre violência doméstica alegaram ter aceitado participar em face da oportunidade de interagir com parlamentares. Embora tenha havido pouca participação dos parlamentares, noventa e quatro por cento dos participantes dessa discussão consideraram a experiência positiva nesse aspecto. No caso da discussão sobre a política de comunicação, cinquenta e três por cento dos participantes ficaram satisfeitos com o grau de envolvimento dos parlamentares e oitenta e sete por cento aceitariam participar novamente desse tipo de experiência.

Mas Coleman e Blumler (2009, p. 97) concluem que “se um objetivo das consultas *on-line* é aumentar a confiança pública nos políticos como bons ouvintes, os experimentos descritos aqui não trazem fundamentos para otimismo”⁶⁶. Nas entrevistas realizadas depois dos debates,

⁶⁶ Tradução livre do seguinte texto original: “If an objective of on-line consultations is to increase public trust in politicians as good listeners, the exercises reported here do not provide grounds for optimism”.



parlamentares manifestaram-se de forma variável, alguns considerando a experiência muito válida, principalmente por, ao mesmo tempo, reforçar pontos já sabidos sobre o assunto, assim como agregar aspectos não abordados, enquanto outros consideraram difícil acompanhar as discussões em face da falta de tempo.

Os dois estudiosos ingleses utilizaram três critérios para avaliar a qualidade deliberativa em seu estudo: a) de que forma as mensagens foram apoiadas em informações externas; b) a frequência das mensagens postadas; e c) o nível de interação entre tais mensagens e mensagens anteriores. O último ponto já fora analisado anteriormente, isto é, a discussão da violência doméstica obteve mais interação entre as mensagens do que a da política de comunicação.

No tocante ao primeiro critério, Coleman e Blumler citam que trinta e dois por cento das mensagens da discussão sobre violência doméstica mencionou fontes externas de informação. Esse índice subiu para quarenta e oito por cento na discussão sobre política de comunicação, o que mostra como a primeira discussão assumira caráter de troca de experiências subjetivas, enquanto a segunda obtivera melhor qualidade deliberativa, já que havia proporcionado plataforma de discussão mais baseada em argumentos racionais fundamentados.

Quanto à frequência das mensagens postadas, cerca de cinquenta e dois por cento dos participantes da discussão sobre violência doméstica submeteram apenas uma mensagem, e noventa por cento, menos que dez mensagens. E vinte e um por cento das mensagens foram apresentados por apenas dois participantes e um terço delas submetido por onze por cento dos participantes.

Na discussão sobre a política de comunicação, oitenta e dois por cento dos participantes submeteram apenas uma mensagem e havia somente quatro por cento de participantes frequentes, que contribuíram com menos de dez mensagens. Em suma, o nível de interatividade fora menor do que na discussão sobre violência doméstica.

Ao tecer algumas considerações conclusivas, Coleman e Blumler ponderam, em face das diferenças entre as duas discussões, que experiências com objetivos similares de aproximação da esfera civil com a pública podem configurar-se em diversos formatos e objetivos, embora com resultados positivos diferenciados.

Enquanto a discussão sobre violência doméstica assumiu faceta relativamente informal, com vistas a colher evidências decorrentes de experiências pessoais, o debate sobre a política de comunicação esteve mais fortemente conectado com o processo formal legislativo,

além de adotar estratégia multimídia para facilitar o acesso a cidadãos interessados.

De qualquer forma, Coleman e Blumler consideraram ter havido “um ambiente de maior inclusão para a deliberação pública” já que, de forma geral, os participantes não faziam parte da classe dos “tradicionais” participantes, tais como membros de partido político, lobistas ou interessados que transitam pelos órgãos de governo.

Resumem os autores que essas outras vozes destacadas nas discussões virtuais não seriam normalmente ouvidas pelo parlamento se não fosse desse jeito. Mas ressaltam a necessidade de preparação especial que tal processo demanda, assim como foi o processo de divulgação focada, realizada para a discussão sobre violência doméstica, e o suporte para minimizar os problemas da exclusão digital. Quanto à eficácia política, isto é, no tocante ao efetivo impacto no processo legislativo, os participantes da discussão sobre violência doméstica terminaram mais pessimistas dos que os partícipes da discussão sobre política de comunicação.

Essas discussões *on-line* pertencem ao tipo de interação mão tripla com a formação de *discurso público*, conforme a classificação de Ferber, Foltz e Pugliese, ou seja, permitem interação máxima não apenas entre cidadãos e parlamentares, mas também entre os próprios participantes. Com muita cautela, Coleman e Blumler entendem que o estudo tenha sido embasado em indicadores apenas elementares de qualidade discursiva:

“(...) proporções significantes de mensagens das duas consultas referiram-se a informações externas; participantes frequentes não dominaram a discussão em prejuízo da exclusão de outros; e, no caso da consulta sobre violência doméstica (Womenspeak), ocorreu alto nível de interatividade. Houve, com base em quase qualquer padrão democrático, debates civilizados e produtivos.”⁶⁷ (2009, p. 101)

⁶⁷ Tradução livre do seguinte texto original: “(...) significant proportions of messages to both consultations referred to external information, frequent posters did not dominate the discussion to the exclusion of others; and, in the case of the Womenspeak consultation, there was a high level of interactivity. These were, by almost any democratic standards, civilised and productive debates.”

3.4 Metodologia para os estudos de caso: como pesquisar experiências de democracia eletrônica?

3.4.1 Metodologia qualitativa aplicada

A realização de estudo de caso sobre projetos de democracia digital que estão em pleno desenvolvimento e evolução demandou certo esforço especial de definição metodológica por duas razões principais. Inicialmente, experiências de democracia eletrônica não se enquadram no formato de experiências participativas “tradicionais”, que têm sido muito estudadas principalmente pela sociologia e ciência política, com mais vigor a partir da década de 90, a exemplo do orçamento participativo de Porto Alegre e da experiência deliberativa do estado canadense British Columbia, já mencionados anteriormente.

Por envolverem aspectos extraordinários, como a própria tecnologia e a interação com redes sociais digitais, experiências de democracia eletrônica desafiam os métodos convencionais de pesquisa qualitativa, pois são práticas absolutamente mutantes, que rapidamente incorporam novas tecnologias e cujas interfaces refletem tal dinâmica. No momento de elaboração final desse trabalho, por exemplo, os portais do e-Democracia da Câmara de Deputados brasileira e do Senador Virtual chileno estavam em fase de reelaboração de suas interfaces, com promessa de mudanças substanciais.

Vários formatos metodológicos poderiam de alguma maneira ser aplicados aos casos selecionados. Por exemplo, a metodologia utilizada por Archon Fung (2007) ao analisar os *minipúblicos*, bem como por Graham Smith (2009) em relação às *inovações democráticas* são exemplos interessantes de métodos de análise de experiências participativas não necessariamente digitais, embora no trabalho de ambos haja elementos sobre experiências participativas eletrônicas em algum momento. Entretanto, a adoção desses métodos implicaria desprezo de aspectos essenciais para a compreensão das experiências participativas digitais, tais como a interface tecnológica e os aspectos institucionais que corroboram para o seu desenvolvimento, manutenção e evolução.

O outro importante aspecto desafiador da questão metodológica no estudo dessas experiências diz respeito ao seu formato experimental. Centenas de projetos participativos digitais, desenvolvidos pela sociedade, Estado (Executivo, Legislativo ou Judiciário) ou organismos internacionais, surgem todos os dias, com diferentes enfoques e alcances. Como os inúmeros instrumentos tecnológicos de *software* e *hardware* evoluem

acentuadamente, o experimentalismo nessa área, em processo sem fim de tentativa-erro, tem-se tornado a regra, com a comunidade acadêmica e técnica esforçando-se para depurar e compreender seus resultados.

É nesse sentido que teóricos de metodologia qualitativa defendem diferentes vertentes de análise para a incorporação de instrumentos heterodoxos na pesquisa científica. Laurel Richardson, por exemplo, considera relevante a utilização de formas de expressão que possam melhor descrever a complexidade de fenômenos sociais num mundo cada vez mais complexo, a exemplo da inclusão de escritas poéticas para a descrição de entrevistas de atores sociais em pesquisas qualitativas. Nesse caso, a poesia “...ajuda a problematizar confiança, validação, transparência e verdade”⁶⁸ (RICHARDSON, 2000, p. 933).

Sem chegar a esse extremo, adotamos, na análise dos dois estudos de caso, abordagem que contempla aspectos políticos, sociais e institucionais, com enfoque especial nesse último ponto, tendo em vista a grande importância dos elementos da organização administrativa parlamentar no desenvolvimento das interfaces tecnológicas, na gestão do conteúdo participativo e nos respectivos resultados efetivos da experiência.

A metodologia aplicada para os dois estudos de caso possui diferenças básicas em função da relação do pesquisador com as experiências objeto de estudo, embora em ambos os casos tenha-se aplicado a análise qualitativa. Utilizamos principalmente entrevistas semiestruturadas junto aos atores envolvidos nos dois projetos, o que possibilitou a exploração detalhada do caso.

A aplicação de questionário aconteceu somente quando o interlocutor preferia fazê-lo dessa forma, mais comum entre os parlamentares. Embora as respostas aos questionários tenham sido mais objetivas, essa fonte de informações também trouxe importantes descobertas para o trabalho. De qualquer forma, utilizamos nas entrevistas, como roteiro, o mesmo conjunto de perguntas constante do questionário.

As perguntas foram divididas em três categorias de acordo com os tipos de entrevistados: servidores públicos, participantes da sociedade e parlamentares. Selecionamos servidores públicos que participaram do desenvolvimento e da execução (na manutenção do dia a dia) de cada experiência.

A única diferença entre o e-Democracia e o Senador Virtual neste aspecto é a inclusão no primeiro de uma classe de servidores públicos

⁶⁸ Tradução livre do seguinte texto original: “...helps problematize reliability, validity, transparency, and truth”.



não contemplados no segundo: os consultores legislativos. Na Câmara brasileira, há especialistas nos diversos temas de políticas públicas, cerca de duzentos profissionais, distribuídos em vinte e uma áreas temáticas, que auxiliam os deputados brasileiros no processo legislativo de forma geral, sobretudo quanto aos aspectos técnicos. O Senado chileno não apresenta, em sua composição de carreira, profissionais organizados dessa maneira. Também pequenas modificações nas perguntas foram necessárias para adaptá-las às peculiaridades de cada experiência.

No projeto e-Democracia da Câmara dos Deputados brasileira, o autor da presente pesquisa desempenhou o papel de observador participante em virtude de sua atuação direta no desenvolvimento e implementação do projeto. Afastou-se, todavia, do projeto em agosto de 2009 e não participou da fase piloto, que perdurou até agosto de 2010.

Não houve, portanto, a participação deste pesquisador nas discussões de conteúdo das comunidades virtuais do e-Democracia. Durante esse período, além de acompanharmos diretamente as discussões no respectivo portal, realizamos entrevistas semiestruturadas e aplicamos questionários a 21 pessoas, entre parlamentares (6), participantes da sociedade (7) e servidores públicos (4 desenvolvedores e executores, e 4 consultores legislativos) que atuaram no e-Democracia.

Atkinson e Hammersley (1998, p. 111) ressaltam os diversos graus de participação do observador participante, sobretudo nos aspectos de: em que medida a condição de pesquisador é conhecida por aqueles que compõem o objeto de estudo; que tipo de atividades ele exerce no grupo; e de que forma o pesquisador conscientemente ou não adota a orientação das pessoas estudadas nas atividades realizadas.

Embora a observação participante seja mais aplicada a pesquisas etnográficas e o objeto de estudo deste trabalho não tenha esse caráter, consideramos satisfatórias as vantagens desse tipo de abordagem no presente caso em face do aprofundamento da análise que tal imersão pode proporcionar, mas atentos, por outro lado, aos perigos da contaminação de viés.

Procurou-se, assim, concentrar a pesquisa em práticas participativas digitais cujas dinâmicas sociais tenham relevância, não se exaurindo, entretanto, com isso, toda a experiência. A interface tecnológica e a análise do conteúdo das discussões, por exemplo, também compõem elementos essenciais para a compreensão científica dos casos estudados.

Para a realização da pesquisa sobre o Senador Virtual, foram utilizados alguns instrumentos de metodologia qualitativa também, tais como entrevistas semiestruturadas e questionários a servidores públicos

desenvolvedores e executores do projeto (6), senadores (3) e participantes do portal (7), no total de 16. Não obstante, realizamos também a análise direta do *website* Senador Virtual, bem como de documentos disponibilizados pela equipe responsável pela administração do projeto⁶⁹. O autor da presente pesquisa atuou nesse caso como observador distante.

A estrutura de análise dos estudos de caso selecionados para esse trabalho está sintetizada no quadro a seguir. Três macroaspectos serão considerados para a análise das experiências: a interface tecnológica, a gestão da participação e o impacto nas decisões legislativas.

ILUSTRAÇÃO 10 – Quadro sobre a metodologia para avaliação de experiências participativas digitais em parlamentos

Elementos de análise	Interface tecnológica (instrumento de interação)	Gestão da participação	Eficácia política (impacto nas decisões legislativas)
Questões	a) Como os instrumentos de interação são desenvolvidos e organizados? b) Como os participantes interagem com a instituição?	Como são coordenados os processos administrativos internos dos parlamentos no tocante à preparação, organização e ao processamento das contribuições resultantes da participação?	Como as contribuições dos cidadãos repercutem nas decisões legislativas?

3.4.1.1 Interface tecnológica

Na análise da interface tecnológica, o objetivo é conhecer a fundo o desenho do instrumento de participação proposto, a fim de melhor compreender as consequências desse formato. Lawrence Lessig (2003) ressalta a importância da arquitetura da internet como fator determinante para a realização dos seus resultados. O defensor da “cultura livre” advoga a ideia de flexibilização dos direitos autorais de conteúdos disponibilizados na internet para que o maior número possível de

⁶⁹ Alguns documentos impressos e digitais foram utilizados para a análise da experiência: a) o material das apresentações realizadas pelo chefe de Informática e pela chefe do Setor de Informações do Senado chileno; e b) estatísticas diversas sobre o uso do portal Senador Virtual. Tais documentos podem ser acessados mediante solicitação à Oficina de Informaciones del Senado do Chile.

pessoas ao redor do mundo possa acessar tal material, transformá-lo em novos conteúdos e divulgá-lo livremente na *web*.

Para Lessig, as regras embutidas na forma como a internet está organizada são estratégicas na definição dos efeitos do seu uso pelas pessoas. Por exemplo, segundo esse autor, certa produtora que desenvolva um desenho animado mas imponha limitações de uso ao seu produto na internet impede que artistas, produtores e diretores possam utilizar tal conteúdo para a elaboração de novos produtos, o que mina a criatividade humana e sua capacidade de inovação.

Também o clássico pensador de mídias Marshall McLuhan (1997) apontava na década de 60 como as mídias não podiam ser consideradas apenas canais passivos de informação. Elas também estruturam o processo de pensar; em outras palavras, modelam e controlam a escala e a forma de associação e ação humana. Daí nasceu a máxima de McLuhan: “o meio é a mensagem”, ou seja, a forma como é estruturado determinado conteúdo afeta o conteúdo da mensagem que se pretende transmitir⁷⁰.

Sob a inspiração dos ensinamentos de Lessig e McLuhan, pretende-se analisar a *forma* de participação expressa pela interface tecnológica como aspecto determinante dos seus resultados. Por exemplo, a arquitetura da plataforma do Senador Virtual chileno, ao demandar participação com base principalmente em opções de múltipla escolha, diferencia-se em termos de resultados e incentivos de participação do formato proposto pelo e-Democracia brasileiro, que requer participação mais aberta, voltada para a deliberação pública, como se poderá constatar mais adiante.

Esta pesquisa recai sobre portais legislativos que oferecem aplicativos variados de interação com o cidadão. Vale saber em que medida o grau de interação combinado com um determinado formato gera diferentes resultados para as instituições legislativas. O impacto de informações detalhadas sobre proposições legislativas disponibilizadas em portais de parlamentos, mas sem ferramentas de participação, pode ser grande para fins de transparência do processo legislativo, embora com pouco ou nenhum efeito sobre as decisões legislativas. De outra forma, blogues em portais legislativos podem funcionar como espaços de discussão legislativa com potencial impacto na rotina parlamentar.

Zack (1993, p. 212) sugere alguns fatores essenciais para definir interação, não se referindo necessariamente à interação digital. Segun-

⁷⁰ Bem dentro do belo pensamento de São Tomaz de Aquino de que *a forma é o limite do conteúdo*.

do ele, a comunicação deve permitir troca incessante e simultânea de informação mutuamente compartilhada. Por exemplo, o participante pode auxiliar o outro a construir frases durante o diálogo e assim por diante. Além disso, os participantes devem poder elaborar coletivamente conteúdos de forma espontânea, imprevisível e evolutiva, com a possibilidade de interromper a comunicação quando quiserem, bem como mudar de ideia, reescrevendo ou reeditando suas participações.

Zack ainda ressalta a importância da comunicação não verbal múltipla. Assim, a interação entre as pessoas também ocorre por meio de processos comunicativos como gestos, posição do corpo, tonalidade de voz, maneira de falar, recomeços, pausas, entre outras várias formas de comunicação.

O grande desafio das novas tecnologias é, portanto, proporcionar condições similares à comunicação presencial, permitindo, assim, interação profunda entre participantes não situados necessariamente no mesmo espaço. Além disso, o universo digital se propõe a prover novas situações de discurso não possíveis ou limitadas pelas formas de interação convencionais ou ao vivo.

E grandes avanços têm sido observados recentemente por meio de fóruns, blogues e *wikis* (ferramenta de construção colaborativa)⁷¹, amplamente utilizados na internet, que permitem a organização e a comunicação entre pessoas em diferentes momentos e por diferentes formas, com alta capacidade de recuperação de conteúdo das contribuições dos participantes, o que não é possível ser realizado pelas formas de interação convencionais, conforme se observou mais detalhadamente no Capítulo 2.

Assim, interessa-nos daqui em diante entender as experiências participativas cujas interfaces permitem e estimulam interações no mais alto grau, de acordo com a classificação de Ferber, Foltz e Pugliese, com base em interações múltiplas inseridas na categoria *mão tripla*. As duas experiências que serão objeto de análise de casos, o Senador Virtual e o e-Democracia, são tentativas de criar uma arena pública de participação onde a interação pode ocorrer de várias formas, envolvendo conjunto de pessoas. O objetivo desse elemento de análise, portanto, é explorar como essa interação da interface se

⁷¹ Muitas outras formas de interação digital têm surgido. Apenas para citar alguns exemplos, destacam-se os avanços das TVs digitais interativas e, principalmente, dos videogames com leitores de movimentos corporais, que permitem a interação das pessoas com o aparelho por meio de gestos: Wii da Nintendo (<http://www.nintendo.com/wii>), Xbox (Kinect) da Microsoft (<http://www.xbox.com/en-US/kinect>) e PS3 (Move) da Sony (<http://us.playstation.com/ps3/playstation-move>).

desenvolve e quais são os elementos da interface que afetam a qualidade e quantidade de participação.

Nos últimos anos, novos parâmetros têm sido desenvolvidos para a mensuração da qualidade da interação de *websites* da internet. Um desses critérios baseia-se na usabilidade. Segundo Jakob Nielsen (2010), um dos maiores estudiosos do assunto, a usabilidade abrange cinco aspectos essenciais:

- a) **Facilidade de aprendizagem:** o grau de facilidade do usuário em realizar tarefas básicas na primeira vez que acessa o portal.
- b) **Eficiência:** uma vez aprendido a utilizar o portal, qual é a velocidade do usuário em realizar tarefas.
- c) **Reconhecimento:** depois de estar determinado período de tempo sem acessar o portal, qual o grau de esforço do usuário para readquirir proficiência no seu manuseio.
- d) **Erros:** quais são os erros de navegação que os usuários cometem, o quão severos são esses erros e como o usuário se recupera após ter cometido algum.
- e) **Satisfação:** qual é o grau de satisfação do usuário ao utilizar o portal.

A usabilidade adquire especial importância na análise de portais de interação no modelo de mão tripla de Ferber, Foltz e Pugliese. Ao permitirem interação entre diversos usuários, tais portais exigem maior complexidade de organização de seus vários aplicativos a fim de torná-los efetivamente viáveis para o uso. De que adianta um portal com várias possibilidades de participação e interação se os usuários se perdem na navegação e não conseguem encontrar o que procuram?

As entrevistas a participantes do e-Democracia e Senador Virtual e o acesso a reclamações e sugestões enviadas aos respectivos setores de administração dessas experiências revelaram importantes informações sobre como os participantes têm compreendido os objetivos de tais projetos e se a forma proposta por tais interfaces realmente logra êxito em estimular a participação eficaz.

Assim, é relevante compreender como os instrumentos de interação em cada portal foram organizados e disponibilizados para os participantes, e que efeitos isso gerou no processo participativo. Será que a forma de interação proposta auxilia ou prejudica a relação com o parlamento? Que efeitos que a forma (a interface) tem no processo legislativo? Essas são algumas questões necessárias para a compreensão desse elemento, a forma.

3.4.1.2 Gestão da participação

Se é relevante observar a *forma* em que a participação ocorre, resta saber também *o que* se faz com o conteúdo resultante. A gestão da participação, segundo item de análise, compreende a administração dos processos internos das organizações legislativas que podem colaborar para que as contribuições dos cidadãos alcancem os parlamentares. Andrea Perna aponta os problemas decorrentes da gestão da informação de instrumentos de participação em parlamentos latinos. No caso especial da Câmara dos Deputados, Perna (2010) frisa como os vários instrumentos de participação digital oferecidos pela Casa acarretam problemas de gestão interna dos *inputs*, o que compromete sua utilidade para a tomada de decisão.

Que tipos de processos internos organizacionais são necessários para tornar o conteúdo da participação em algo concreto que possa repercutir na rotina parlamentar? Estão os parlamentos organizacionalmente preparados para lidar com esse novo procedimento, a gestão da participação? São necessários recursos humanos especiais para processar essa nova rotina?

Além disso, como funciona a política de comunicação externa e interna a respeito do processo participativo? Quais são os custos administrativos de atenção e energia para a consecução dos objetivos de tais experiências? Qual é a importância da atuação de especialistas em políticas públicas em todo o processo? Enfim, a análise do funcionamento da máquina administrativa, por meio do mergulho nos aspectos organizacionais, compõe significativa parcela na avaliação da efetividade do processo participativo.

3.4.1.3 Eficácia política

Além de compreender o caminho pelo qual o conteúdo participativo trafega dentro da organização parlamentar, precisamos observar qual foi sua repercussão real no processo legislativo. Relevante, portanto, é saber em que medida as experiências Senador Virtual chilena e e-Democracia brasileira implementaram processos efetivos de influência na opinião dos parlamentares de cada país e, conseqüentemente, em suas decisões sobre projetos de lei.

Contudo, é importante destacar desde já as dificuldades inatas ao processo de aferição desse ponto, tendo em vista a concorrência de outros elementos de influência das decisões parlamentares. Por exemplo, paralelamente à participação digital da comunidade virtual sobre o Estatuto da Juventude – um dos debates ocorridos no e-Democracia



brasileiro –, outros processos de participação e deliberação não digitais continuaram acontecendo, tais como as audiências públicas presenciais, encontros de parlamentares com lideranças sociais no assunto, discussões parlamentares em comissões permanentes, e assim por diante.

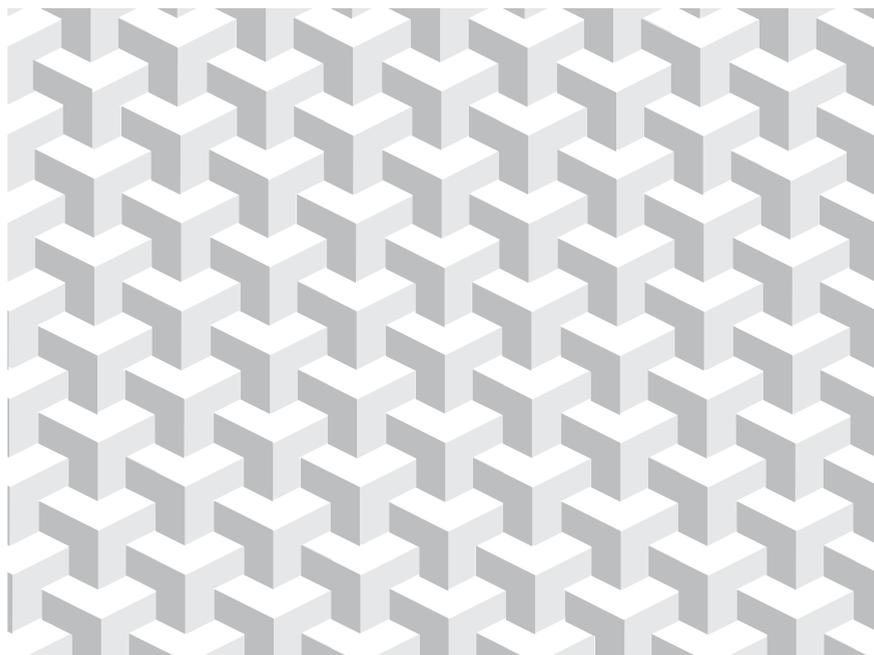
Daí decorre o desafio de se apurarem de forma isolada os efeitos do processo de participação digital na tomada de decisão legislativa. As entrevistas realizadas a parlamentares, técnicos e participantes, no entanto, ajudaram na compreensão do impacto específico da participação digital no processo legislativo, como será esclarecido mais adiante.

Dessa forma, além do impacto efetivo na elaboração legislativa propriamente dita, queremos também observar o grau de impacto do processo participativo na rotina parlamentar de forma geral, isto é, nas ações legislativas que antecedem a elaboração legislativa. Por exemplo, as participações geraram algum efeito nas reuniões de comissões parlamentares? Os deputados ou senadores discutiram em audiências públicas presenciais algumas das ideias apresentadas pelos participantes do e-Democracia da Câmara dos Deputados brasileira ou do Senador Virtual do Senado chileno, respectivamente? A participação afetou a agenda legislativa de alguma forma, como com o aceleração de tramitação? Os deputados e senadores obtiveram acesso ao conteúdo das participações? E o contrário também é importante: de que forma ações parlamentares refletiram no processo participativo?

O esquema da análise abrange, portanto, a) a *interface tecnológica*, ou seja, a forma ou a porta de entrada pela qual o conteúdo participativo “entra” na organização; b) a *gestão da participação*, relativa ao *processamento interno* desse conteúdo na organização parlamentar; e c) a *eficácia política*, isto é, o *resultado efetivo* da participação na elaboração legislativa. Nos capítulos seguintes iremos, portanto, aplicar tal esquema aos casos selecionados, o Senador Virtual do Senado chileno e o e-Democracia da Câmara dos Deputados brasileira.

4

ESTUDO DE CASO: SENADOR VIRTUAL DO SENADO DO CHILE



4.1 Descrição

4.1.1 Definição e objetivos

A principal forma de interação do portal Senador Virtual do Senado chileno ocorre por meio de enquetes detalhadas sobre os principais projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional desse país. Uma vez cadastrado, o cidadão pode emitir sua opinião sobre os projetos de lei disponibilizados na plataforma do Senador Virtual. O teor de cada projeto de lei divide-se em duas partes. Inicialmente, o cidadão é convidado a opinar sobre a ideia geral do projeto.

Além da consulta geral sobre o projeto de lei em questão, o portal possibilita ao cidadão expressar sua opinião detalhadamente sobre cada um dos principais artigos, ou principais pontos, por opções de múltipla escolha: aprovação, rejeição, abstenção. A ideia básica é proporcionar ao usuário condições de análise das proposições legislativas como se senadores fossem, por isso o nome Senador Virtual: considera-se cada participante um virtual senador.

As razões que motivaram a criação do Senador Virtual eram inicialmente políticas, de aproximar o Senado ao cidadão comum, mas também técnicas, relativas à necessidade de difundir conceitos básicos das tramitações de leis por meio da sua aplicação prática. Destaca-se, portanto, a necessidade de desenvolvimento de sistema de retroalimentação da comunicação entre os senadores e a população chilena, por meio do qual os senadores tomariam conhecimento sistemático da opinião da sociedade sobre as proposições legislativas, ao tempo que esta seria também regularmente informada das discussões e decisões daqueles. Alguns servidores entrevistados também ressaltaram o objetivo de melhorar a imagem negativa do Congresso Nacional chileno frente à sociedade.

4.1.2 Interface tecnológica

Além de participar das enquetes, o cidadão pode apresentar sugestões de textos substitutivos, com redação alternativa à versão oficial, e aditivos, que acrescentam disposições novas, isto é, não contempladas na redação original do projeto de lei. Cada um dos projetos de lei está sujeito a prazo limitado de participação, findo o qual o resultado é enviado para as comissões temáticas responsáveis pela apreciação do projeto de lei. Portanto, a disponibilização de cada projeto de lei

para receber opiniões e sugestões dos cidadãos acontece anteriormente ao processo de discussão realizado pelos parlamentares, cujo principal foro reside em tais comissões temáticas.

ILUSTRAÇÃO 11 – Imagem da tela principal de participação do Senador Virtual (exemplo aleatório)



Para participar, o cidadão precisa registrar-se por meio do preenchimento de formulário eletrônico com informações como nome, *e-mail*, localidade a que pertence, gênero, profissão e idade. O objetivo do registro é proporcionar mecanismo de melhor aferição estatística dos participantes, bem como evitar fraudes em votações realizadas pela internet.

Sem registro, as votações poderiam ser facilmente distorcidas por meio da votação repetida pelo mesmo usuário de forma ilimitada. Uma primeira curiosidade do sistema de registro advém da possibilidade de assinalar a residência em outro país, obviamente com vistas a permitir a participação do cidadão chileno que reside no exterior. Mesmo antes de expressar seu voto favorável ou contrário, ou se abster de votar, o cidadão pode acessar o resultado preliminar sobre qualquer um dos projetos de lei em discussão para saber como os outros participantes votaram e se manifestaram.

ILUSTRACIÓN 12 – Imagem da tela do SV com os resultados parciais da participação sobre determinado projeto de lei



Ademais, o cidadão possui página disponibilizada pelo sistema com síntese de suas votações e opiniões, o que o auxilia a visualizar todo o histórico de sua participação no portal Senador Virtual. Ao mesmo tempo, o cidadão pode acessar o texto original do projeto de lei e sua tramitação com maiores detalhes e em qualquer momento, já que essa informação se encontra facilmente acessível na página de participação do projeto de lei respectivo.

ILUSTRACIÓN 13 – Imagem da tela do SV com comentários apresentados pelos participantes



4.1.3 Desenvolvimento do projeto

O primeiro impulso para a criação do Senador Virtual partiu de um pedido do senador Sergio Bitar e do secretário da Comissão de Fazenda em 2001 ao coordenador-geral de Informática do Senado. O senador pleiteava a construção de *website* interativo que permitisse a coleta da opinião da sociedade sobre determinado projeto de lei muito polêmico em tramitação à época, que regulamentava o divórcio no país.

Formou-se, então, grupo composto por secretários de comissões, funcionários do Departamento de Informações e outros do Departamento de Imprensa do Senado chileno, que procurou formular as primeiras diretrizes do projeto. Funcionários da Biblioteca do Congresso Nacional também participaram das primeiras reuniões de desenvolvimento, já que havia a necessidade de integração da futura plataforma do Senador Virtual com a base de dados para apoio documental da biblioteca⁷².

O primeiro desafio residia na complexidade e tecnicismo próprio das proposições legislativas que demandavam certo conhecimento do assunto em discussão, além de familiaridade com a interpretação de textos legislativos, habilidades não comuns ao cidadão médio.

A apresentação da primeira proposta obteve certa rejeição do corpo funcional do Senado que iria trabalhar no dia a dia da experiência. Embora tal proposta permitisse participação mais elaborada por parte da sociedade, demandava grande trabalho de processamento pela equipe do Senador Virtual.

Desenvolveu-se, portanto, sistema de enquetes que facilitava a participação simples, organizada de forma a exigir menos intervenção humana na compilação de seus resultados para distribuição aos senadores. Iniciada em agosto de 2001, essa primeira versão foi denominada e-Legislação (e-Legislación) e depois passou por uma série de ajustes até se transformar no Senador Virtual, lançado em 30 de julho de 2003.

As transformações tomaram corpo principalmente depois da atuação mais decisiva no processo do pró-secretário do Senado, Sr. José Luis Allende, que exercia a função de chefe-geral da administração da

⁷² A Biblioteca do Congresso Nacional é órgão autônomo do Congresso Nacional chileno que concede suporte técnico para deputados e senadores, bem como para outros setores técnicos das duas Casas. A biblioteca possui quadro de carreira próprio e projetos independentes, tendo recentemente participado de projeto de reestruturação geral com financiamento internacional do Banco Interamericano de Desenvolvimento. Destaca-se pela grande quantidade de ações e serviços de inovação, tais como o projeto Ley Fácil, que apresenta em linguagem simples e acessível informações básicas sobre as leis mais relevantes do país. Disponível no *website* http://www.bcn.cl/guias/index_html.

Casa à época. Com a permissão do então presidente da Casa, senador Hernán Larraín, ele coordenou comissão integrada por grupo multidisciplinar de servidores que desenvolveram a nova versão.

Nessa versão incorporou-se processo de seleção dos projetos de lei que seriam disponibilizados no Senador Virtual, na forma específica de participação que refletia o processo legislativo. Também foi agregado sistema de processamento da informação. No começo, para estimular o cidadão a participar, houve exigência de poucas informações para a realização do cadastro do participante, sem a obrigação de preenchimento de vários campos de formulário, muito comum na internet. Não se cobrava, portanto, a informação relativa ao local de residência, por exemplo. Anos depois, o sistema de registro foi substituído por outro mais moderno, pois o anterior gerava problemas de certificação do registro do participante, o que irritava o usuário. O novo sistema de registro também incluiu mecanismos para evitar a duplicação de votação.

O *software* utilizado foi desenvolvido pelo próprio Departamento de Informática, sem auxílio de consultoria externa, já que a contratação de serviços externos implicaria complicados e demorados procedimentos administrativos. Houve, no entanto, contratação de empresa especializada para a elaboração da parte gráfica do *website* do Senador Virtual.

4.1.4 Gestão da participação

O primeiro ponto a destacar na questão da gestão da participação no Senador Virtual refere-se à forma de seleção dos projetos de lei a serem disponibilizados para a participação. Essa triagem é realizada por um comitê especificamente criado para esse fim. Compõem o comitê secretários de algumas comissões temáticas, a chefe do Departamento de Imprensa e a chefe do Departamento de Informações, todos funcionários de carreira do Senado chileno. Dessa forma, nem todos os projetos de lei sujeitos à deliberação do Senado são objeto de análise no Senador Virtual.

Os membros do comitê guiam-se por princípios políticos e de ordem prática para escolha das proposições do Senador Virtual. Por meio da sensibilidade política e experiência legislativa de seus membros, o comitê seleciona projetos de lei de grande interesse público, ou que promovam mudanças sociais substanciais. Ao mesmo tempo, ponderam sobre a viabilidade administrativa de investir tempo e esforço da equipe em disponibilizar projetos de lei que demandam trabalho extraordinário

para a elaboração da sua “tradução”, ou que exigem do cidadão médio conhecimentos técnicos aprofundados exorbitantes.

Em seguida, promove-se a “tradução” dos projetos de lei em textos mais simples e autoexplicativos, acessíveis ao cidadão comum, no formato de perguntas. Esse trabalho é realizado pelo secretário da comissão em que tramita a proposição legislativa selecionada. Os secretários são invariavelmente advogados, com experiência em técnica legislativa, não necessariamente especialistas no assunto em questão.

Essas propostas de perguntas são encaminhadas para o comitê, que pode aceitá-las, rejeitá-las ou apresentar outro texto. O comitê também observa o andamento do processo participativo de cada projeto de lei. Pode haver, por exemplo, a postergação do prazo de participação em determinada proposição caso haja grande interesse da sociedade naquele tema, ou mesmo em face da necessidade de conceder mais tempo de divulgação do prazo de participação para determinado projeto de lei.

Após a tradução do texto legislativo para linguagem acessível, o secretário de comissão encaminha esse conteúdo para o Departamento de Informações, que utiliza a **plataforma de moderação** para gerenciar todo o processo participativo do Senador Virtual. A plataforma de moderação é uma interface desenvolvida para uso da equipe do Senador Virtual, principalmente do pessoal do Departamento de Informações, com o objetivo de gerenciamento do processo participativo. A plataforma de moderação será detalhada no item seguinte.

O órgão mais estratégico para o funcionamento do Senador Virtual é, por conseguinte, o Departamento de Informações, que, além das funções de administração geral do sistema de moderação, mantém contato com os participantes, por exemplo, ao informá-los da abertura de prazo para participação na discussão sobre novo projeto de lei.

Encerrado o prazo de participação, o Departamento de Informações prepara relatório simplificado em que consta a síntese dos dados quantitativos, como o número de participantes, o resultado geral da votação, a quantidade de sugestões apresentadas, isso tudo com algumas demonstrações gráficas, conforme se pode verificar no Anexo desta pesquisa (ao final deste livro). Os relatórios, entretanto, não abrangem o teor das sugestões apresentadas, mas disponibilizam o endereço eletrônico do portal do Senador Virtual, onde tal conteúdo pode ser acessado.

Esses relatórios são então disponibilizados no *website* do Senador Virtual, bem como enviados aos comitês parlamentares⁷³ e aos senadores membros das comissões temáticas referentes ao assunto do projeto de lei. No âmbito das comissões, os senadores recebem esse material e decidem em que medida o conteúdo da participação, que compreende o resultado da votação dos cidadãos e as sugestões substitutivas e aditivas oferecidas, será considerado na elaboração do texto final da lei.

A plataforma de moderação

A plataforma de moderação permite ao seu administrador as seguintes ações: a) inserir os textos simplificados dos projetos de lei no portal do Senador Virtual, na forma de perguntas; b) obter os dados estatísticos da participação, tais como o número de participantes e respectivos locais de residência; c) excluir mensagens que violem o manual de uso do Senador Virtual, como textos obscenos ou que se desviem do assunto do projeto de lei; d) gerenciar sistema de administração de mensagens *customizadas* para os participantes; e e) definir as palavras-chave responsáveis pela classificação das sugestões apresentadas.

Além da participação objetiva ao afirmar se concorda, discorda ou se abstém de opinar sobre cada disposição dos projetos de lei, o participante do Senador Virtual pode livremente apresentar sugestões de novas ideias, então não contempladas no texto. Cada sugestão ou comentário será classificado numa categoria própria, a fim de permitir ao participante visualizar o resultado final da participação, conforme se pode observar no exemplo a seguir.

⁷³ Os comitês parlamentares são compostos por senadores que representam seus respectivos partidos e têm a função de estabelecer ações relativas ao processo legislativo, como a definição da pauta do plenário da Casa, por exemplo. Têm funcionamento e competência similares aos colégios de líderes das casas parlamentares brasileiras.

ILUSTRAÇÃO 14 – Quadro do resultado da participação no SV sobre projeto de lei que proíbe o monopólio da informação comercial de caráter pessoal

Perguntas	Sim	Não	Abstenção
Está de acordo em abrir o tratamento da informação comercial a outras empresas, proibindo o monopólio desse tipo de informação?	255	340	69
Do contrário, é partidário de que a informação comercial seja administrada pelo Estado?	421	190	57
Sugestões e contribuições	Total		
Informação comercial	32		
Monopólio da informação comercial	10		
Permissão para conceder a administração a outras empresas	10		
Administração pelo Estado	35		
Outros assuntos	54		

Tradução livre. Conteúdo acessado em 10/9/2010, que demonstra os resultados parciais da participação neste projeto.

O quadro mostra, então, as manifestações de participação objetiva (votos a favor, contra ou abstenção) sobre os dois pontos principais do projeto, expressos em forma de perguntas. Além disso, houve algumas outras sugestões apresentadas em cinco categorias definidas pelo Departamento de Informações do Senado: informação comercial, monopólio da informação comercial, permissão de administração por outras empresas, administração pelo Estado e outros assuntos. Eis dois exemplos de sugestões apresentadas na categoria “informação comercial”:

“1. Nem o Estado nem empresas devem manter informações sobre as pessoas; não importa se tal informação é comercial, política, ou outra, salvo a necessária para efeitos de investigação policial, judicial e por razões óbvias relativas ao serviço de registro civil. Esta informação deve ser intransferível; quer dizer, jamais deve ser entregue a outras instituições, salvo para os efeitos anteriormente descritos.

(...)

7. A informação comercial a respeito dos antecedentes comerciais e financeiros (bancos e instituições afins) deve ser administrada apenas por tais instituições e pelo Estado. Essas instituições devem ser proibidas de difundir tais informações por qualquer via ou propósito, salvo se o titular o autorize expressamente. Há um verdadeiro

tráfico de dados entre empresas que lucram com informações que não lhes pertencem, para fins de discriminação e mau uso.”⁷⁴

Assim, os profissionais do Departamento de Informações e das comissões permanentes precisam alimentar a plataforma com as perguntas de cada projeto de lei que constará das enquetes. A seguir apresentamos o formulário digital que auxilia esse processo ao elencar conjunto de campos a serem preenchidos, tais como a síntese geral do projeto, o período de participação e as perguntas gerais e particulares que vão constar da enquete do Senador Virtual.

⁷⁴ O conteúdo original de tais sugestões foi acessado em 10/9/2010 no endereço eletrônico <http://www.senadorvirtual.cl/aportesclasific.php?ideleg=1717eidclasi=808enombre=Informaci%F3n%20comercialeque=1eorigen=2>. É necessário registro inicial para poder acessar tal endereço. Seguem os textos originais citados, traduzidos livremente, com os respectivos números de ordem de contribuição:

“1. Ni el Estado ni los privados deben mantener información de las personas; ya sea comercial, política, u otra, salvo la que es necesaria para efectos de investigación policial, judicial y la que por razones obvias debe manejar el servicio de registro civil. Esta información debe ser intransferible; es decir jamás debe ser entregada a otras instituciones, salvo que sea requerida para los efectos anteriormente descritos.

(...)

7. La información comercial, en lo respectivo a antecedentes comerciales y financieros (bancos e instituciones afines) debe ser manejada solo por la institución en cuestión y el estado, esta institución debiera tener prohibido difundir estos antecedentes por cualquier vía o propósito salvo que el titular lo autorize expresamente, hay un verdadero tráfico de datos entre empresas que hasta lucran con antecedentes que no les pertenecen, esto se presta para discriminación y mal uso.”

ILUSTRACIÓN 15 – Imagem da plataforma de moderação do SV: formulário de alimentação das perguntas das enquetes

The screenshot shows the 'Senador Virtual' interface with a sidebar menu on the left containing options like 'MODERADOR', 'INGRESO DE PROYECTOS', 'ADMINIST. DE MENSAJES', 'ADMINIST. DE CLASIFIC.', 'CONTACTENOS', 'RESULTADOS', 'AVISOS SRL', and 'USUARIOS'. The main content area is titled 'INGRESO DE PROYECTOS' and contains the following sections:

- PROYECTO:** A form with fields for 'ID Proyecto' (containing '268-07'), 'Fecha inicio', and 'Fecha término'.
- DESCRIPCION EN GENERAL:** A section with a 'DESCRIPCION PARA SENADOR VIRTUAL' field, a 'Discusión' dropdown (set to 'General'), a 'PUBLICAR' button, and two rows of 'Fecha inicio' and 'Fecha término' fields.
- CATEGORIAS PARA LA DISCUSION EN GENERAL:** A table with columns 'Categoría' and 'Pregunta' (containing '¿?'). It lists 10 rows, each with a 'Borrar' button.
- CATEGORIAS PARA LA DISCUSION EN PARTICULAR:** A table with columns 'Categoría', 'Pregunta', and 'Fecha (publicación/actualización)'. It lists 10 rows, each with a 'Borrar' button.

A ilustração seguinte mostra como a plataforma de moderação permite ao administrador definir e organizar essas categorias.

ILUSTRACIÓN 16 – Imagem da plataforma de moderação do SV: sistema de classificação de sugestões

The screenshot shows the 'Senador Virtual' interface with a sidebar menu on the left. The main content area is titled 'Clasificación general' and displays the following information:

- Navigation tabs: 'Presentación', 'Manual de uso', 'Inscripción', 'Contactenos', 'Proyectos notados', and 'Puntos'.
- Section: 'Clasificación general' with a dropdown menu.
- Project details: 'PROYECTO: 268-07' and 'Materias'.
- List of suggestions:

Voto de confianza en el Gobierno	Borrar
Voto por Presidente de la República	Borrar
Voto por otras autoridades	Borrar
Otros asuntos	Borrar
	Borrar
	Borrar
- A 'Borrar' button at the bottom right.

É também possível a administração de mensagens informativas e motivadoras para os participantes do Senador Virtual. Mensagens como “obrigado por participar”, “venha participar também da votação deste outro projeto”, ou que contenham informação estratégica, tal como “o projeto de lei em que você participou foi apreciado pelo Senado e transformou-se em lei” são muito comuns, como se observa na ilustração a seguir.

**ILUSTRAÇÃO 17 – Imagem da plataforma de moderação do SV:
sistema de administração de mensagens**



4.1.5 Outras informações

Desde a sua criação em 2001, com a primeira versão então denominada e-Legislación, até maio de 2010, o Senador Virtual obteve mais de 75 mil participações em 181 projetos de lei sujeitos à votação em seu *website*, conforme se verifica na tabela seguinte.

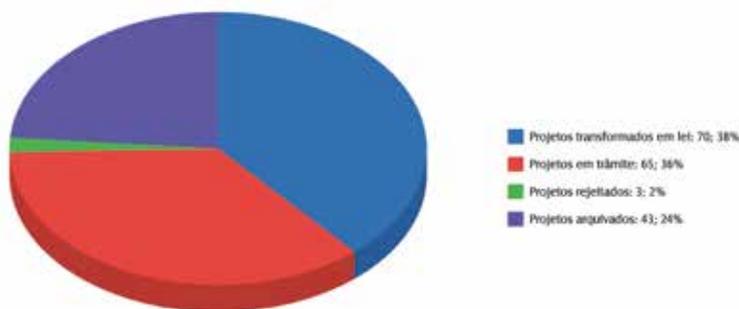
TABELA 1 – Dados estatísticos do Senador Virtual

Ano	Nº de projetos de lei	Nº de votos	Média anual de votos por projeto
e-Legislación (2001-2002)	9	1.474	164
2003	16	1.925	120
2004	35	9.890	283
2005	28	8.882	317
2006	25	7.249	290
2007	20	6.458	323
2008	23	9.289	404
2009	14	22.976	1.641
2010	11	7.425	675
Total	181	75.568	418 (média geral de votos por projeto)

Fonte: Departamento de Informações do Senado do Chile. Atualização em 30 de abril de 2010.

Desses 181 projetos, 116 foram efetivamente apreciados pelo Senado chileno, resultando em 70 projetos aprovados, 3 rejeitados e 43 arquivados, conforme se observa no gráfico a seguir.

ILUSTRAÇÃO 18 – Gráfico do estado de tramitação de projetos de lei submetidos ao SV



Desde 2001, o sistema de registro do Senador Virtual recebeu 35.187 pedidos de inscrição, dos quais havia 31.633 participantes ativos em 30 de abril de 2010. Como visto, desses ativos, cerca de 58 por cento (19.960 usuários) realizaram ao menos uma participação no Senador Virtual desde sua criação.

4.2 Análise

4.2.1 Interface tecnológica

Limitações da liberdade de participação

No modelo de Ferber, Foltz e Pugliese, a experiência Senador Virtual chileno se enquadra como arena de discussão coletiva mão tripla (*three way*) no padrão de resposta controlada, ou seja, o Senado (emissor), por intermédio do portal, informa sobre projetos de lei, auferes escolhas e comentários do cidadão (receptor) e disponibiliza tais inserções ao público.

O portal efetiva grande controle sobre a emissão do conteúdo por parte do cidadão: apenas uma entrada por proposição. O participante está impedido de reformular sua opinião, ou mesmo continuar participando da discussão daquele projeto de lei com os próprios participantes e parlamentares. Em suma, a interface permite participação, mas não deliberação.

A pouca liberdade de participação facilita, consequentemente, a administração do conteúdo participativo, já que tanto o resultado da votação, como as sugestões e comentários apresentados pelos participantes não recebem nenhum tratamento, a exemplo do que ocorre no e-Democracia brasileiro com a preparação de relatórios sintetizados que demandam trabalho humano. Em virtude do trabalho de moderação da equipe do Senador Virtual, apenas as sugestões ofensivas ou que violem normas de boa conduta do portal são descartadas e, portanto, não publicadas.

Ao contrário dos problemas de organização do e-Democracia da Câmara brasileira, que demanda forte ação humana de processamento, o conteúdo do Senador Virtual já está automaticamente pronto para a publicação no próprio portal, ou na forma de relatório impresso para os senadores. Entretanto, a redução do custo administrativo de organização das contribuições, por um lado, contrasta com a relativa pouca liberdade de participação, já que os usuários não podem interagir com os parlamentares e os outros participantes.

Quanto à usabilidade, o portal possui sistema de navegação simplificado, facilitador da participação. Ao apresentar na primeira página a lista de projetos de lei sob votação com o botão à direita escrito “Votar”, o portal do Senador Virtual (SV) exige do usuário mínimo esforço para participar. Basta clicar nesse botão e responder as perguntas. Além disso, na aba “Manual de Uso”, o usuário pode-se informar de como participar e qual a destinação de sua opinião.

ILUSTRAÇÃO 19 – Imagem da tela de convite à participação do Senador Virtual



Assim, a simplicidade da plataforma do SV também contribuiu para sua acessibilidade a qualquer tipo de participante. Como as duas formas de participação oferecidas no SV, enquetes e apresentação de sugestões, praticamente não suscitam dúvidas, o formato da interface auxilia a navegação e reduz as chances de o participante não

compreender o processo de participação, ou se perder na navegação. Os entrevistados não registraram problemas nesse sentido, embora houvesse reclamação quanto ao sistema inflexível de participação: “O formato da participação é muito rígido, deveria permitir maior interação, às vezes eu já estava de acordo com alguns dos pontos de um projeto e contra outros, mas na avaliação final tinha que aprovar, rejeitar ou abster-me de votar”⁷⁵. De qualquer forma, o SV apresenta custos mínimos de aprendizagem do processo participativo.

Evolução da interface

Quanto à sustentabilidade do processo de evolução da interface, o Senador Virtual realizou poucos avanços no decorrer de sua história. A maior mudança ocorreu na transformação do e-Legislación (a primeira versão) para o Senador Virtual, e mais recentemente houve a alteração apenas visual do projeto, o que o tornou mais amigável para o usuário. Não ocorreram, entretanto, maiores mudanças na forma como a participação é realizada, ou seja, o sistema de enquetes com inserção de sugestões abertas continuou o mesmo, observação também confirmada por Marques (2008).

Novas funcionalidades que estimulem a interação própria da Web 2.0, como plataformas deliberativas de fóruns, blogues e bate-papos (*chats*), não foram agregadas. Não houve também a integração do portal com plataformas de redes sociais, como Facebook, Twitter e MySpace, nem a inclusão de mecanismos de acompanhamento automático das informações do portal, como o RSS. Dessa forma, embora tenha sido pioneiro na interação digital institucional a partir de 2001, quando o processo de interação 2.0 estava ainda embrionário, o Senador Virtual não proporcionou avanços consideráveis nesse sentido posteriormente.

Um dos principais motivos determinantes da pouca evolução da interface decorre principalmente da “falta de prioridade do Senado em investir recursos da instituição no desenvolvimento de novas funcionalidades para o Senador Virtual”, segundo um dos técnicos da equipe envolvida. Há custos relevantes nessa questão. Inicialmente, o custo de investir recursos humanos do setor tecnológico do Senado chileno para o desenvolvimento de novas funcionalidades. Como vários dos processos de organizações públicas estão de alguma forma relacionados à incorporação, desenvolvimento e aplicação de tecnologia, as equipes

⁷⁵ Tradução livre do seguinte texto original: “El formato en que uno participa es muy rígido, debiera permitir mayor interacción, a veces yo estaba de acuerdo con algunos puntos de un proyecto y en contra de otros, pero en la evaluación final siempre tenía que aprobar, rechazar o abstenerse”.

de informática encontram-se invariavelmente muito atribuladas, como é o caso da equipe tecnológica do Senado chileno.

Ao mesmo tempo, a evolução de *softwares* utilizados na internet acontece em ritmo avassalador. As equipes de tecnologia em entidades públicas, a exemplo do Senado chileno, têm grande dificuldade em acompanhar tais tendências e adaptá-las às peculiaridades de suas organizações. A contratação de serviços externos tecnológicos, extremamente necessários como forma alternativa de agregar inovação a curto prazo, costuma ser morosa, pois esbarra em processos licitatórios complexos.

Em outros casos, as demandas de modernização exigem treinamento especializado para os tecnólogos, cuja contratação de serviços de instrução recai no mesmo problema de delonga do processo licitatório. Em suma, as condições estruturais de organizações públicas dificultam a incorporação de tendências tecnológicas. Quando vêm, chegam defasadas em face da demora do processo. Restou evidente que ambos os contextos institucionais do e-Democracia brasileiro (conforme veremos mais adiante) e do Senador Virtual chileno padeceram desse problema.

O sistema de participação

Há outro aspecto relevante para avaliação da quantidade de participação e dos seus resultados. Antes de manifestar sua opinião, o senador virtual pode observar o resultado preliminar da participação na aba de nome “Resultado Preliminar”. Tal mecanismo tem sido condenado por estudiosos de participação (SALGANIK, DODDS e WATTS, 2006; SALGANIK e WATTS, 2008) por acreditarem que a decisão do participante possa ser influenciada pelo acesso a resultados ainda não definitivos, vez que gera comportamento de conformidade com estes resultados.

Por exemplo, o participante que não tem opinião formada sobre determinado assunto e verifica nos resultados preliminares que há expressiva maioria contrária ao projeto de lei em questão, pode tender a manifestar-se também favoravelmente sem procurar conhecer mais a fundo o projeto. Assim, esse sistema de conformidade, aliado ao fato de o portal do SV não permitir a realização de discussões entre os participantes, não contribui intensamente para a formação de opinião sobre os projetos de lei objeto da participação. E pode, dessa forma, enviar o resultado da participação.

4.2.2 Gestão da participação

Automatização da gestão

Um dos pontos positivos do Senador Virtual certamente é a forma como a gestão da participação foi organizada. Ao elaborar a plataforma de moderação, a equipe de informática reduziu os custos administrativos de moderação. A simplicidade e a interface amigável da plataforma de moderação contribuem para o manuseio facilitado pelos secretários de comissões e os funcionários do Departamento de Informações.

Qualquer funcionalidade que gerasse processos deliberativos mais abertos acarretaria maior trabalho de administração por parte da equipe gestora do Senador Virtual, um dos problemas apontados na análise do e-Democracia brasileiro. A expressão de ideias e valores de forma mais profunda entre vários participantes, numa plataforma deliberativa, requer, ao fim da discussão, esforço de organização e análise da equipe envolvida na participação para depurar esse conteúdo, transformá-lo em informação facilmente compreensível e disponibilizá-lo em forma de relatório para os senadores.

Por outro lado, a plataforma de moderação permite a comunicação em larga escala com os participantes, facilita o processo de inserção das perguntas de cada projeto de lei em discussão no Senador Virtual pelos secretários de comissão parlamentar temática e auxilia na administração de outros aspectos da participação. Por conseguinte, o processo de estratificação do conteúdo participativo, ou seja, do resultado da participação é realizado de forma praticamente automática. Assim, o relatório final da participação, disponibilizado para os senadores, é elaborado sem maior labor da equipe envolvida, ao contrário do e-Democracia, que demanda considerável trabalho por partes dos consultores legislativos no filtro da participação, como se poderá observar detalhadamente mais adiante.

Coordenação superior

Aspecto muito relevante na evolução do Senador Virtual, na fase inicial entre 2001 e 2003, bem como na manutenção do projeto no decorrer de seus nove anos de existência, advém da sua gestão. O projeto adquiriu sustentabilidade e maior comprometimento dos órgãos envolvidos

no Senado quando o pró-secretário do Senado, o alto gestor administrativo dessa casa legislativa, assumiu a coordenação do projeto⁷⁶.

O Senador Virtual iniciou-se com objetivo mais limitado na sua versão e-Legislación. Sua gestão era descentralizada e compartilhada entre funcionários das comissões, do setor de informática e do Departamento de Informações. Com a participação estratégica do então pró-secretário em 2003, o projeto adquiriu novo *status* na Casa e o processo de coordenação foi centralizado, inclusive com a criação de um comitê.

Daí decorre a relevância desse modelo de gestão para a incorporação e manutenção de processos que trazem inovação para organizações públicas complexas, a exemplo de parlamentos. Assim como aconteceu com o e-Democracia brasileiro, como veremos mais à frente, a coordenação superior, na pessoa do alto administrador da instituição, garante apoio administrativo e político para a promoção de mudanças organizacionais e a necessária acomodação das novas funções na rotina administrativa do parlamento.

Afinal, projetos de inovação em ambientes dominados pela inércia natural da burocracia recebem resistência dos órgãos voltados para a realização de rotinas, pois tais projetos demandam novos procedimentos e, por consequência, mais trabalho de todos os setores envolvidos. Dessa forma, a força política e administrativa de altos gestores da Casa é imprescindível, principalmente nos primeiros meses, para minimizar tal resistência à incorporação dessas novas ações nas rotinas dos órgãos envolvidos, até que o projeto esteja consolidado com a evidência geral de seus benefícios políticos e administrativos.

4.2.3 Eficácia política

Como o escopo do Senador Virtual não abrange maior análise do conteúdo participativo, o sistema desenvolvido atende a contento a necessidade de emissão de relatórios simplificados e impressos que contenham apenas os dados estatísticos básicos e o conjunto de sugestões oferecidas pelos participantes em relação a cada projeto. No entanto, tais relatórios não contemplam outras informações importantes do processo participativo que permitam melhor visão da participação, a exemplo da identificação da parte do Chile que tenha registrado o

⁷⁶ Do ponto de vista hierárquico, há apenas o secretário do Senado em posição superior, responsável por assessorar o presidente do Senado, além de atuar na relação entre o universo parlamentar e administrativo da Casa. No entanto, o pró-secretário exerce a gestão administrativa propriamente dita, ao tempo que reporta ao secretário do Senado o andamento dos trabalhos.

maior número de participantes em cada rodada de participação para cada projeto de lei, por exemplo.

Do ponto de vista político, informações como essas são cruciais para os senadores, principalmente para fins eleitorais. Afinal, todo parlamentar gostaria de saber em que parte do Chile há maior interesse em determinado projeto, que grupo social se interessa por tal proposição, ou o que os participantes eleitores de sua base eleitoral pensam sobre o projeto de lei em questão.

Ao mesmo tempo, como o impacto desses relatórios sobre a opinião dos senadores tem sido mínimo, não se pode avaliar em que proporção relatórios com mais informações e avaliações mais aprofundadas sobre o conteúdo participativo teriam impacto sobre os parlamentares⁷⁷.

Em suma, não há elementos suficientes para afirmar efetiva conexão causal entre as sugestões apresentadas pelos senadores virtuais e o conteúdo dos projetos de lei efetivamente aprovados pelos senadores. Em outras palavras, não se pode assertivamente concluir em que extensão os senadores de fato leem os relatórios da participação do Senador Virtual e levam em consideração tais contribuições.

A equipe que trabalha no Senador Virtual não acompanha o processo de decisão legislativa depois da realização da participação. Assim, o primeiro ponto que desperta atenção nessa análise diz respeito à pouca divulgação dos relatórios finais da participação encaminhados aos senadores. Esse material é entregue por escrito, mas fica disponível também no *website* do Senador Virtual. Os técnicos da equipe do SV entrevistados afirmaram categoricamente que desconhecem o efeito real do Senador Virtual no processo decisório, conforme ilustra a resposta de um deles:

“O nosso trabalho termina quando os relatórios da participação são entregues, pois deixamos os senadores totalmente à vontade para utilizá-los como quiserem. Eu, particularmente, acredito que há alguns que pelo menos dão uma olhada no resultado da participação, mas não sabemos se esses relatórios são de fato considerados na tomada de decisão.”

Um dos senadores entrevistados também mostrou ceticismo quanto ao efetivo impacto das participações do SV na atuação dos senadores:

⁷⁷ Assim como foi realizado no e-Democracia, em especial na comunidade virtual sobre o Estatuto da Juventude.

“Eu não tenho elementos suficientes para generalizar, mas, à primeira vista, tenho a percepção de que os senadores, embora recebam cópia dos relatórios (do SV), não são leitores habituais dessas propostas e talvez considerem como informação os resultados das votações favoráveis ou contrárias que os participantes emitem.”⁷⁸

Além disso, não existe maior envolvimento do setor de comunicação do Senado na divulgação desse relatório. Dessa forma, o conhecimento sobre os resultados finais da participação atrai interesse praticamente restrito aos participantes daquele específico projeto de lei que têm acompanhado a discussão legislativa sobre o assunto, como foi o caso do projeto de lei destinado a regulamentar a responsabilidade por danos de animais perigosos.

Também não há espaço para comentários, discussões e análises dos resultados da participação no portal do Senador Virtual que assim pudesse estimular o debate e a propagação desses resultados para a esfera política de forma mais contundente. Em suma, tal material tende a ser muito pouco aproveitado pela sociedade chilena e pelos senadores. Além disso, a disponibilização, apenas no portal, das ideias novas, sugestões e críticas apresentadas, ou seja, somente em meio eletrônico, certamente dificulta também seu acesso direto pelos senadores que preferem – ou estão mais acostumados a – tomar conhecimento de informações impressas em papel.

Assim como o e-Democracia brasileiro, o Senador Virtual não envolve processos decisórios na participação, ou seja, os participantes apenas manifestam opiniões, que evidentemente não têm efeitos vinculantes em relação à tomada de decisão dos senadores sobre os projetos de lei que foram objeto da participação. Tais opiniões são sugestivas apenas.

Não obstante, uma das grandes qualidades do Senador Virtual é a possibilidade de apresentação de ideias novas e críticas ao projeto. Assim, além de votar se concorda ou não com cada dispositivo do projeto de lei, o participante pode agregar criatividade, expressar sua opinião livre, ou apresentar informações estratégicas ao projeto de lei em discussão e, assim, auxiliar os senadores na resolução do problema público que a proposição legislativa pretende atacar. Mas esse conteúdo não chega às mãos dos senadores. Se eles quiserem, podem requerê-lo por escrito e passar a recebê-lo sistematicamente, mas ficou evidente que

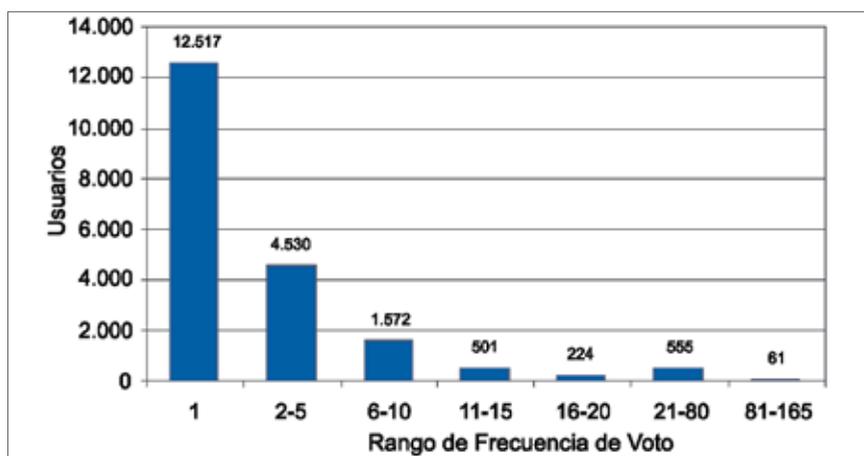
⁷⁸ Tradução livre do seguinte texto original (com adaptações): “No tengo elementos suficientes para generalizar, pero a simple vista tengo la percepción de que los senadores, pese a que se les hace llegar copia de los aportes, no son asiduos lectores de dichas propuestas y con suerte tendrán presente como dato la votación favorable o de rechazo que los participantes emiten.”

os senadores não costumam utilizar esse tipo de pedido. Talvez fosse o caso de os responsáveis pelo sistema serem proativos e passarem a enviá-lo mesmo sem requerimento.

Ademais, deficiências como essas afetam a motivação dos participantes em se manterem engajados no portal Senador Virtual para opinar sobre outros projetos de lei. Dessa forma, tal sistema não colabora para a manutenção de mecanismos de retroalimentação da participação segundo o que seria ideal: o participante apresenta sugestões pela primeira vez, vislumbra alguma repercussão ou consideração das suas ideias e de outros na decisão final legislativa, sente-se estimulado a participar de novo e retorna ao portal para emitir opinião sobre outras proposições legislativas, formando assim um círculo virtuoso de participação.

O gráfico a seguir detalha a frequência de participação dos usuários no período 2001-2010. A grande maioria dos 19.960 usuários que participaram efetivamente, ou seja, cerca de 62 por cento, o fez apenas uma única vez. Ao mesmo tempo, 22 por cento dos participantes votaram entre duas a cinco vezes e apenas menos de 7 por cento foram efetivamente atuantes, com mais de dez participações.

ILUSTRAÇÃO 20 – Gráfico da distribuição da frequência de participação do Senador Virtual durante o tempo de sua existência



Fonte: Departamento de Informações do Senado do Chile. Período: agosto de 2001 a 30 de abril de 2010.

Esses dados mostram a pouca disposição dos participantes em colaborar continuamente no Senador Virtual, já que expressiva maioria (62%) participou apenas uma vez e depois nunca mais voltou. Há que considerar, no entanto, que tal conclusão deve ser arrefecida pela hipó-

tese de que muitos participantes tenham participado apenas uma vez em face do seu interesse específico por aquele determinado assunto.

Os projetos mais votados

O projeto que cria responsabilidades por danos ocasionados por animais perigosos recebeu expressiva participação, 11.778 votos em quarenta e sete dias, com larga vantagem em relação ao segundo e terceiro projetos de lei colocados, que obtiveram 3.049 e 2.111 participações, respectivamente, conforme tabela a seguir.

TABELA 2 – Projetos mais votados no Senador Virtual

Ordem*	Projeto de lei	Favoráveis	Contrários	Abstenção	Votos totais
1	Regulamenta a responsabilidade por danos ocasionados por animais perigosos	1.680	9.601	497	11.778
2	Define votação por inscrição automática, sufrágio voluntário e voto de chilenos no estrangeiro	2.678	250	121	3.049
3	Incorpora o uso de bracelete eletrônico de vigilância e controle para condenados com penas alternativas ao cárcere	1.856	184	71	2.111
4	Permite ao empregador exigir exames de drogas antes de contratar uma pessoa	991	777	72	1.840
5	Cria o sistema de licenças de dirigir com pontuação	1.159	201	64	1.424
6	Facilita a cobrança de seguro-desemprego de trabalhadores de empresas que declararam falência	1.072	13	45	1.130
7	Dispõe sobre concessão e uso de licenças médicas	885	200	131	1.216

8	Estende aos pais trabalhadores o direito de alimentar seus filhos	1.142	134	68	1.344
9	Estabelece nova Lei de Partidos Políticos	247	642	117	1.006
10	Estabelece o direito de os trabalhadores elegerem, entre um sistema de pensão público ou privado, o que desejar obter	755	77	18	850

Fonte: Departamento de Informações do Senado do Chile. Atualização em 30 de abril de 2010.

* Ordem decrescente de votação.

O projeto mais votado busca, de forma sintética, realizar as seguintes mudanças legais:

- a) Qualifica como perigosos determinados animais e fixa restrições para circulação em ambientes públicos.
- b) Permite à autoridade sanitária promover o castramento e a eutanásia de animais sem dono.
- c) Atribui poderes ao Ministério da Saúde para o estabelecimento de um sistema de controle da fertilidade de animais quando proliferam de forma descontrolada.
- d) Atribui responsabilidade aos municípios por danos causados aos animais sem dono.

O projeto de lei iniciou a sua tramitação em 5 de maio de 2009, obteve parecer da Comissão de Saúde e, em seguida, o Poder Executivo solicitou seu arquivamento, o que foi deferido pelo Plenário do Senado em 9 de março de 2010. Quase um mês depois, em 7 de abril, o senador Guido Girardi pediu o desarquivamento, e o Plenário concordou, remetendo o projeto novamente à Comissão de Saúde, onde se encontra estancado desde então⁷⁹.

Dos 11.778 votos recebidos, **oitenta e um por cento (9.601)** foram contrários ao projeto⁸⁰. Por envolver a legalização do “sacrifício” de animais considerados nocivos e sem dono, soltos às ruas das cidades, tal proposição chamou grande atenção da sociedade chilena, não restrita aos grupos voltados à proteção de animais, pois se estendeu também às pessoas

⁷⁹ A informação detalhada dessa tramitação encontra-se no endereço eletrônico <http://sil.congreso.cl/pags/index.html>. Último acesso em 30/1/2011.

⁸⁰ Informação acessível no endereço eletrônico http://www.senadorvirtual.cl/resu_general.php?id_eleg=1457enroboletin=6499-11. Último acesso em 30/1/2011.

que possuíam animais de estimação e se comoveram com esse tipo de alteração do texto legal. E a participação do Senador Virtual refletiu tal mobilização social.

De acordo com as entrevistas realizadas para essa pesquisa e o acompanhamento da repercussão na mídia chilena, não foi possível constatar o grau de influência da participação no Senador Virtual sobre o não andamento da proposição legislativa no Senado. Infelizmente, já que se imagina que a participação deva servir não apenas para auxiliar na formulação legislativa, mas também na não ação legislativa, quando o resultado da participação assim demandar, ou seja, quando os participantes se manifestarem contrariamente à proposição, o que equivaleria em termos de resultado legislativo à rejeição da matéria.

Não podemos concluir, portanto, que a falta de avanço de tal proposição na tramitação legislativa decorreu **isoladamente** por influência da manifestação maciçamente contrária à proposição na votação do Senador Virtual, já que as outras formas de interação entre senadores e sociedade continuaram a acontecer paralelamente: os cidadãos mandaram cartas e *e-mails* aos senadores; no encontro com senadores nas ruas, manifestavam sua opinião diretamente; matérias jornalísticas na grande mídia discutiram o assunto e assim por diante. É mais razoável constatar que o conjunto de manifestações realizadas pela sociedade, físicas e virtuais, a respeito do assunto, sendo a participação do Senador Virtual uma delas, gerou reflexos na definição da agenda legislativa.

Há indicações, portanto, de que assuntos muito polêmicos e controversos como as questões que envolvem extermínio de animais sejam impulsionadores de participação em virtude da mobilização que certos grupos possam realizar em torno da opinião favorável ou contrária ao projeto de lei em discussão. De qualquer forma, percebe-se que os dez projetos com maior participação, conforme a tabela anterior mostra, tratam de assuntos relativamente compreensíveis pela sociedade de forma geral, embora estudos posteriores possam melhor analisar que **tipo** de temas legislativos provoca maior interesse da sociedade, e **quem** são seus defensores.

Outros projetos também muito votados (e aprovados pelos participantes do SV) foram o que dispõe sobre a inscrição automática, sufrágio voluntário e voto de chilenos estrangeiros em eleições, e o que trata da incorporação de bracelete eletrônico de vigilância para condenados em pena alternativa. Todos os dois projetos não avançaram muito na tramitação.

Em suma, de todos os dez projetos de lei campeões de participação, listados na tabela anterior, apenas um – o que estende aos pais

trabalhadores o direito de alimentar seus filhos – logrou aprovação pela Casa iniciadora, a Câmara dos Deputados, e passou para a Casa revisora, o Senado, onde está parado desde 12 de maio de 2009. Todos os demais, quando muito, lograram aprovação na primeira comissão de mérito e só.

Ademais, dos dez projetos, apenas o que atribui responsabilidade por danos ocasionados por animais perigosos e o que dispõe sobre nova lei dos partidos foram rejeitados pelos participantes. Todos os demais obtiveram aprovação com larga margem, salvo o projeto que permite ao empregador exigir exames de drogas antes de contratar uma pessoa. Neste caso, recebeu 991 votos favoráveis e 777 contrários.

Em síntese, a ampla aprovação pelos participantes do SV de determinado projeto de lei parece surtir pouco (ou nenhum) efeito sobre a tramitação (e aprovação) desses projetos no parlamento chileno. Tal constatação reforça a conclusão, e confirma fato expresso nas entrevistas com senadores e servidores públicos auxiliares do portal Senador Virtual, de que houve pouco impacto do resultado da participação no processo legislativo real.

4.2.4 Outros aspectos: o perfil dos participantes

O portal Senador Virtual exige cadastro detalhado do usuário de primeiro acesso, o que muitas vezes aborrece o cidadão interessado em participar, já cansado de preencher tantos cadastros na *web*. Embora tal sistema exija esforço inicial do interessado, com o conseqüente aumento do custo de engajamento, há evidentes vantagens posteriores como a formação de base de dados que contenha informações variadas sobre o perfil dos participantes. O e-Democracia brasileiro, por outro lado, exige cadastramento bastante mais simples (nome e *e-mail*), mas, em compensação, não proporciona informação mínima sobre os participantes.

Ao observar a base de dados do SV, algumas conclusões vêm à tona. Na Tabela 3 a seguir, verificamos haver certa alternância de predomínio de participação entre os grupos B (de 18 a 30 anos) e C (de 31 a 50 anos) durante o período assinalado de 2001 ao início de 2010. Durante os anos de 2005, 2007, 2009 e 2010, o grupo B participou mais do que qualquer outro grupo.

TABELA 3 – Participação por faixa etária no SV

Ano de inscrição	Grupos etários				TOTAL
	A	B	C	D	
	<18	18 a 30	31 a 50	>50	
2001-2002 (e-Legislación)	551	817	990	233	2.591
2003	78	390	562	186	1.216
2004	161	908	958	459	2.486
2005	73	1.148	1.042	497	2.760
2006	64	490	873	965	2.392
2007	46	644	579	444	1.713
2008	39	320	613	583	1.555
2009	2.499	12.651	3.622	917	19.689
2010	58	364	237	126	785
TOTAL	3.569	17.732	9.476	4.410	35.187

Fonte: Departamento de Informações do Senado do Chile. Atualização em 30 de abril de 2010.

E, na soma final, o grupo B supera com diferença significativa as demais faixas etárias, atestando a prevalência do público mais jovem em atuar nesse tipo de participação digital, principalmente até o limite de 30 anos, o que tem sido muito comum na internet (DELLI CARPINI, 2000). Vale notar que o público jovem foi decisivo na participação do projeto sobre responsabilidade ocasionada por animais perigosos em 2009, quando houve um grande salto no número de participantes da faixa de 18 a 30 anos.

Vale menção especial para o ano de 2009, quando a participação do grupo B ultrapassou as doze mil unidades, certamente impulsionada pela participação no projeto que dispõe sobre o extermínio de animais perigosos. Percebe-se súbito e significativo incremento da participação em 2009, em comparação a 2008, registrando aumento de mais de 1.200 por cento. Segundo a Sra. Maria da Peña, chefe do Departamento de Informações, tal crescimento decorreu de pelo menos duas causas:

“(…) ao final de 2009, modificou-se o sistema de registro do Senador Virtual, permitindo-se aos usuários substituir a senha automática do sistema por uma própria, facilitando-se, deste modo, a forma de participação.

O incremento (também) é atribuível ao grande interesse em participar dos projetos de lei sobre a responsabilidade ocasionada por animais

perigosos (que permite a eutanásia de cães de rua) e o que cria o sistema de licença para dirigir com pontuação.”⁸¹

Ao analisar a tabela a seguir, que acumula informações sobre idade, gênero e localização geográfica dos participantes, nota-se também o predomínio de mulheres na participação. Além disso, as regiões que apresentaram maior votação, nos 13 e 5, são respectivamente, a Região Metropolitana de Santiago e Valparaíso. Tais regiões destacam-se pelo alto grau de desenvolvimento em relação às demais e representam cerca de 50 por cento da população chilena. Enquanto as três regiões com menor índice de participação – 11 (Aysén), 15 (Arica e Parinacota) e 3 (Atacama) – são pouco povoadas, representando somadas apenas 3 por cento da população chilena. Tais constatações não causam surpresas.

TABELA 4 – Perfil dos participantes do SV

Região	< 18 anos		18 a 30 anos		31 a 50 anos		> 50 anos		Total
	M*	H	M	H	M	H	M	H	
1	44	42	182	159	115	152	33	62	789
2	63	60	240	205	117	199	35	83	1.002
3	15	18	71	64	41	90	6	28	333
4	51	68	152	128	66	105	25	77	672
5	208	174	1.434	1.034	593	608	346	377	4.774
6	80	54	274	250	129	161	27	83	1.058
7	31	51	166	232	121	177	66	82	926
8	123	134	806	659	282	411	135	221	2.771
9	55	50	379	311	147	212	86	118	1.358
10	68	53	322	249	159	237	65	131	1.284
11	5	7	25	25	27	40	9	15	153
12	11	12	107	70	51	78	26	41	396
13	1.183	891	5.963	4.264	2.465	2.605	1.050	1.293	19.714
14	16	5	129	104	36	35	10	15	350
15	10	9	46	26	19	16	10	18	154
Outros**	110	43	822	214	477	172	104	97	2.039
Total	2.073	1.671	11.118	7.994	4.845	5.298	2.033	2.741	37.773

*M = Mulheres e H = Homens.

** Não assinalaram ou são estrangeiros.

⁸¹ Tradução livre do seguinte texto original: “(...) a fines de 2009, se modificó el sistema de inscripción en Senador Virtual, permitiendo a los usuarios reemplazar la contraseña automática que genera el sistema por una propia, facilitando de este modo la forma de participación.

El incremento es atribuible al gran interés en participar respecto de los proyectos de ley sobre responsabilidad ocasionada por perros peligrosos (que permite la eutanasia de perros vagos) y el que crea el sistema de licencias de conducir con puntaje.”

Vale frisar também que, embora o SV apresente informações ricas sobre o perfil dos participantes, isso não é tornado público, nem disponibilizado aos senadores, salvo por pedido expresso. A veiculação dessas informações, principalmente se detalhadas a ponto de abrangência e localização geográfica em cada votação de cada projeto, seria muito útil para a tomada de decisão por parte dos senadores, o que poderia contribuir para a valorização da participação, em especial das sugestões e críticas apresentadas, e consequentemente provocar maior repercussão no processo legislativo.

4.3 Conclusão parcial do caso

Em síntese, a experiência do Senador Virtual apresenta vários aspectos merecedores de atenção. Embora o projeto tenha começado a partir de uma demanda parlamentar, não tem recebido maior apoio político por parte dos senadores, que não veem nesse tipo de participação digital grandes benefícios políticos para suas carreiras parlamentares.

Sem suporte político mais substancial, pouca evolução ocorreu desde a sua criação em 2001, não obstante superficiais aperfeiçoamentos na interface e no mecanismo de registro. Por um lado, a falta de incorporação de novas tendências de ferramentas de Web 2.0 não permite ao participante usufruir de toda a interatividade atualmente disponível na internet.

Em médio prazo, a interface pode, assim, gerar frustração no usuário por não apresentar formas de interação mais modernas. Essa questão ganha cada vez maior relevância em face da importância com que a forma de apresentação de informações e interação, com grande apelo ao aspecto visual, tem-se mostrado estimulante para atrair e manter a atenção de usuários da internet.

Embora reste evidente o efeito positivo do alto engajamento da equipe administrativa do Senador Virtual, maiores aperfeiçoamentos no projeto demandam a alocação especial de recursos humanos, aspecto extremamente difícil no serviço público. Por exemplo, a equipe administrativa estuda a possibilidade de agregar fóruns de discussão ao projeto. No entanto, a moderação e acompanhamento desses fóruns requerem mobilização de recursos humanos do Senado que estão normalmente voltados a outras funções.

Por outro lado, a simplicidade da forma de participação do Senador Virtual é ponto bastante positivo e tem sido crucial para projetos de



interação desenvolvidos na internet, a exemplo do Twitter e da Wikipédia, que começaram a partir de ideias muito simples⁸². Além disso, participantes entrevistados ressaltaram os benefícios do portal SV como meio de obtenção de informações mais detalhadas sobre projetos de lei, compensando a insuficiência da mídia tradicional nesse sentido.

Quanto às motivações em participar do Senador Virtual, há grande incógnita sobre os fatores realmente estimulantes, mas alguns aspectos podem ser ressaltados. Em especial, motivações pessoais em relação a determinado assunto constante de projeto de lei repercutem com grande influência no nível de participação, assim como temas de grande difusão na mídia, ou que tenham gerado controvérsia pública. Nesse sentido, a equipe do SV toma muito cuidado, com a aplicação de bom senso político na seleção dos projetos de lei a constarem da pauta do SV e também na forma de elaboração das perguntas.

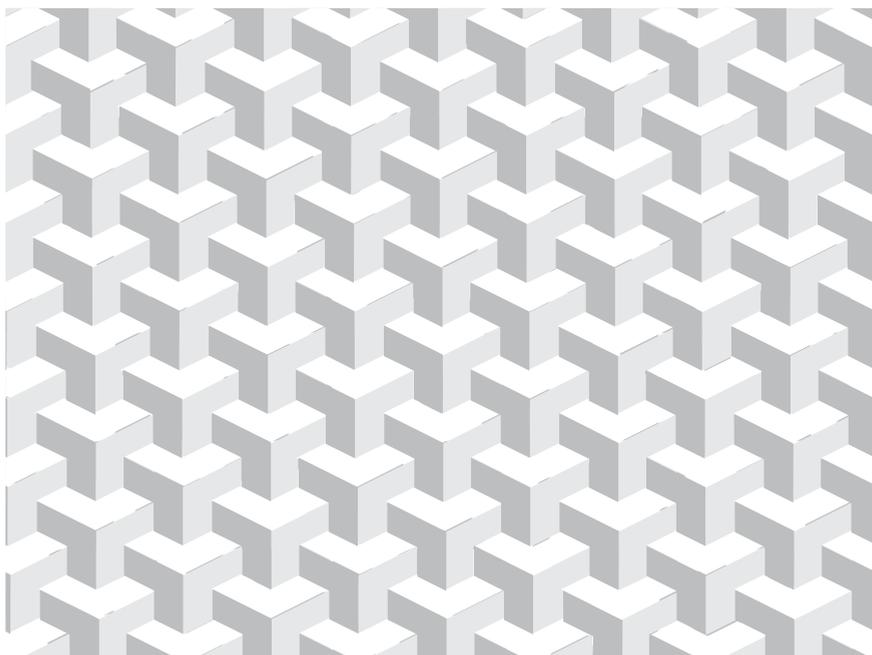
O principal risco do projeto, no entanto, é o descrédito dos participantes com o pouco ou nenhum impacto de sua participação nas decisões finais dos senadores; muitos reclamaram da falta de resposta quanto ao acatamento ou não das sugestões apresentadas. Afinal, para participar das enquetes do SV depreende-se certo esforço e tempo, ainda mais quando o participante se propõe a apresentar ideias novas.

A comprovação do mínimo impacto das decisões dos senadores virtuais sobre os senadores reais poderia gerar círculo virtuoso de participação e estimular os participantes a continuarem opinando sobre outras matérias, bem como difundir o SV nas suas respectivas redes sociais. Além disso, poderia haver sistema de incentivos institucionais próprios para os participantes do SV, como, por exemplo, ações de premiação e agradecimento oficiais.

⁸² Por outro lado, projetos que já começam complexos, como o e-Democracia da Câmara brasileira, trazem problemas de usabilidade desde o princípio.

5

ESTUDO DE CASO: E-DEMOCRACIA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS BRASILEIRA



5.1 Descrição

5.1.1 Definição e objetivos

O portal e-Democracia da Câmara dos Deputados é um espaço virtual, interativo, com interface amigável, criado para estimular cidadãos e organizações civis de todo tipo e interesse a contribuírem na formulação de leis federais, assim como para auxiliar os deputados no trabalho de fiscalização e controle. Permite à sociedade brasileira participar do processo legislativo pela internet por meio de: a) compartilhamento de informações, estudos e outros conteúdos, na forma escrita ou audiovisual, que sejam úteis à discussão dos projetos de lei; b) participação do processo deliberativo nos fóruns de discussão; c) organização de redes sociais temáticas para fins legislativos; e d) apresentação de propostas de texto legislativo, construídas de forma colaborativa, a fim de subsidiar o trabalho dos deputados na tomada de decisão.

Seus principais objetivos 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 legislativo⁸³.

Lançado em 3 de junho de 2009, o e-Democracia começou sob o formato de projeto piloto. Foram inicialmente definidas duas discussões organizadas em comunidades virtuais com base em projetos de lei em tramitação na Câmara dos Deputados: a política de mudança do clima e o Estatuto da Juventude. Outras comunidades foram paulatinamente criadas ao longo do segundo semestre de 2009 e do primeiro de 2010, entre elas as comunidades para discussão sobre a Amazônia, a política espacial e a regulação dos centros de inclusão digital (*lan houses*).

Dessa forma, o e-Democracia procura realizar discussões temáticas, ou seja, com base em assuntos específicos e de maior interesse tratados em proposições legislativas em tramitação na Câmara dos Deputados. Além das comunidades virtuais temáticas, o e-Democracia oferece o Espaço Livre, área livre de discussão sobre qualquer assunto que afete a Câmara dos Deputados, não necessariamente organizada em forma de comunidades virtuais.

⁸³ Informações retiradas do portal e-Democracia (<http://edemocracia.camara.gov.br/o-que-e>, com último acesso em 20/9/2010) e com base em declarações dos próprios desenvolvedores do e-Democracia, em entrevistas realizadas para os fins desta pesquisa.

No Espaço Livre, não há moderação de conteúdo como nas comunidades virtuais, mas apenas moderação de forma, isto é, moderadores do corpo funcional da Câmara são responsáveis por verificar, por exemplo, a ocorrência de mensagens ofensivas ou que violem de alguma maneira a política de participação do e-Democracia.

ILUSTRAÇÃO 21 – Imagem da tela inicial do portal e-Democracia



Tela disponível no endereço eletrônico www.edemocracia.gov.br. Acesso em 21/9/2010.

5.1.2 Interface tecnológica

Cada comunidade virtual legislativa (CVL) compreende a formação de uma rede social digital de pessoas interessadas em determinado assunto. Assim, o participante do e-Democracia pode escolher de que CVL deseja participar e, ao optar, passa a ser membro daquela CVL. Com isso, poderá inclusive conhecer o perfil dos outros participantes. A ideia subjacente à criação de rede social legislativa é valorizar a formação de “capital social”, mesmo que temporário, em torno de temas legislativos.

Existem no e-Democracia instrumentos diversos de participação. É o que os desenvolvedores do projeto denominam *mecanismo múltiplo de participação*. Isso visa a estimular o cidadão a interagir da forma que preferir: participando de enquetes de múltipla escolha; inserindo

estudos e informações estratégicas de interesse na discussão, e assim contribuir para a formação de uma biblioteca virtual; participando de bate-papos coletivos; ou mesmo apenas acompanhando a discussão para fins de obtenção de informação.

Se o cidadão preferir, no entanto, aprofundar a forma de participação, há duas outras ferramentas com esse objetivo. A primeira é composta pelos fóruns temáticos, arenas de debate sobre tópicos específicos de projetos de lei em discussão, que pressupõem esquema de moderação (de forma e conteúdo) para refinar e organizar o debate. A outra ferramenta de participação mais robusta é o Wikilégis, aplicação voltada à construção colaborativa de textos legais.

O Wikilégis expressa a tentativa dos desenvolvedores do e-Democracia de implementar forma de interação que facilite a participação e organização de ideias por meio da redação legislativa. Como os fóruns abrangem contribuições mais livres dos participantes, o Wikilégis os forçaria a transformar sugestões em propostas de texto legislativo.

Os participantes podem, portanto, elaborar sua própria versão do projeto de lei, além de promover alterações específicas no texto original do projeto de lei ou do texto substitutivo apresentado pelo deputado relator da matéria que está sob discussão. Na verdade, funciona como qualquer outra ferramenta *wiki* disponível na *web*, embora os programadores do e-Democracia tenham tentado incorporar algumas funcionalidades mais apropriadas para a construção de textos legislativos.

O Wikilégis objetiva também estimular a apresentação de contribuições mais práticas e construtivas. Segue, portanto, este raciocínio (pressuposto): a faculdade de poder expressar determinada ideia em forma de texto legal força o participante a avaliar as consequências da redação legislativa. Tal sistemática também exige tolerância dos participantes na construção do texto de forma colaborativa, pois procura, desse modo, simular o trabalho real parlamentar, já que os deputados têm a básica necessidade de negociar pontos importantes no processo legislativo para expressá-los em texto legal.

ILUSTRAÇÃO 22 – Imagem da tela do Wikilégis na comunidade virtual da regulamentação das *lan houses*



Tela disponível no endereço eletrônico www.edemocracia.gov.br. Acesso em 21/9/2010.

Nessa tentativa de participação mais ampla na discussão legislativa, buscou-se adequar as possibilidades da plataforma às necessidades próprias do mecanismo de formulação legislativa. Assim, permite-se, a princípio, que qualquer cidadão possa reportar informações básicas ou estratégicas sobre o problema público a que se visa atacar pela proposta legislativa em discussão na Câmara dos Deputados, como parte inicial da discussão.

Cidadãos também podem compartilhar ideias e apresentar contribuições mais normativas sobre as formas de solucionar o problema motivador da discussão legislativa. Afinal, o objetivo maior de textos legislativos é inovar na ordem jurídica com a introdução de soluções para a situação social problemática que suscitou a atuação do Poder Legislativo.

Ao apresentar possíveis formas de resolver ou minimizar o problema público em discussão, o participante do e-Democracia é convidado a expressá-las de duas maneiras, inicialmente, por meio da simples apresentação de sugestões brutas, ou seja, de ideias variadas que possam agregar valor de alguma forma à discussão.

Além disso, o cidadão pode apresentar sugestões mais elaboradas, com formato legal próprio, de acordo com as regras de técnica legislativa. Por motivos principalmente técnicos, que serão expostos posteriormente, verificou-se que os cidadãos preferem apresentar ideias no

formato mais simplificado. E o trabalho técnico acaba sendo feito por um consultor legislativo.

Dessa forma, a possibilidade democrática de participação do e-Democracia parece ser ampla. Não obstante tal formato de participação propiciar a formulação de leis, a plataforma virtual do e-Democracia também pode ser utilizada como instrumento para o exercício das funções de fiscalização e controle sobre o Poder Executivo. No entanto, embora tal possibilidade tenha sido manifestada pelos desenvolvedores do projeto, não se verificou ocorrência de discussão no e-Democracia com esse objetivo.

5.1.3 Desenvolvimento do projeto

O e-Democracia foi desenvolvido por um grupo de técnicos com perfil heterogêneo, composto por alguns servidores públicos de carreira, um ocupante de função de confiança e consultores externos. Tal grupo reuniu profissionais com experiência e conhecimento do processo legislativo, de comunicação institucional, de comunidades virtuais, de gestão do conhecimento e de tecnologia de informação.

O projeto foi iniciativa desse grupo, que obteve concordância da alta administração da Câmara e, em seguida, da Mesa Diretora política para a implementação de experiência piloto durante os anos de 2009 e 2010. O grupo pertencia à Assessoria de Projetos e Gestão Estratégica (Aproge), da Diretoria-Geral da Câmara dos Deputados. Essa assessoria tinha como objetivo a criação de projetos voltados à qualidade legislativa, participação popular e inteligência legislativa. Destaca-se o fato de ser órgão ligado diretamente à direção superior da Casa, com poderes, portanto, de coordenação de órgãos da administração legislativa.

A ideia, no entanto, de criação do e-Democracia partiu do Observatório de Práticas Legislativas Internacionais, pequeno grupo de pesquisa, constante da Aproge, que procurava realizar pesquisas aplicadas de interesse estratégico da Mesa Diretora e da Diretoria-Geral para projetos de inovação a serem implantados na Câmara. Daí resultou a percepção da possibilidade de se utilizarem os instrumentos da Web 2.0 para promover maior interação entre a sociedade e o parlamento. O objetivo maior era trazer mais transparência ao processo legislativo e incorporar maior participação popular nos debates parlamentares.

Inicialmente, esse grupo realizou mapeamento de experiências de democracia eletrônica em parlamentos de outros países, entre junho e novembro de 2008. Verificou-se a existência de blogs, fóruns e sistemas de enquetes simplificados, sem maiores processos estruturados

de deliberação, tais como os portais do parlamento basco e do parlamento neozelandês, já analisados no capítulo anterior.

Durante o segundo semestre de 2008, várias possibilidades de participação foram cogitadas para compor o formato da experiência do e-Democracia. Por fim, o grupo desenvolvedor da Aproge decidiu, diferentemente do mecanismo de participação objetiva do Senador Virtual, aplicar sistema de comunidades virtuais ao processo legislativo, a fim de permitir a participação popular na elaboração das leis em forma de deliberação pública.

Uma vez definido o formato do projeto, o grupo obteve pronto apoio da administração superior (Diretoria-Geral) da Casa para desenvolvê-lo. Passou-se em seguida à consulta de parlamentares sobre a ideia, bem como sobre possíveis temas de discussão para compor o projeto piloto. A equipe realizou, então, reuniões com deputados, diretores administrativos, técnicos e grupos da sociedade civil para apresentar a ideia e receber sugestões para a formulação da versão inicial do projeto.

Alguns dos deputados receberam com entusiasmo o projeto, pois perceberam grande oportunidade de melhorar a interlocução com a sociedade, assim como de tornar o trabalho parlamentar mais visível. No início de 2009, o presidente da Câmara dos Deputados, deputado Michel Temer, autorizou a realização de um piloto para o projeto no período de junho de 2009 a agosto de 2010, a ser aplicado a algumas discussões virtuais sobre proposições legislativas.

O próximo desafio foi a escolha dos temas de discussão na fase piloto. A equipe do e-Democracia, a Diretoria Administrativa e os deputados⁸⁴ que participaram dessas reuniões fixaram três critérios para a seleção dos temas: o potencial engajamento de parlamentares na discussão, a viabilidade da discussão do tema em ambientes digitais e a necessidade de configurar assuntos politicamente “quentes” no contexto político e social daquela época (entre junho de 2009 a agosto de 2010). Várias possibilidades foram levantadas.

Por fim, depois de considerações políticas e administrativas, a equipe do e-Democracia e a alta administração da Câmara consideraram relevante a criação da primeira comunidade virtual para discutir projetos de lei sobre mudança do clima, conforme pedido de deputados ligados à questão ambiental. No lançamento do portal e-Democracia, em 3 de junho de 2009, apresentou-se não apenas a criação da comunidade

⁸⁴ Tiveram especial participação nesse processo os deputados Ricardo Trípoli, Sarney Filho e Roberto Rocha.

virtual para discutir a proposição legislativa referente à mudança do clima, mas também o Espaço Livre⁸⁵, área livre de discussão geral sobre qualquer projeto de lei de interesse do participante digital. A segunda comunidade virtual do e-Democracia foi criada em agosto de 2009, por ocasião da elaboração do projeto de lei que cria o Estatuto da Juventude.

A equipe do e-Democracia preocupava-se, antes do lançamento do portal, com a possibilidade de haver participação em massa, com centenas a milhares de participantes apresentando contribuições de mérito às discussões. Por isso, pensava-se na logística para a organização e processamento desse conteúdo, já que problema muito comum em discussões virtuais com grande participação é o custo de organização para seu efetivo aproveitamento, haja vista o que acontece com as consultas públicas de agências americanas (SHULMAN, 2006).

Por isso, a solução encontrada foi disponibilizar duas esferas de discussão: uma moderada, composta por comunidades virtuais temáticas, e outra sem moderação, denominada Espaço Livre. Assim, as comunidades virtuais receberiam logística organizacional especial, com a participação intensa da equipe do e-Democracia no planejamento e coordenação da discussão, além do envolvimento de pesquisadores, assessores de comissão e consultores legislativos na alimentação, moderação e análise do conteúdo participativo. Inclusive tal compromisso se estenderia à participação parlamentar nessas discussões. Em face do custo organizacional desta estrutura de suporte, apenas algumas comunidades (cinco, no total) puderam ser desenvolvidas durante o período piloto.

Por outro lado, o Espaço Livre, além de não receber tal suporte direto administrativo e parlamentar, não tem limites para a constituição de discussões. O usuário registrado é livre para a criação de qualquer discussão de interesse legislativo. De qualquer forma, o Espaço Livre abrigou oitenta e cinco outras discussões (tópicos) de cunho legislativo, iniciadas pelos próprios participantes⁸⁶ durante o mesmo período, entre junho de 2009 e agosto de 2010.

5.1.4 Gestão da participação

Cuidadosa observação deve ser realizada em relação ao processo organizacional do e-Democracia, mediante perguntas elementares: o que fazer com todo o conteúdo da participação, as contribuições dos participantes?

⁸⁵ O nome foi alterado para Espaço Livre em 2011. Antes se denominava Espaço Cidadão.

⁸⁶ Dados retirados por meio de contagem direta realizada no portal www.edemocracia.gov.br. Último acesso em 17/8/2010.

Como elas são processadas e incorporadas à rotina parlamentar? Qual é o papel dos órgãos técnicos no processo participativo?

Durante a fase piloto nos anos de 2009 e 2010, alguns órgãos da Câmara participaram da logística do e-Democracia, seja no desenvolvimento, seja na administração de seu funcionamento, apesar da falta de integração do e-Democracia com outros órgãos de participação aberta da Casa, tais como as citadas Ouvidoria Parlamentar e Comissão de Legislação Participativa. Abaixo apresentamos os órgãos que mais participaram na gestão do e-Democracia e suas funções:

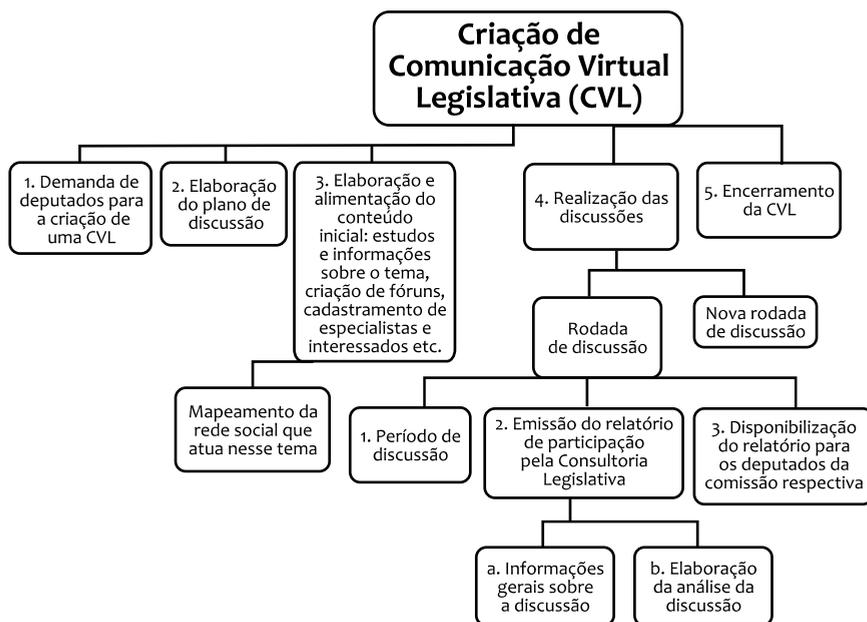
- a) Secretaria de Comunicação (Secom): atua na integração do sistema de comunicação da Casa com o e-Democracia, de forma a divulgar o e-Democracia para as diferentes audiências da TV, rádio e jornal da Câmara. A Secom é, portanto, ente fundamental para a mobilização de massa dos temas discutidos pelo e-Democracia. Segundo a equipe do e-Democracia, um dos objetivos estratégicos do projeto é melhorar a integração do conteúdo de suas comunidades virtuais com a pauta dos programas da TV Câmara, das notícias respectivas da Agência Câmara, da programação da Rádio Câmara e do Jornal da Câmara, além da divulgação a ser realizada pela Assessoria de Imprensa da Câmara.
- b) Centro de Informática (Cenin): o e-Democracia gerou demandas de desenvolvimento tecnológico contínuo da ferramenta. Outros elementos relacionados ao modelo de desenvolvimento tecnológico serão discutidos na análise que se segue a esta descrição.
- c) Centro de Documento e Informação (Cedi): esse centro promove pesquisas de conteúdo informativo para subsidiar as discussões do e-Democracia, além de contribuir para o trabalho de filtro do seu conteúdo participativo.
- d) Consultoria Legislativa: a Consultoria Legislativa é órgão permanente do quadro funcional da Câmara dos Deputados e comporta, como adiantado, cerca de 180 especialistas em 21 áreas de conhecimento⁸⁷. Ela tem como função primordial assessorar os parlamentares em discussões nas comissões e no Plenário, na elaboração de pareceres e textos legislativos, assim como realizar estudos técnicos de interesse estratégico para a Casa, entre outras atividades. A preparação do conteúdo inicial referente a

⁸⁷ Informações disponíveis no endereço eletrônico <http://www2.camara.gov.br/a-camara/estruturaadm/conle/>. Último acesso em 22/9/2010.

cada comunidade virtual, a moderação das discussões, o filtro e a organização do conteúdo participativo, e também a análise da participação do e-Democracia são realizados pelos consultores legislativos.

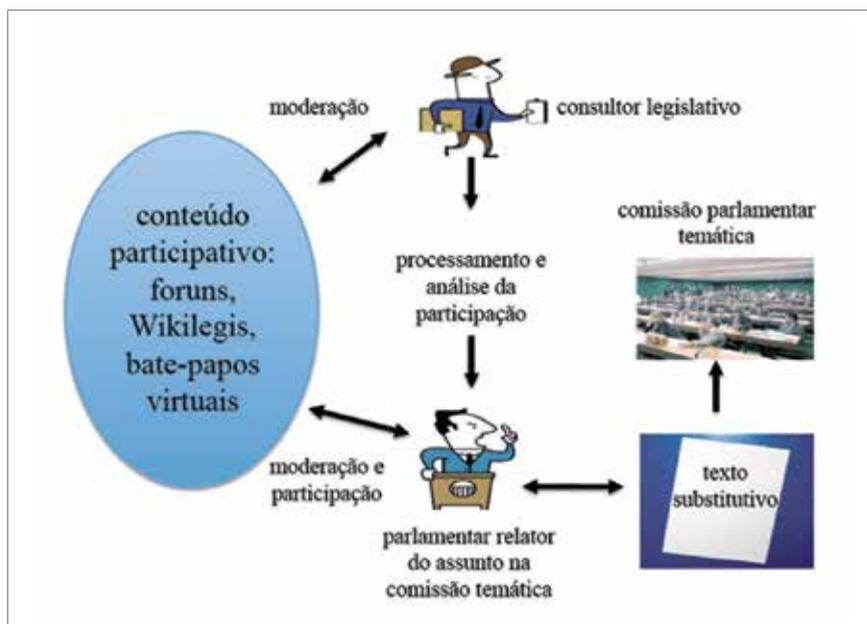
- e) Departamento de Comissões (Decom): como a discussão dos projetos de lei no portal do e-Democracia acontece com grande intensidade nas comissões permanentes e especiais, o Departamento de Comissões procura gerar novas ações para promover a inter-relação entre os debates presenciais em audiências públicas e os acontecimentos *on-line* do e-Democracia.

ILUSTRAÇÃO 23 – Imagem do organograma administrativo das comunidades virtuais legislativas (CVLs) no e-Democracia



O conteúdo participativo é o conjunto de todas as participações realizadas pelos membros de uma determinada CVL em fóruns, Wikilégis, bate-papos virtuais e enquetes. A imagem a seguir mostra com mais detalhes o processo de incorporação do conteúdo participativo no processo legislativo.

ILUSTRAÇÃO 24 – Imagem do sistema de processamento legislativo do conteúdo participativo



No processo participativo do e-Democracia, o conteúdo da discussão de cada comunidade virtual legislativa é compilado, organizado, estudado e avaliado por pequena equipe, que tem como protagonista o consultor legislativo especializado, que também exerce a moderação das comunidades virtuais. A princípio, os consultores elaboram o *plano de discussão*, estrutura inicial de discussão dos tópicos relevantes que devem compor o futuro texto legislativo. Fóruns de discussão são criados a partir dos grandes temas dessa estrutura, e o plano de discussão servirá de referência para todo o debate virtual do e-Democracia.

A discussão em cada fórum inicia-se com a provocação de algum deputado ou consultor legislativo sobre pontos estratégicos do tema escolhido. Os participantes passam então a postar mensagens nos fóruns em resposta às provocações parlamentares. Alguns parlamentares são mais assíduos e continuam a moderar a discussão, enquanto outros realizam inserções ocasionais. De forma geral, a participação parlamentar nas discussões tem sido pontual.

Em cada fórum, os participantes podem criar novos tópicos. O sistema do e-Democracia envia *e-mails* informativos de mensagens postadas nos fóruns, de modo a permitir aos participantes o acompanhamento das discussões sem necessariamente acessarem de forma direta o portal do e-Democracia.

Os consultores realizam então o trabalho de processamento e organização desse conteúdo para duas finalidades básicas: 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.

De acordo com esse estudo realizado pelo consultor legislativo, o parlamentar responsável pela emissão do parecer e elaboração do texto final do projeto de lei decide que sugestões serão acatadas e incorporadas ao texto substitutivo a ser apresentado, se for esse o caso. O relator pode também decidir pela simples rejeição do projeto de lei em discussão, ou mesmo pela sua aceitação, sem alteração. Nesses dois últimos casos, as ideias apresentadas pela participação obviamente não seriam aproveitadas.

Cabe, por fim, ao consultor legislativo auxiliar o parlamentar na elaboração de tal parecer incorporando as sugestões dos participantes aceitas pelo parlamentar no texto substitutivo. Nessa tarefa, o consultor legislativo exerce a função de espécie de “tradutor técnico”, pois terá de transformar as ideias apresentadas no e-Democracia, muitas delas elaboradas de forma simples e coloquial, em texto legislativo, expresso, portanto, no formato legal, de acordo com as normas de redação legislativa da Casa.

Em seguida, o parecer com o texto substitutivo é apresentado na comissão respectiva, sujeito à deliberação desse órgão. Nesse momento, os deputados membros da comissão poderão acatar ou rejeitar o texto apresentado pelo relator, ou sugerir diferentes alterações, bem como aceitar outras sugestões decorrentes da participação do e-Democracia não acatadas pelo relator.

Os gestores do e-Democracia utilizaram a plataforma de moderação disponível pelo *software* em que foi desenvolvido o portal, o DotLearn⁸⁸. Com isso, a equipe do e-Democracia pôde realizar vários procedimentos para organizar e monitorar as discussões virtuais, bem assim para comunicar algo aos participantes do portal, como, por exemplo, enviar *e-mails* informativos para os participantes.

⁸⁸ O *software* utilizado para o desenvolvimento do e-Democracia durante a fase piloto é o DotLearn, acessível no endereço eletrônico <http://dotlm.org/>. Desenvolvido no modelo de código aberto, que permite a programadores modificar sua programação e cujo acesso é gratuito, o DotLearn foi concebido para utilização em ensino à distância e comunidades virtuais. Assim, com a contratação de um consultor especializado em tal *software*, a equipe realizou sua adaptação para os fins específicos do projeto. Encerrada a fase piloto, o portal foi reformulado (durante o segundo semestre de 2010) em outro *software*, o Liferay, também desenvolvido em código aberto, acessível no endereço eletrônico www.liferay.com.

A equipe tem também poderes de cadastramento e cancelamento de cadastro de usuários, e de alimentação geral de conteúdo no portal, a exemplo da inserção de notícias temáticas e de documentos nas comunidades. O acesso à plataforma de moderação funciona com base em níveis de acesso; assim cada administrador pode ter mais ou menos poderes de gestão dentro da plataforma.

5.1.5 Outras informações

Desde seu lançamento em junho de 2009, a equipe do e-Democracia tem investido em estratégias de divulgação para estimular a participação. Logo após o lançamento, matérias e reportagens jornalísticas foram publicadas em jornais e revistas eletrônicos com informações gerais sobre o projeto⁸⁹. Além disso, o acesso ao portal do e-Democracia foi facilitado por meio do *link* de sua página no *website* da Câmara dos Deputados.

Ademais, a equipe do e-Democracia tem acessado blogues e redes sociais específicas convidando seus membros a participarem das discussões temáticas do e-Democracia, como a política de mudança do clima e o Estatuto da Juventude. Não obstante, o e-Democracia possui também contas em *websites* de redes sociais, tais como Twitter, Ning, Facebook e Orkut, e as utiliza para a divulgação do andamento das discussões correntes.

Em termos quantitativos, o e-Democracia apresenta os números dispostos na Tabela 5, relativos especificamente à participação nos fóruns – a ferramenta mais utilizada pelos participantes –, já que a participação no Wikilégis, enquetes, bate-papos virtuais e comentários às notícias aconteceu esporadicamente, sem resultados substanciais.

Os dados compreendem a participação dos fóruns dos dois espaços de discussão: as comunidades legislativas temáticas e o Espaço Livre. Em cada fórum, criaram-se tópicos diversos, que representam subtemas constantes de partes do projeto de lei. Funcionam como forma organizada de detalhar e segmentar a discussão geral.

⁸⁹ Seguem os endereços eletrônicos de algumas matérias publicadas sobre o e-Democracia: <http://info.abril.com.br/noticias/internet/e-democracia-rede-da-camara-estreia-amanha-02062009-24.shl>, http://olhardigital.uol.com.br/digital_news/noticia.php?id_conteudo=8290, http://www.adadigital.com.br/index.php?option=com_contentview=articlecatid=56:cidadaniaeid=2323:o-que-e-e-democraciaItemid=177, <http://www1.folha.uol.com.br/folha/informatica/ult124u572025.shtml>, <http://blogs.estadao.com.br/link/lan-house-deixara-de-ser-%E2%80%98casa-de-jogo%E2%80%99/>, <http://blogs.estadao.com.br/pedro-doria/2010/07/18/quando-todo-mundo-estiver-online-o-congresso-sera-inutil/>.

Por exemplo, na CVL da política espacial foi criado o fórum “Os novos rumos da política espacial brasileira”. Dentro dessa discussão, há quatro *tópicos* disponíveis: a) quais os erros e acertos da política espacial brasileira? b) quais são e como o país pode superar os principais entraves na área espacial? c) que objetivos devem ser perseguidos pelo programa espacial diante das transformações mundiais? e d) qual o papel do Congresso Nacional na reavaliação da política espacial brasileira?⁹⁰ Devemos entender que contribuições são as postagens realizadas pelos participantes, ou seja, os comentários, opiniões, argumentos e ideias inseridos nos fóruns.

TABELA 5 – Dados quantitativos do e-Democracia nos fóruns*

Espaços de participação		Fóruns	Tópicos	Contribuições	Participantes registrados
Comunidades legislativas temáticas (CVLs)	Mudança do clima	6	9	18	779
	Estatuto da Juventude	4	13	299	404
	Lan houses	5	12	107	828
	Política espacial	5	12	12	99
	Simpósio da Amazônia	4	14	8	132
Espaço Livre	Geral	5	72	232	2.129
	Fórum mudanças do clima**	1	13	40	
TOTAL		30	145	716	4.371

*Dados computados entre o período de 3 de junho de 2009 a 17 de agosto de 2010⁹¹, durante a fase piloto de funcionamento do portal.

** Também no Espaço Livre foi criado fórum específico para discutir o tema “mudanças do clima”. Como é próprio do Espaço Livre, não há a constituição de comunidade virtual, e sim o desenvolvimento de discussões em fóruns apenas, isto é, sem a agregação de outros aplicativos participativos, como *wiki* e enquetes, por exemplo, e sem a realização de moderação de conteúdo.

⁹⁰ Disponível no endereço eletrônico <http://edemocracia.camara.gov.br/web/politica-espacial-brasileira/inicio/>.

⁹¹ A data de início coincide com o lançamento do e-Democracia, quando a primeira comunidade virtual relativa à mudança do clima começou a funcionar. A data final está relacionada ao período que marca o fim da fase piloto do e-Democracia. Embora as comunidades virtuais do e-Democracia tenham continuado a funcionar após 17 de agosto de 2010, o processo participativo foi reduzido quase a zero, com raríssimas contribuições. A partir desse período, os deputados passaram a se concentrar no processo eleitoral, cujas eleições gerais ocorreram em outubro desse ano. Como de praxe, houve pouquíssima atividade legislativa durante a fase eleitoral.

5.2 Análise

5.2.1 Interface tecnológica

No esquema de Ferber, Foltz e Pugliese, a interface do e-Democracia encontra-se na categoria de interação multidirecional do tipo mão tripla (*three way*), com a possibilidade de pouco controle por parte dos administradores do portal. Um ponto forte de sua interface é a liberdade de interação proporcionada aos participantes, que podem apresentar sugestões em fóruns, marcar suas opiniões objetivas em enquetes, comentar notícias, formular sua própria versão dos textos legislativos no Wikilégis, bem como inserir estudos e outras informações na plataforma.

Nas comunidades temáticas, como a do Estatuto da Juventude e das *lan houses*, essa liberdade é mitigada em função do teor das discussões. Nessas comunidades, existe uma estrutura mínima de discussão com o debate ocorrendo sobre determinado texto provisório de projeto de lei que apresenta organização própria. Embora o participante esteja livre para apresentar sugestões inovadoras, não constantes das primeiras versões do projeto de lei, deve-se ater a determinados tópicos.

No Espaço Livre, por outro lado, o participante tem mais liberdade de discussão, pois pode inclusive propor novos temas legislativos. Está livre também para discutir outros projetos de lei ainda não constantes de discussões nas comunidades temáticas, e que podem-se transformar em objeto de novas CVLs no futuro.

Há certamente aspectos bastante positivos em proporcionar opções de interação ao participante, embora isso também gere problemas variados, relativos principalmente ao problema de gerenciamento dos diversos tipos de conteúdos apresentados em seus modos de participação.

Analisemos, por exemplo, os fóruns. A CVL para debater o Estatuto da Juventude recebeu 299 postagens espalhadas em treze tópicos criados em forma de fóruns. Parte dos 404 participantes dessa CVL expressou livremente opiniões genéricas ou técnicas e apresentou sugestões de soluções criativas e de informações úteis. No entanto, a compreensão do teor de cada postagem dependia da leitura completa do seu texto. E muitas delas abrangiam aspectos variados, dificultando a distinção entre opinião e sugestão, por exemplo.

Dessa forma, o custo de organização e inteligência desse conteúdo tornou-se bem alto, já que a interface não contribuiu para a facilitação dessas tarefas. Assim, os consultores legislativos tiveram que despende grande esforço para sintetizar tal conteúdo para os deputados.

Também foi difícil aos participantes o acompanhamento da discussão, como apontado por alguns deles nas entrevistas.

O que se poderia esperar para a minimização desse problema é que a própria interface disponibilizasse formas de entradas organizadoras do conteúdo, com campos determinados de preenchimento, tais como “assinale o tipo de comentário que deseja realizar e passe a escrevê-lo: opinião, sugestão ou informação”. Os desenvolvedores do e-Democracia argumentaram que não havia meios de melhor preparar (*customizar*) o aplicativo “fórum”, pois a estrutura de desenvolvimento (programadores envolvidos) para a fase piloto era muito limitada.

Indubitavelmente, maior investimento da interface poderia diminuir o custo de processamento do conteúdo. Isso ganha muita relevância para a efetividade do processo participativo, uma vez que o trabalho de processamento das contribuições dos participantes e sua transformação em relatório são realizados por consultores legislativos, que já estão ocupados assessorando os parlamentares de outras maneiras. Esse relatório tem a função de informar os deputados, de forma bem sintética, sobre o teor das contribuições, já que a maioria deles não tem acompanhado diretamente as discussões virtuais do e-Democracia.

Elementos intrínsecos da interface

Ademais, algumas outras características relevantes da interação proposta pela interface do e-Democracia merecem destaque, tais como a assincronicidade, a alinearidade, a evolutividade, a colaboração e a espontaneidade. A **assincronicidade** diz respeito à possibilidade de a participação ocorrer em momentos diferentes. Assim, ao participante que deseja realizar intervenção mais longa é facultada a possibilidade de fazê-la em partes, cada qual no momento que lhe aprouver.

Outro aspecto, embora relacionado à assincronicidade, a **alinearidade**, possibilita a intervenção complexa. O participante pode apresentar conteúdos em vários formatos (textos, vídeos, áudios), tendo em vista a possibilidade de interromper a comunicação e retomá-la posteriormente de acordo com a agenda da discussão.

A intervenção complexa ocorre por meio da utilização de vários instrumentos (fóruns, wikis, enquetes), com diferentes tipos de mensagens (textos argumentativos em fóruns, textos legais em *wiki* e opiniões objetivas em enquetes) e em diferentes fases da discussão (discussão do problema público, das soluções legislativas e da forma final do texto legal). Ela permite, em suma, a comunicação não linear.

A participação proposta pelo e-Democracia tem também caráter **evolutivo**. As pessoas acumulam ideias e informações, a discussão estimula o enriquecimento paulatino desse conteúdo e o objetivo final é a realização de texto legislativo melhor. Assim, a deliberação proporcionada no e-Democracia tem a faculdade de estimular o embate de ideias e argumentos.

A **colaboração** acontece quando a plataforma virtual oferece aos participantes condições para o trabalho construtivo. No e-Democracia, a disponibilização de uma ferramenta *wiki*, no caso o Wikilégis, pressupõe por natureza o trabalho colaborativo e evolutivo entre os participantes, embora ela tenha sido subutilizada.

Além disso, o conjunto de ferramentas de interação, como fóruns e enquetes, auxilia no trabalho de construção coletiva do conhecimento, já que permite a cada participante contribuir conforme sua preferência, ainda que problemas de usabilidade tenham prejudicado o potencial das ferramentas do e-Democracia para esse fim.

A participação nos debates digitais também é **espontânea**. As pessoas participam como e quando querem. Essa ideia associa-se fortemente à imprevisibilidade, aspecto essencial para o exercício da liberdade de expressão. Assim, ao contrário da participação com base na seleção de alternativas predefinidas, como a proposta pelo Senador Virtual, os participantes do e-Democracia podem espontaneamente manifestar suas ideias.

Apesar de tais características estarem embutidas na interface do e-Democracia, é notável a disfuncionalidade ou subutilização desses processos. Por exemplo, a possibilidade de trabalho colaborativo e evolutivo esbarra na falta de integração entre as ferramentas do e-Democracia, o que, combinado com os problemas de comunicação do portal, dificulta a utilização de seu potencial nesse sentido.

Usabilidade e política de comunicação

Quanto à usabilidade, as entrevistas evidenciaram alguns problemas acusados pelos participantes, em especial a dificuldade de compreender o processo participativo e deliberativo do e-Democracia, bem como de entender o processo legislativo dos projetos sob discussão na plataforma, conforme atestou um dos consultores legislativos: “Foi perceptível verificar como os participantes não estavam entendendo o processo legislativo. Além disso, o cidadão comum tem dificuldades próprias ao processo de fazer leis, com as quais ele não está acostumado”.

A navegabilidade do portal e-Democracia, um dos elementos da usabilidade, apresenta pontos positivos e negativos⁹². O usuário, com poucos cliques, acessa rapidamente os instrumentos de participação no portal, tais como fóruns e bate-papos (*chats*). Com apenas três cliques pode, a partir da página principal, começar a escrever sua mensagem nos fóruns das comunidades virtuais temáticas. Sob esse princípio, o usuário tem pouca possibilidade de se perder na navegação, já que as opções levam para os aplicativos de participação.

No entanto, há um problema central em relação ao processo de participação no e-Democracia: a incompreensão sobre o que é e de como funciona. Usuários têm dificuldade de perceber o que eles devem fazer e para que objetivamente. Percebeu-se que convidar o cidadão para participar da elaboração legislativa não é algo facilmente discernível ao usuário de primeiro acesso no portal. Participantes disseram não ter entendido de imediato seu propósito.

A ausência absoluta de instrumentos tutoriais de orientação obriga o participante a deduzir de que forma pode contribuir nas discussões, embora em algumas comunidades virtuais os administradores do e-Democracia tenham publicado informações que orientam alguns passos da participação. Há também uma orientação geral e superficial na aba “Sobre o e-Democracia” a respeito da forma de realização do cadastramento.

Na primeira versão da interface do e-Democracia, havia mais informações instrutivas sobre o portal, seus objetivos e forma de funcionamento do que na segunda versão inaugurada em outubro de 2009, quando foram retiradas. Nessa última versão, embora menos instrutiva, nota-se evidente ganho de usabilidade, com maior valorização de imagens, conforme se pode observar nas duas versões a seguir.

⁹² Muitos dos problemas levantados nesta análise foram minimizados ou resolvidos na nova versão do portal e-Democracia lançada em 15 de junho de 2011.

ILUSTRAÇÃO 25 – Imagem da página principal do portal e-Democracia à época de seu lançamento em 6 de junho de 2009



ILUSTRAÇÃO 26 – Imagem do portal e-Democracia em sua segunda versão, lançada em 25 de novembro de 2009



Assim, a equipe de desenvolvimento do e-Democracia procurou realizar novas experimentações na interface ao promover substancial mudança do *layout* em apenas quatro meses de existência. Com o tempo, a equipe foi instalando *links* e aplicativos de modo a integrá-la com plataformas de redes sociais, como Orkut e Facebook também. No entanto, o problema de usabilidade persistiu, pois as informações tutoriais não estavam acopladas ao mecanismo de participação, e normal-

mente os usuários não gastam tempo e paciência lendo as informações instrutivas antes de começar a participar.

O principal problema decorre, portanto, da falta de processo tutorial embutido no processo de participação, por meio do qual o usuário poderia ir aprendendo enquanto faz, como tem ocorrido com jogos de videogames que apresentam tutoriais absolutamente práticos. O problema desse tipo de tutorial embutido é o alto custo de desenvolvimento, o que o orçamento do e-Democracia não contemplava na fase piloto.

Ademais, a questão do *modus operandi* de participação também se relaciona ao problema da falta de compreensão do processo legislativo. O cidadão comum tende a subestimar a complexidade do processo legislativo, que implica várias fases e procedimentos durante sua apreciação pelas comissões e Plenário, com avaliações de mérito e de outras naturezas, como de constitucionalidade, adequação financeira e orçamentária e redação legislativa.

Depois de algumas semanas após a instalação do novo *layout*, a equipe do e-Democracia disponibilizou informações sobre o processo legislativo no portal institucional da Câmara dos Deputados, a exemplo do *link* Conheça o Processo Legislativo na parte de destaques do portal do e-Democracia. Nesse caso, o resultado não atingiu exatamente o objetivo de instruir o participante com informações sobre o processo legislativo, pois tal conteúdo estático não oferecia informações específicas sobre cada fase de discussão das comunidades do e-Democracia, o que seria mais instrutivo do que a apresentação de informações gerais do processo legislativo.

Novamente, não houve vinculação das informações do processo legislativo com o processo participativo do e-Democracia, o que gerou dificuldade de compreensão por parte do usuário. Informações sobre o processo legislativo inseridas durante a discussão das comunidades do e-Democracia (CVL), isto é, contextualizadas em relação ao debate em cada comunidade virtual, minimizariam o problema, contudo⁹³.

Além disso, há outro aspecto ainda não abordado sobre a questão da interface que foi especialmente apontado por alguns participantes: a dificuldade de contextualização da discussão virtual. Por exemplo, Deny Eduardo, participante da comunidade virtual do Estatuto da Juventude, ressaltou que “...quando ingressei nas discussões, achei que não iria conseguir colaborar, pois já estava no meio do debate e demorei

⁹³ Na nova versão do portal e-Democracia, lançada em 2011, esses problemas foram mitigados em face da criação do Guia da Discussão, sistema de abas informativas sobre o processo legislativo e de participação.

para engrenar.” Por todos esses problemas, restou evidente a falta de política de comunicação no e-Democracia que deixasse mais claramente perceptíveis as intenções do projeto e sua forma de funcionamento.

A falta de conexão entre a interface e o processo legislativo real

Além da questão relativa à incompreensão do processo legislativo pelos participantes durante as discussões das comunidades virtuais, verificamos outro problema ainda sobre a dinâmica legislativa: a relação entre o processo participativo do e-Democracia e o processo legislativo real.

Na perspectiva do e-Democracia, os participantes têm grande liberdade de participação, restritos apenas às limitações da agenda legislativa, que tende a ser bem flexível e aberta no sistema parlamentar brasileiro. O regimento interno da Câmara dos Deputados, regulamentador do processo legislativo desta Casa, apresenta série de instrumentos e mecanismos que concedem certa liberdade de debate e gestão da discussão por parte dos parlamentares (FARIA, 2007).

São vários os fatores que podem influenciar na tramitação de um projeto de lei. Para citar apenas um relevante, a complexidade e abrangência do assunto do projeto são cruciais para impor seu ritmo na escala de tramitação. Daí por que projetos de lei como a instituição de códigos permanecem décadas em tramitação. Quanto à complexidade, a regra geral determina que os projetos de lei devam ser apreciados pelas comissões parlamentares permanentes de forma sequencial. A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara é normalmente a última a se manifestar para a realização do juízo de constitucionalidade e juridicidade.

No entanto, há ainda as comissões especiais destinadas à apreciação de projeto de lei complexo, ou seja, aquele cujo teor requeira a apreciação de mérito de mais de três comissões permanentes⁹⁴. Nesse caso, o projeto não é submetido às comissões permanentes, pois a constituição de comissão especial tem o objetivo de substituí-las no que se refere à apreciação técnica daquele determinado projeto de lei.

Quando o projeto possui elementos de grande polêmica e gera oposição de um grupo mínimo de parlamentares, mecanismos regimentais podem também ser utilizados para obstar a tramitação desse projeto de lei, em face dos direitos de minoria presentes na prática legislativa. Em suma, o processo legislativo brasileiro não segue sistema ortodoxo e linear de tramitação legislativa.

⁹⁴ Art. 34 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, Resolução n° 17 de 1989.

Há, por exemplo, vários tipos de urgência que podem modificar completamente a tramitação de um projeto de lei, sendo a “urgência urgentíssima” a mais poderosa delas, dispositivo que permite a apreciação quase imediata de determinada proposição pelo Plenário da Casa. Cada projeto de lei, de acordo com condições próprias, como teor, interesse social e complexidade, entre outros aspectos, pode seguir diferentes trâmites até sua apreciação final.

Isso posto, não se verificou na plataforma do e-Democracia o reflexo dessa liberdade do processo legislativo. Em outras palavras, a interface do e-Democracia não transmitiu com clareza tal faceta da prática parlamentar. Como o andamento de cada discussão legislativa varia muito, as discussões digitais no e-Democracia deveriam também refletir essa variedade, mas as discussões ocorreram todas baseadas, de certa forma, em um mesmo formato.

Em suma, a interface não está adaptada à rotina real legislativa, incluindo os debates presenciais. Embora houvesse referências expressas aos eventos das comissões, falta maior comunicação entre os acontecimentos presenciais e os virtuais. Por exemplo, na comunidade das *lan houses*, o deputado Paulo Teixeira, presidente da comissão especial encarregada da apreciação do referido projeto de lei, convidou os membros da comunidade virtual do e-Democracia, por meio de mensagem publicada num dos fóruns da comunidade, a acompanhar a audiência pública presencial que ocorria no plenário da comissão.

Após a realização da audiência pública, os administradores do e-Democracia publicaram resumo muito superficial da discussão do evento no mesmo fórum para que os cidadãos tomassem conhecimento do que ocorreu. O resumo continha apenas os tópicos abordados e o nome dos palestrantes. Não houve maiores informações sobre suas falas, todavia.

Há de se entender que a discussão legislativa pode adquirir diferentes formatos. Na discussão do Estatuto da Juventude, houve conferências em diferentes estados do Brasil sobre o assunto, com a participação de políticos, lideranças regionais de movimentos jovens e outros interessados. Tais conferências estaduais aconteceram durante a fase inicial de discussão do projeto de lei sobre o Estatuto da Juventude, mas não se verificaram reflexos das ideias e opiniões expressas nessas conferências na comunidade virtual respectiva no e-Democracia.

Por outro lado, a discussão legislativa sobre a regulamentação das *lan houses* iniciou-se com audiências públicas na Câmara dos Deputados federal. Não houve conferências preliminares nos estados, como na

discussão do Estatuto da Juventude. Essa diferença de dinâmica da discussão pode-se revelar de muitas outras formas, já que, nesses dois casos, as duas discussões, a do Estatuto da Juventude e a da regulamentação das *lan houses*, aconteceram com base em comissões especiais respectivamente criadas para esse fim.

No entanto, o mais comum é que as discussões legislativas ocorram no âmbito das comissões permanentes, e nelas a forma de tramitação se diferencia da de tramitação em comissões especiais. Além disso, disposições regimentais específicas podem criar atalhos ou delongas na tramitação, tal qual aquela que permite a certos assuntos rito mais simplificado, restrito à apreciação das comissões, sem a necessidade de deliberação do Plenário da Casa⁹⁵.

Em síntese, uma interface mais flexível, que permitisse o desenvolvimento de comunidades virtuais mais adaptáveis às peculiaridades de cada discussão legislativa real, poderia minimizar os problemas de incompreensão do processo legislativo por parte dos participantes e criar uma melhor conexão entre o mundo real legislativo e a discussão virtual no e-Democracia.

Tal fato foi ressaltado pelo deputado Sarney Filho ao tentar explicar porque a comunidade virtual sobre a política de mudança do clima não vingou, isto é, atraiu pouquíssima participação e teve sua discussão precocemente encerrada:

“Não conheço a fundo o processo de discussão do Estatuto da Juventude e da regulamentação das *lan houses*. No entanto, pelo que pude apurar, esses projetos estão em fase de discussão em comissões, ao contrário do que ocorreu com os projetos relacionados à mudança do clima. Embora houvesse várias proposições em tramitação e houvesse, também, muita discussão relacionada a esse tema na Câmara dos Deputados, não havia conexão entre esses processos.

(...)

No caso de mudança do clima, a discussão não se desenvolveu como inicialmente esperado porque, em minha visão, naquele momento, os projetos de lei em tramitação sobre o tema não estavam na pauta da Câmara, uma vez que a comissão especial que analisaria as proposições sequer foi instalada. Assim, embora houvesse objeto concreto (os projetos de lei), o momento não era propício à discussão.

(...)

⁹⁵ O art. 24, II, do Regimento Interno da Câmara (Resolução n° 17 de 1989) atribui a certas proposições a tramitação com poder conclusivo nas comissões, ou seja, sem necessariamente passar pelo crivo do Plenário da Casa. Isso decorre principalmente do teor das proposições, como, por exemplo, assuntos menos graves, que não tratam de direitos fundamentais.

(...) Novamente citando a mudança do clima, nenhum outro tema tem sido tão discutido nos últimos anos e, no entanto, ou talvez em decorrência disso, os resultados do e-Democracia estiveram aquém do esperado. Parece que, no caso de mudança do clima, o e-Democracia constituiu apenas mais um fórum de discussão. O mesmo pode ocorrer com outros temas, se não houver um objetivo muito claro e concreto quanto ao resultado esperado no âmbito do e-Democracia.”

O e-Democracia é “viral”?

Outro aspecto levantado nas entrevistas quanto à usabilidade refere-se à pouca incorporação de mecanismos de compartilhamento. A expressão viral tornou-se muito comum na internet e, apesar do nome com conotação negativa, apresenta característica em geral positiva: capacidade de certa mensagem ou conteúdo digital ser facilmente transmitido e replicado pelos diversos mecanismos sociais presentes na internet⁹⁶.

O e-Democracia proporcionou apenas um instrumento nesse sentido: cada nova intervenção nos fóruns de discussão era transmitida automaticamente por meio de *e-mails* para os participantes daquela discussão do e-Democracia. Assim, por meio da consulta aos seus *e-mails*, os usuários poderiam se inteirar pelo menos da evolução do debate sem necessariamente acessar diretamente a plataforma do e-Democracia.

No entanto, a utilização desse instrumento não foi suficiente para tornar as discussões do e-Democracia virais. Na verdade, os números da participação no projeto são absoluta e relativamente baixos, como vemos na Tabela 5 (p. 197), considerando-se que a população brasileira alcança hoje cerca de 190 milhões de habitantes. A comunidade do Estatuto da Juventude destaca-se por ter recebido maior participação, seguida da comunidade do estatuto da regulamentação das *lan houses*. E a arena de discussão livre do e-Democracia, denominada Espaço Livre, acolheu outras 272 contribuições sobre assuntos diversos.

Um dos fatores que certamente corroboram para explicar a relativamente baixa participação nas comunidades do e-Democracia é a falta de mecanismos que estimulem o conhecimento das discussões pelo público externo, isto é, quem não participa do e-Democracia e nem mesmo sabe da sua existência. É destacável a ausência de, ao menos, três aspectos básicos nesse sentido: a integração com plataformas de

⁹⁶ O termo viral foi muito utilizado para explicar a velocidade de transmissão de mensagens com fins de *marketing*, como *e-mails* enviados a possíveis clientes de produtos (*spams*) e que, uma vez “infectados”, acabariam repassando tal mensagem para amigos e assim por diante até a constituição de uma “epidemia” de informação sobre aquele produto (para mais informações, verificar o endereço eletrônico http://pt.wikipedia.org/wiki/Marketing_viral).

redes sociais (Facebook, Orkut etc.), instrumentos de disponibilização (RSS) e compartilhamento de conteúdo (botões para envio e compartilhamento em plataformas de redes sociais) e mecanismos de acompanhamento automático das discussões externas.⁹⁷

Ao analisar cada um dos três aspectos, a equipe do e-Democracia minimizou a falta de conexão com plataformas de redes sociais ao se criarem contas no YouTube, Facebook, Orkut, Twitter, MySpace e Ning durante a fase piloto. No entanto, não houve aumento significativo da participação desde então, uma vez que o uso dessas plataformas pelo projeto foi mais voltado à comunicação do que à interação, isto é, para apresentação de informações sobre as discussões do e-Democracia, e não como instrumento de participação para as pessoas.

A título de comparação, experiências participativas diversas utilizam tais plataformas de redes sociais como canal de participação, ao contrário do e-Democracia, que oferece a participação em plataforma própria desenvolvida. A Nasa, agência americana de política espacial, utiliza o Facebook, Twitter e outras plataformas sociais para interagir com o cidadão americano. Um bom exemplo é a realização de bate-papos virtuais (*chats*) entre cidadãos e técnicos da Nasa sobre temas específicos da agência, por meio dos quais especialistas podem responder perguntas da sociedade sobre a lua, ou de como é a experiência de ser piloto da agência, por exemplo⁹⁸.

O Parlamento Europeu também apresenta formas de interação e comunicação destacáveis com os cidadãos europeus. Com mais de 120 mil interessados (fãs), a página do Parlamento Europeu no Facebook apresenta notícias sobre eventos e informações legislativas, além de estimular o participante a realizar comentários e participar de outras interações relativas aos assuntos que divulga⁹⁹.

Ademais, não há nas contas do e-Democracia no Facebook e Orkut menções sistemáticas e detalhadas referentes ao teor das discussões que ocorrem no âmbito das CVLs. Dessa forma, os participantes das discussões não vislumbram a reverberação de seus argumentos e ideias nessas plataformas de redes sociais, por exemplo, o que certamente auxiliaria no processo de fomentação das discussões. Em suma, o e-Democracia utilizou os *websites* de redes sociais de forma limitada.

⁹⁷ Essas deficiências foram parcialmente resolvidas na nova versão do portal e-Democracia, lançada em 2011.

⁹⁸ Esses instrumentos participativos e outros mais podem ser visualizados no endereço eletrônico <http://www.nasa.gov/connect/index.html>. Último acesso em 30/9/2010.

⁹⁹ Disponível no endereço eletrônico <http://www.facebook.com/europeanparliament#!/europeanparliament?v=wall>. Último acesso em 20/1/2011.

Muito comuns atualmente em *websites* que promovem informação interativa, os instrumentos de compartilhamento de conteúdo se concretizam, de forma geral, em botões situados próximos a mensagens de fóruns, artigos de blogues, ou qualquer outro conteúdo disponível na internet, tais como vídeos e apresentações em *slides*. Isso auxilia o usuário a transmitir imediatamente esse conteúdo por meio de *e-mail* ou para suas redes sociais pessoais e profissionais (Orkut, Facebook etc.), conforme se pode visualizar no exemplo a seguir de um blogue.

ILUSTRAÇÃO 27 – Imagem com exemplo de botões de compartilhamento de conteúdo



Dessa forma, o processo de transmissão de informações entre grupo de amigos, colegas, profissionais ou acadêmicos tem-se mostrado elemento essencial na multiplicação rápida da comunicação de conteúdos. Com o excesso de informação atualmente disponível na internet, as pessoas têm procurado mecanismos de filtro desse material.

O recebimento de material oriundo de redes sociais de amigos e colegas, como processo de seleção natural de fonte de informação, gera maior estreitamento dos laços de confiança entre as pessoas. E confiança é ótimo requisito de seleção. Afinal, as pessoas valorizam *e-mails* informativos e indicações de artigos recebidos por amigos e membros de seus grupos de interesse. Stone enfatiza como o Facebook utiliza o

mecanismo de recomendações de amigos como fator multiplicador dos efeitos de propaganda (STONE, 2010).

O RSS também se apresenta como fundamental instrumento de disseminação de informações na internet. Segundo a Wikipédia¹⁰⁰, o Really Simple Syndication:

“(...) é um subconjunto de ‘dialetos’ (...) que servem para agregar conteúdo (...), podendo ser acessado mediante programas ou *sites* agregadores. É usado principalmente em *sites* de notícias e blogues.

(...)

A tecnologia do RSS permite aos usuários da internet se inscreverem em *sites* que fornecem *feeds* RSS. Esses são tipicamente *sites* que mudam ou atualizam o seu conteúdo regularmente. Para isso, são utilizados *feeds* RSS que recebem essas atualizações; dessa maneira o utilizador pode permanecer informado de diversas atualizações em diversos *sites* sem precisar visitá-los um a um.” (transcrição com alterações)

Em suma, o RSS é um dos instrumentos de acompanhamento das discussões referido anteriormente como aspecto omitido pelo e-Democracia e que afeta a sua capacidade de propagação e engajamento (efeito viral). Muitos usuários da internet gostam de acompanhar as discussões por meio de *feeds*, pois não precisam acessar continuamente a página do e-Democracia para verificar as novas intervenções dos participantes. Pelos *feeds*, o usuário recebe tais informações automaticamente em suas páginas ou blogues pessoais.

O terceiro aspecto que influencia a capacidade de interação e replicação dos conteúdos do e-Democracia é mais complexo, vez que implica principalmente capacidade inversa dos outros instrumentos, ou seja, de provocar movimento de fora para dentro. As novas tendências da internet levam a diferentes usos de redes sociais para fins de participação, a exemplo do aplicativo ThinkTank¹⁰¹. O objetivo desse *software* é tomar conhecimento das discussões disponíveis em qualquer *website*, blogue e plataforma de redes sociais (nas fontes externas, portanto), buscar esse conteúdo e incorporá-lo às discussões internas de portais como o e-Democracia.

Nessa perspectiva, as discussões sobre projetos legislativos não precisariam acontecer somente nas comunidades virtuais do e-Democracia.

¹⁰⁰ Acessado em 11/6/2010 no *website* <http://pt.wikipedia.org/wiki/RSS>.

¹⁰¹ O ThinkTank pode ser acessado no endereço eletrônico <http://expertlabs.org/thinktank.html>. Há também outros projetos similares, tais como <http://status.net/> e <http://ostatus.org/>.

cia, ou seja, poderiam ocorrer em qualquer “lugar” da internet e esse conteúdo seria agregado à plataforma do e-Democracia. Em outras palavras, caberia ao e-Democracia não apenas atrair a sociedade para participar das suas discussões, mas também “ir aonde o povo está”.

Ao dificultar esse processo de interação com redes sociais e de compartilhamento de informações, o e-Democracia dificulta a comunicação e divulgação de suas discussões nas redes sociais existentes (movimento de dentro para fora), assim como complica a absorção de conteúdo externo em sua plataforma (movimento de fora para dentro).

Custo de acessibilidade à interface

Segue a transcrição de texto de *e-mail* enviado por um participante, o cidadão Mário Brandão, da CVL relativa à regulamentação das *lan houses*. Esse *e-mail* foi endereçado a um membro da equipe do e-Democracia que o convidava a utilizar a ferramenta Wikilégis do e-Democracia, especialmente desenvolvida para auxiliar a participação colaborativa na elaboração legislativa.

Mário Brandão é coordenador de uma associação representativa de donos de *lan houses* e criou uma comunidade virtual, específica no Orkut para discutir assuntos relacionados ao tema, denominada “Donos de *Lan House* e *Cybercafe*”, com mais de doze mil membros¹⁰². Ele se reportava ao fato de que, em determinados momentos, preferia discutir a regulamentação das *lan houses* na sua comunidade do Orkut, pois tinha dificuldades na utilização do Wikilégis do e-Democracia. A discussão, já em estágio avançado, referia-se ao texto substitutivo do projeto de lei respectivo, recém-apresentado pelo relator da matéria, deputado Otávio Leite:

“(...) já temos mais de 200 contribuições ao texto (*referindo-se às discussões no Orkut*), cada item sendo analisado e recebendo os mais diversos retornos, pretendemos consolidar todas as sugestões num texto único e submeter ao portal (*e-Democracia*), no entanto confesso que tenho dificuldade de, por exemplo, criar uma estrutura como a do portal onde cada parágrafo ou artigo é explicado e pode sofrer críticas ou sugestões de maneira independente. Isso agilizaria e facilitaria o processo de participação se eu pudesse contar com sua boa vontade em me orientar sobre como posso criar um conteúdo no portal do e-Democracia, por exemplo, dividindo um tema em subtópicos ou alguma outra solução. Eu agradeceria enormemente.

¹⁰² Disponível no endereço eletrônico <http://www.orkut.com/Main#Community?cmm=14617748>. Último acesso em 3/10/2010.

Não é má vontade em participar da ferramenta, e sim o mais puro não saber como fazê-lo.” (transcrição com adaptações)

Agregadas mais informações sobre esse episódio por meio da entrevista que fizemos com Mário Brandão, ficaram evidentes os problemas apontados de usabilidade da ferramenta Wikilégis. Na sua concepção, preferia comentar o texto do projeto de lei apresentado pelo relator de forma detalhada, artigo por artigo. Assim, explicava o real significado de cada artigo. Utilizou, portanto, os fóruns do Orkut para esse trabalho, e não o Wikilégis do e-Democracia, que apenas permitia a elaboração colaborativa do texto, sem a possibilidade de comentários.

Mário alega que, pela dificuldade e pouca flexibilidade da ferramenta Wikilégis, decidiu investir esforços na alimentação informativa da sua comunidade virtual no Orkut também por já congregar 12 mil membros, enquanto a CVL das *lan houses* do e-Democracia reunia pouco mais de 800 membros.

Um dos consultores legislativos também ressaltou esse ponto: “O cidadão comum não entende como fazer leis e, por isso, o Wikilégis não funcionou bem. Acho mais provável estimular a participação em formatos *wiki* para a elaboração de textos menos técnicos, pois o pessoal não entende de redação com estrutura legal”.

Esses posicionamentos estimulam reflexão relevante sobre a efetividade de projetos de democracia digital. Não seria perda de tempo e recursos públicos investir no desenvolvimento de plataforma própria como o e-Democracia? Por que não utilizar ferramentas de redes sociais já existentes, tais como o Orkut e Facebook, que, além de oferecerem aplicativos em pleno funcionamento, já congregam pessoas e grupos aos milhões?

Além disso, que incentivos os participantes do Orkut, por exemplo, receberiam para gastar parte de seu tempo, esforço e atenção na participação de comunidades do e-Democracia, enquanto há outras comunidades sobre a mesma temática no próprio Orkut? Em que medida a dificuldade na utilização das ferramentas do e-Democracia atrapalha ou inviabiliza a participação nas discussões?

Segundo Rafael Godoy, um dos codesenvolvedores do e-Democracia, era preciso desenvolver portal próprio, pois as ferramentas existentes em plataformas de redes sociais não atendiam satisfatoriamente a certas necessidades específicas do processo legislativo. Na concepção inicial do Wikilégis, lembra Rafael, “pretendíamos desenvolver aplica-

tivo que facilitasse a construção do texto legislativo, já que as ferramentas *wiki* disponíveis por aí não atendiam de forma ideal”.

Rafael destaca, no entanto, os problemas práticos na implementação disso. Como o projeto e-Democracia era apenas um teste, uma etapa piloto, a equipe não conseguiu reunir as condições necessárias (principalmente de recursos humanos) para o desenvolvimento a contento de tal aplicativo. E o Wikilégis “nasceu”, portanto, com problemas de usabilidade. Na CVL das *lan houses*, houve apenas uma contribuição no Wikilégis. Na CVL do Estatuto da Juventude, foi um pouco melhor, mas com somente oito contribuições. Nas outras CVLs, não foi registrada participação por meio do uso do Wikilégis.

Além disso, outros membros da equipe destacaram que tanto o Facebook como o Orkut – alguns dos principais portais para redes sociais – não foram criados para gerar conhecimento, e sim para permitir a interação social. Não reuniam, portanto, as condições técnicas necessárias para a realização de discussões mais profundas e efetivas sobre o processo legislativo.

Não obstante tais argumentos fazerem sentido, o e-Democracia obteve tráfego de pessoas muito reduzido diante do que poderia. Certamente a interface incompleta, em face dos diversos problemas apresentados nesta seção, contribuiu para o aumento do custo de participação, o que afetou negativamente a motivação de seus participantes bem como o engajamento de novos interessados. Além disso, ganhou relevância a falta de mecanismos de absorção das discussões que ocorreram “fora” do e-Democracia, como analisado anteriormente.

5.2.2 Gestão da participação

Os efeitos da liberdade de participação sobre a gestão

Há inicialmente uma grande diferença entre os projetos Senador Virtual e e-Democracia no que se refere à forma de participação. No primeiro, o participante assinala basicamente se concorda ou discorda do projeto de lei, com a possibilidade de também apresentar sugestões. Naquele projeto é valorizada, principalmente, a participação binária e objetiva, expressa em enquetes.

O e-Democracia, por outro lado, estimula a participação aberta e subjetiva, isto é, o participante pode apresentar contribuições diversas, principalmente em forma de postagens em fóruns. O participante assinala por que concorda ou discorda do projeto, enumera argumentos,

apresenta informações, emite opinião, sugere ideias para novo texto e assim por diante. Não obstante, houve pouquíssimas enquetes durante o período do piloto.

Se, por um lado, o portal e-Democracia proporciona formas mais abrangentes de expressão aos seus participantes, por outro, dificulta a capacidade de gestão dessas contribuições. Conforme se verifica na Ilustração nº 24 (p. 194), a organização, processamento e análise da participação demandam grande esforço por parte da equipe administrativa responsável pelo e-Democracia, principalmente no que tange à função do consultor legislativo.

Como se observou anteriormente, os consultores legislativos têm papel fundamental em tudo o que se refere ao processo legislativo, pois assessoram os parlamentares nas questões técnicas, tais como a busca de informações sobre o assunto, a elaboração legislativa dos textos, a redação de pareceres analíticos dos projetos de leis e a elaboração de estudos. Segundo dados da Consultoria Legislativa da Câmara, noventa e cinco por cento dos deputados recorrem aos trabalhos dos consultores.

Também no e-Democracia, os consultores legislativos são fundamentais, pois auxiliam na definição da estrutura de discussão, contribuem para a moderação e analisam o conteúdo participativo. No decorrer das discussões, observou-se a atuação de alguns consultores na CVL da mudança do clima sobretudo ao levantarem questões e suscitarem provocações aos participantes, inclusive utilizando seus próprios nomes. Outros consultores preferiram atuar como moderadores discretos: não fizeram contribuições em seus nomes, mas auxiliaram deputados e a equipe do e-Democracia na elaboração de questões estratégicas ou respostas a algumas questões dos participantes.

Todavia, a função mais relevante dos consultores legislativos ocorreu no momento pós-participação, quando foi preciso que depurassem os resultados da participação depois de rodadas de contribuições. Isso ganhou ainda maior valor em face do fato de que boa parte dos deputados não acompanhou diretamente as discussões do e-Democracia (nem disponibilizou assessores para isso).

Por isso, a equipe do e-Democracia concluiu ser necessária a elaboração de relatório que contivesse basicamente dois trabalhos: a síntese das discussões e a análise de viabilidade técnica das sugestões apresentadas. E os consultores legislativos são os profissionais aptos a realizar tais tarefas, pois detêm conhecimento aprofundado sobre o tema em discussão.

Um dos aspectos que contribuiu para a realização do primeiro nível de filtragem das mensagens foi a definição de tópicos de cada CVL, de

acordo com a estrutura básica do projeto de lei respectivo. Por exemplo, criaram-se os seguintes fóruns na CVL de mudança do clima que reproduzem seções do projeto de lei em discussão: discussões gerais sobre mudança do clima; financiamento da política nacional de mudança do clima; harmonização de conceitos para a política nacional de mudança do clima; e princípios, diretrizes e objetivos da política nacional de mudança do clima.

Desvios e distorções nessa estrutura de discussão aconteceram, tais como a postagem de mensagens em fóruns indevidos e o desenvolvimento de discussões complexas que envolviam mais de dois tópicos diferentes. Mas, sob esse formato, os participantes puderam obter imediata visão panorâmica da discussão, assim como contextualizar suas contribuições com menos dificuldade.

A realização do trabalho de leitura, compreensão, sumarização e análise das contribuições dos fóruns demanda grande carga de trabalho por parte dos consultores, como já aventado. Afinal, os fóruns da CVL do Estatuto da Juventude, por exemplo, reuniram 299 mensagens. Algumas delas apresentam, numa mesma mensagem, informações variadas, argumentos complexos e ideias específicas. Exigem, portanto, leitura mais demorada e análise mais atenta.

Mesmo com a segmentação inicial dos fóruns, os participantes têm a liberdade de escrever o que pensam, da forma que quiserem. Essa filtragem inicial é insuficiente para evitar o grande trabalho necessário para separar “o joio do trigo”. Na verdade, há muita bobagem escrita entre as contribuições, o que, na expressão coloquial da internet, denomina-se *noisy idiot problem*, ou seja, o problema da idiotice ruidosa. Entre mensagens construtivas e fundamentadas, várias outras são manifestações de opinião e, muitas vezes, até de protesto.

Em suma, a interface aberta do e-Democracia coloca bastante peso sobre os ombros de recursos humanos qualificados para a viabilização do aproveitamento do conteúdo participativo. Isso pode comprometer a sustentabilidade do projeto se o número de participações chegar aos milhares, ainda mais com o potencial de coexistência de dezenas de CVLs num cenário futuro.

O tecnicismo legislativo que prejudica a participação

O participante da CVL da regulamentação das *lan houses* Sr. Mário Brandão, já mencionado anteriormente, também ressaltou outro aspecto muito importante e emblemático, com grande impacto sobre a participação: o hermetismo da linguagem legal. Depois da publicação do

texto substitutivo do projeto de lei que regulamenta as *lan houses*, pelo relator da matéria na Câmara, deputado Otávio Leite, Mário Brandão dispôs-se a comentar o texto na comunidade do Orkut que coordena sobre o tema.

E passou, então, a explicar cada artigo do texto usando palavras simples. Seguem, por exemplo, seus comentários sobre a ementa do substitutivo do relator, que é o texto explicativo da proposição:

Texto da ementa: “Declara os Centros de Inclusão Digital – CID (*lan houses*) (...)”

Comentário Mário Brandão: “embora não abandone o nome popular *lan house*, o texto trata esses espaços com um nome brasileiro e, embora o americanizado *lan house* não seja abandonado, o tratamento como centros de inclusão digital, que é um dos seus principais valores, é reforçado e tratado como nomenclatura preferida, embora não exista nenhuma restrição ao uso do nome popular.”

Texto da ementa: “(...) como de especial interesse social para universalização do acesso à rede mundial de computadores – internet, os define como entidades prestadoras de serviços multipropósitos e dá outras providências.”

Comentário Mário Brandão: “declarar nossos espaços como de especial interesse social dá nitidamente a linha de pensamento predominante em todo o texto, ao indicar que a existência das *lans* é algo que produz mais benefícios que potenciais danos, e sua existência deve ser regulada sim, mas principalmente motivada e tratada como benéfica dada a natureza de sua atividade-fim, que vem a ser a promoção do acesso à informação e a serviços diversos especialmente às camadas mais pobres da população.”¹⁰³

Embora tenha aplicado boa carga de interpretação pessoal sobre o texto legislativo analisado, Mário Brandão tenta na verdade “traduzir” em palavras simples o significado daquele texto legislativo, a fim de facilitar sua compreensão para os membros da comunidade do Orkut por ele criada.

Isso ocorreu certamente pela ausência de uma política de comunicação no e-Democracia que pudesse contribuir também para um melhor entendimento dos textos legislativos, o que facilitaria a participação para um grande universo de cidadãos, assim como é feito pela equipe do Senador Virtual ao traduzir os textos das proposições legislativas em forma de perguntas coloquiais.

Tal ponto é extremamente relevante em temas sobre os quais as contribuições dos participantes possam gerar conhecimento estratégico da

¹⁰³ Texto disponível no endereço eletrônico <http://bit.ly/9BCXlx>. Último acesso em 7/10/2010.

realidade a respeito da qual se pretende legislar. Assim, a contribuição informativa sobre possíveis problemas de aplicação da lei enriquece a discussão legislativa e é o tipo de informação que os parlamentares devem poder receber antes de tomar a decisão final.

No caso das *lan houses*, por exemplo, ficou visível como o contexto de cada região do país apresenta diferenças relevantes que podem impactar na aplicação da lei. Discutiu-se, por exemplo, se crianças vestidas com uniforme escolar poderiam frequentar *lan houses*, já que há muitos casos de crianças que faltam aulas para jogar nos computadores dessas lojas.

Um dos donos de *lan house* de uma cidade do norte do Brasil manifestou-se contrariamente à proibição, pois disse receber várias crianças usuárias do seu estabelecimento vestindo uniforme escolar nos dias de domingo, pois tais crianças, por serem muito pobres, não tinham outras roupas e por isso usavam o uniforme como única opção de vestimenta, fato corriqueiro naquela região.

Em suma, o recebimento de contribuições variadas de participantes interessados no assunto por todo o país é essencial para o enriquecimento da discussão. No entanto, a dificuldade de compreensão do texto legislativo em debate limita a participação para aqueles com menos instrução e formação jurídica, embora sejam destinatários diretos da lei.

A equipe do e-Democracia, por falta de alocação de recursos humanos dedicados a isso, não proporcionou explicações, detalhamento ou simplificações dos textos legislativos em discussão, o que auxiliaria nesse processo, a exemplo do projeto Ley Fácil da Biblioteca do Congresso Nacional chileno. Nesse trabalho, o portal da biblioteca oferece versões simplificadas e explicativas – em linguagem acessível – das principais leis em vigor no país, organizadas por categoria de assuntos.

ILUSTRAÇÃO 28 – Imagem de tela do projeto Ley Fácil da Biblioteca do Congresso Nacional chileno



Ao clicar em determinado assunto de interesse, o usuário visualiza a informação em forma de perguntas e respostas elucidativas, com a opção inclusive de ouvir uma dramatização explicativa do conteúdo da lei, como em uma radionovela. Além disso, o cidadão pode acessar as explicações de outras leis relacionadas àquela, por meio do portal Ley Fácil¹⁰⁴.

Gestão da informação

Alguns problemas de gestão da informação do conteúdo participativo também ficaram evidentes no e-Democracia. Discutiu-se anteriormente como os problemas no arranjo da interface dificultaram a organização das contribuições dos participantes. Os próprios consultores legislativos tiveram que peneirar as participações para melhor aproveitamento desse conteúdo. Não obstante os problemas de interface, houve outros relacionados à gestão que também contribuíram para esse problema, tornando o custo de aproveitamento do conteúdo participativo muito alto.

Por exemplo, as contribuições dos fóruns não receberam o tratamento de indexação por meio do sistema de *tagueamento*, muito comum atualmente na internet. As denominadas “*tags*” são palavras-chave ou referências que contêm elementos semânticos importantes num determinado texto.

¹⁰⁴ Essas informações estão disponíveis no endereço eletrônico <http://goo.gl/gnx3V>. Último acesso em 7/10/2010.

Assim, depois de certo período, podem-se utilizar as *tags* para separar as postagens nos fóruns de acordo com certas categorias. Por exemplo, algumas das mensagens nos fóruns da CVL do Estatuto da Juventude referiam-se aos Conselhos da Juventude. Nesse caso, o sistema de *tags* poderia resgatar todas as mensagens sobre o assunto por meio da seleção das *tags* “conselho” e “juventude”.

Esse processo de filtragem e organização depende, entretanto, de trabalho humano. Em muitos sistemas de fóruns, o próprio participante realiza essa indexação e escolhe as *tags* referentes ao texto que postou. Para um processo de participação como o e-Democracia seria necessária, todavia, a intervenção da equipe a fim de uniformizar as *tags* selecionadas, já que as pessoas usam conceitos diferentes para os mesmos assuntos. Isso demanda certamente determinada carga de trabalho e aumenta o custo administrativo na gestão das CVLs.

Além do sistema de *tagueamento*, outros instrumentos disponíveis na *web* podem contribuir para esse processo de filtragem a fim de reduzir os custos já tão altos de recursos humanos para o processamento e compilação das mensagens. Ademais, nota-se a falta de profissionais especializados em gestão de informação atuando no e-Democracia que possam, assim, otimizar a sumarização do conteúdo participativo das discussões, facilitando a compreensão final sobre a participação não apenas para os próprios participantes e a sociedade brasileira de forma geral, mas também para os próprios deputados.

5.2.3 Eficácia política

Uma série de questões surge quando se procura entender o processo interno de funcionamento de determinada discussão digital. Afinal, como o conteúdo do e-Democracia foi aproveitado na formulação legislativa? Como se deu a relação entre a discussão legislativa presencial ocorrida nas comissões parlamentares e o respectivo debate na plataforma do e-Democracia? Houve efetiva repercussão da participação popular nas decisões legislativas, ou existiu alguma influência nos debates presenciais nas comissões parlamentares?

O impacto das discussões virtuais nas discussões parlamentares e vice-versa

Verificou-se no decorrer da experiência como os debates presenciais parlamentares e as discussões digitais no e-Democracia possuem relação dialética entre si, embora tenha havido mais reverberação dos

acontecimentos parlamentares nas discussões virtuais do que o contrário. Podemos destacar três fatores relevantes para a compreensão dessa relação: a não linearidade das discussões parlamentares, o *timing* político e os diferentes formatos de discussão digital no e-Democracia.

Primeiramente, a equipe do e-Democracia percebeu que a discussão legislativa não acontece de forma linear. O principal foco de discussão no âmbito parlamentar são as comissões temáticas, onde ocorrem os debates mais aprofundados e detalhados. Mas as discussões nas comissões sucedem-se entre momentos de maior efervescência intercalados por semanas sem discussão.

O devido processo legislativo deve seguir certas normas comuns de apreciação que, de forma geral, compreendem basicamente a apresentação de proposição à Mesa Diretora, sua tramitação pelas comissões temáticas e posterior apreciação pelo Plenário da Casa. No entanto, há regras que flexibilizam esse rito, tais como a *urgência urgentíssima*¹⁰⁵ e o caso dos projetos de lei com poder conclusivo nas comissões¹⁰⁶.

Os debates parlamentares nem sempre seguem determinada racionalidade de deliberação. Como há muitos assuntos para discutir em várias arenas parlamentares, a priorização da agenda legislativa semanal depende de fatores regimentais, políticos e sociais diversos, muitas vezes imprevisíveis. Determinado fato social ou político pode catapultar certa proposição para o primeiro nível de prioridade da pauta. Da mesma forma, outras tantas matérias podem ficar alijadas ou “engavetadas” por tempo quase ilimitado.

Associada a esse aspecto, além das diferenças de tramitação de acordo com as condições especiais de cada proposição, tais como o tipo de matéria abordada e a autoria, há também a interferência do

¹⁰⁵ Reprodução literal do dispositivo do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (Resolução nº 17 de 1989) referente à *urgência urgentíssima*: “Art. 155. Poderá ser incluída automaticamente na Ordem do Dia para discussão e votação imediata, ainda que iniciada a sessão em que for apresentada, proposição que verse sobre matéria de relevante e inadiável interesse nacional, a requerimento da maioria absoluta da composição da Câmara, ou de líderes que representem esse número, aprovado pela maioria absoluta dos deputados, sem a restrição contida no § 2º do artigo antecedente.”

¹⁰⁶ Reprodução literal do dispositivo do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (Resolução nº 17 de 1989) relativo ao poder conclusivo das comissões: “Art. 24. Às comissões permanentes, em razão da matéria de sua competência, e às demais comissões, no que lhes for aplicável, cabe: I - discutir e votar as proposições sujeitas à deliberação do Plenário que lhes forem distribuídas; II - discutir e votar projetos de lei, dispensada a competência do Plenário, salvo o disposto no § 2º do art. 132 e excetuados os projetos: a) de lei complementar; b) de código; c) de iniciativa popular; d) de comissão; e) relativos a matéria que não possa ser objeto de delegação, consoante o § 1º do art. 68 da Constituição Federal; f) oriundos do Senado, ou por ele emendados, que tenham sido aprovados pelo Plenário de qualquer das Casas; g) que tenham recebido pareceres divergentes; h) em regime de urgência; (...)”.

timing político. Quando há interesse político consensual, por exemplo, as lideranças partidárias parlamentares podem concordar em utilizar o dispositivo regimental da *urgência urgentíssima* e atribuir tramitação que sobrepassa a discussão das comissões.

Nesse caso, haverá menos debate e oportunidade para participação popular. Da mesma forma, ocorre o contrário, quando o momento político é desfavorável, ou há grande resistência de determinado grupo político forte, parlamentares ligados a esse grupo utilizam dispositivos regimentais para bloquear o andamento de projetos de lei (FARIA, 2007, p. 122).

Nos casos específicos dos projetos de lei em discussão no e-Democracia, as respectivas tramitações adquiriram diferentes formatos na práxis parlamentar. Por exemplo, na mudança do clima o debate espalhou-se em diversos foros do Congresso Nacional e no âmbito do Poder Executivo, enquanto o debate sobre o Estatuto da Juventude ocorreu em determinada comissão temática na Câmara dos Deputados, precedido por discussões externas em alguns estados da federação.

O terceiro aspecto que afeta a relação entre a discussão parlamentar e a discussão virtual do e-Democracia envolve o formato específico de cada CVL criada na plataforma. E esse aspecto é, de alguma maneira, reflexo da forma de organização parlamentar da discussão. Por exemplo, a discussão do Estatuto da Juventude no e-Democracia deu-se em consonância com a discussão parlamentar ocorrida na Comissão da Juventude da Câmara dos Deputados.

No entanto, a discussão sobre a política espacial no e-Democracia serviu como instrumento de suporte ao Conselho de Altos Estudos da Câmara e obedeceu à sistemática de debate virtual independente, já que o conselho não se reúne sistematicamente como (algumas) comissões temáticas. A discussão da mudança do clima, por outro lado, não foi ancorada em nenhum órgão específico, vez que o tratamento do assunto ocorreu de maneira dispersa no Congresso Nacional, conforme referenciado anteriormente pelo deputado Sarney Filho.

A análise detalhada da CVL mais “agitada”, a do Estatuto da Juventude, vai explorar as nuances da relação existente entre as ações parlamentares e as discussões virtuais do e-Democracia. A CVL que discute a regulamentação das *lan houses* também teve participação considerável, mas como estava em pleno andamento – até o fechamento desta pesquisa –, cujos resultados não se encontravam ainda depuráveis e conclusivos, não será objeto da presente análise. As outras três CVLs obtiveram fluxo pequeno de participação – irrisório, diga-se, no caso

da Amazônia e da mudança do clima – e, portanto, não têm relevância para este tópico.

A comunidade virtual legislativa do Estatuto da Juventude

O processo legislativo

A Câmara dos Deputados compreende vinte comissões permanentes temáticas, isto é, colegiados bem menores do que o Plenário da Casa que são competentes para deliberar sobre projetos de lei em assuntos específicos¹⁰⁷. No entanto, o regimento interno dessa casa legislativa determina a criação de comissão especial temporária quando a complexidade do conteúdo de determinado projeto de lei ultrapassa o âmbito de competência de três comissões permanentes temáticas em apreciações de mérito.

Esse dispositivo tem o objetivo de facilitar o processo de deliberação, uma vez que projetos mais complexos teriam de passar pelo crivo de cinco, seis ou mais comissões permanentes, o que acarretaria demora e complicação na tramitação. A comissão especial tem a função de emitir parecer técnico que sintetizaria a manifestação de todas as outras possíveis comissões permanentes pertinentes à apreciação da matéria.

O Projeto de Lei nº 4.529, de 2004, objeto de toda a discussão e que visa a instituir o Estatuto da Juventude, tramitou de forma bastante lenta desde a sua introdução na Câmara dos Deputados. Somente após a instalação da comissão especial em junho de 2009 a tramitação ganhou ritmo mais acelerado. Nesse mesmo mês, a deputada Manuela D’Ávila, do Partido Comunista do Brasil (PCdoB), pelo Rio Grande do Sul, foi designada relatora da matéria na comissão¹⁰⁸.

A função da relatora é emitir parecer sobre o projeto de lei (PL) do Estatuto da Juventude. No parecer, além de opinar pela aprovação ou rejeição do projeto, a relatora pode apresentar emendas, ou mesmo um novo texto legislativo, que se denomina **substitutivo**. Nesse caso, uma vez aprovado seu parecer favorável ao PL com substitutivo, tal texto se torna o principal objeto de apreciação nas fases processuais seguintes,

¹⁰⁷ As comissões permanentes destinam-se à discussão de proposições relativas a determinados assuntos de domínio do sistema de políticas públicas. Por isso, há comissões de seguridade social e família, educação, trabalho, ciência e tecnologia, Constituição e justiça, e assim por diante. As proposições legislativas, salvo em caso de urgência, tramitam de forma subsequente nas comissões permanentes referentes ao seu conteúdo temático.

¹⁰⁸ Informações sobre a tramitação legislativa desse projeto de lei podem ser encontradas no endereço eletrônico http://www.camara.gov.br/internet/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=271219. Último acesso em 10/10/2010.

tais como a deliberação do Plenário da Câmara e a posterior apreciação do Senado Federal, se aprovado.

No caso da comissão especial do Estatuto da Juventude, o debate entre os parlamentares ocorreu mais intensamente no segundo semestre de 2009. Na rotina legislativa, o relator de determinada matéria costuma ouvir várias opiniões sobre o assunto em questão antes de emitir parecer sobre a proposição. Para isso, as comissões temáticas promovem audiências públicas, quando especialistas e representantes de grupos de interesse são convidados a manifestar-se sobre o assunto.

No caso da comissão especial para discutir o Estatuto da Juventude, houve ciclos de discussão externos à Câmara dos Deputados, não muito comuns na práxis legislativa. Embora os deputados participem em eventos de discussão sobre vários assuntos por todo o país, poucas são as experiências de eventos institucionais realizados fora das dependências da Câmara dos Deputados em Brasília. O mais usual tem sido a alocação de pessoas e grupos para discussão nas comissões parlamentares, ou em encontros e reuniões específicas na Câmara¹⁰⁹.

No entanto, os membros da comissão especial decidiram realizar a discussão em duas etapas. A primeira seria marcada por eventos estaduais com entidades da juventude, jovens, especialistas e outros interessados no assunto. Dessa forma, membros da comissão especial organizaram tais eventos em seus respectivos estados com o objetivo de colher subsídios para as discussões em Brasília. O consultor legislativo responsável por auxiliar a relatora na elaboração do parecer sobre o assunto esteve presente em tais eventos e procurou extrair os principais pontos levantados nessas reuniões para posterior aproveitamento nas discussões em Brasília.

Além disso, na segunda etapa, outras nove reuniões ocorreram no âmbito da comissão especial, sendo quatro delas para audiências públicas com organizações e entidades relacionadas ao assunto da juventude, tais como o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai); a Confederação Nacional das Indústrias (CNI); a Organização para Educação, Ciência e Cultura das Nações Unidas (Unesco) e a Organização Internacional do Trabalho (OIT), e com representantes diretos de entidades juvenis. As outras cinco reuniões destinaram-se

¹⁰⁹ Também é muito comum a reunião informal entre líderes parlamentares para discutir projetos de lei. Essas reuniões podem acontecer com ou sem a presença de representantes da sociedade, privativamente ou abertas ao público. Um tipo desses eventos que acontece com frequência são os cafés da manhã promovidos por frentes parlamentares – grupos parlamentares informais organizados em torno de temas e que, muitas vezes, realizam contraponto em relação à influência partidária no Congresso Nacional.

ao debate parlamentar propriamente dito sobre o assunto, dentro da comissão especial apenas.

Tanto a relatora Manuela D'Ávila como um dos consultores que a auxiliou na elaboração do substitutivo apresentado informaram ter acompanhado as discussões do e-Democracia e que muitas sugestões foram acatadas e incorporadas no texto. O substitutivo foi discutido na comissão especial pelos membros da comissão durante o primeiro semestre de 2010, e em junho desse ano a relatora apresentou nova versão acatando algumas sugestões dos deputados (D'ÁVILA, 2010). Esse texto foi aprovado pela comissão especial, conforme se observará detalhadamente a seguir.

A dinâmica da comunidade virtual

A CVL do Estatuto da Juventude possui uma biblioteca digital, repositório de informações que abrange legislações federal, estaduais e municipais sobre o assunto, bem como o teor das proposições legislativas em tramitação relativas a esse tema. Além disso, diversos estudos, pesquisas e *links* (endereços eletrônicos) de portais e blogues sobre o assunto também foram disponibilizados¹¹⁰.

Embora qualquer participante da CVL possa inserir tais informações, e tenha sido convidado a isso, houve subutilização desse mecanismo. Muitos participantes preferiram postar informações e estudos diretamente nos fóruns. Como observado anteriormente, a discussão virtual aconteceu preponderantemente nos fóruns, já que o Wikilégis obteve participação ínfima.

Por isso, esta análise recairá principalmente sobre o conteúdo dos fóruns virtuais de discussão. O debate se concentrou em três fóruns, conforme a tabela seguinte. O arranjo dos fóruns em forma de tópicos constantes da estrutura do projeto de lei facilitou o processo de filtragem das contribuições, uma vez que a grande maioria dos participantes respeitou tal estrutura de discussão e as postagens se mantiveram, de forma geral, dentro do assunto do tópico escolhido.

¹¹⁰ Informações disponíveis no endereço eletrônico <http://edemocracia.camara.gov.br/web/estatuto-da-juventude/biblioteca-virtual>. Último acesso em 8/10/2010.

TABELA 6 – Estrutura de discussão da CVL do Estatuto da Juventude

Fórum	Tópico (subfóruns com discussões mais específicas)	Número de postagens
Discussões gerais	Estudo da juventude	6
Sistema Nacional da Juventude	Criação da rede nacional da juventude	17
	Avaliação e acompanhamento da gestão do sistema e das políticas públicas	5
	Instituição do sistema nacional de juventude	27
	Fortalecimento dos conselhos de juventude	38
	Financiamento e prioridades	15
Políticas públicas para a juventude	Educação, esporte e cultura	34
	Participação juvenil	78
	Segurança pública e justiça	13
	Trabalho e emprego	17
	Articulação de sistemas já existentes	8
	Capacitação para o trabalho	11
	Saúde	10
Fórum e-Democracia	Mensagens de moderação da equipe e-Democracia e de deputados	20
TOTAL		299

A definição dessa estrutura de discussão foi resultado do trabalho de pré-análise realizado pelo consultor legislativo especialista que se baseou na sua própria experiência e conhecimento do assunto, nas discussões de conferências anteriores sobre a juventude que acompanhou e na análise do conteúdo de cerca de vinte *websites* sobre o tema. Para isso, o consultor aplicou o *software* denominado TextSTAT (Simple Text Analyse Tool)¹¹¹, desenvolvido pela Universidade de Berlim, que o auxiliou na realização do mapeamento inicial de categorias e palavras-chave correlacionados ao tema juventude na discussão.

Com isso, o consultor sugeriu a estrutura de discussão expressa na tabela anterior, que deveria espelhar a estrutura do texto legal substitutivo a ser apresentado pela relatora após o processo participativo e os debates na comissão especial. De forma geral, os participantes da comunidade aceitaram a estrutura de discussão e não houve, de forma significativa, sugestões expressivas de alteração desse desenho.

As discussões dos fóruns começam com questões e provocações geralmente apresentadas por um parlamentar. Segue exemplo de como

¹¹¹ Acessível por meio do endereço eletrônico <http://neon.niederlandistik.fu-berlin.de/en/textstat/>. Último acesso em 10/10/2010.

a citada relatora do projeto de lei que regulamenta o Estatuto da Juventude iniciou o fórum relativo à discussão sobre a instituição do Sistema Nacional de Juventude.

ILUSTRAÇÃO 29 – Imagem de fórum da CVL do Estatuto da Juventude

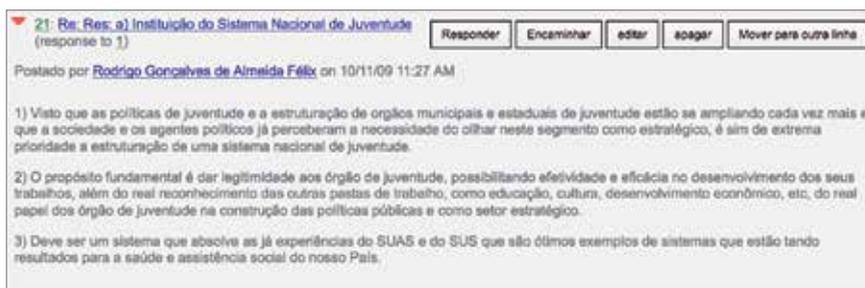


Após a análise das discussões dessa CVL, pode-se perceber de imediato grandes diferenças entre as contribuições, que podem ser subdivididas em basicamente seis categorias: a) opiniões técnicas ou especializadas, b) opiniões livres, c) ideias inovadoras, d) contribuições informativas, e) contribuições adicionais e f) mensagens inúteis.

O primeiro tipo expressa as contribuições mais qualificadas tecnicamente, que contêm opiniões – inclusive pessoais, além de corporativas – sustentadas por argumentos fundamentados. Apresentadas geralmente por pesquisadores, técnicos e lideranças com experiência na área, essas contribuições articulam ideias complexas ou apenas oferecem sugestões técnicas pontuais, com menor repercussão no texto legislativo.

Não importa nessa categoria se os argumentos são verídicos ou não, mas sim a intenção do autor em articular ideias e informações para embasar determinado argumento. Pode-se observar que esse tipo de opinião gera, não raro, momentos de polêmica na discussão, com picos de grande participação. Isso ocorreu quando, por exemplo, determinado participante se manifestou a favor da política de cotas em universidades dentro do escopo do projeto de lei. Segue outro exemplo de opinião técnica:

ILUSTRAÇÃO 30 – Imagem com exemplo de postagem de *opinião técnica* em fórum da CVL do Estatuto da Juventude

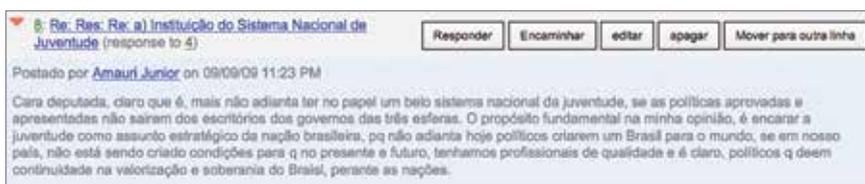


A *opinião técnica* tende a explorar com profundidade mínima a compreensão do problema em discussão, e o autor acaba se manifestando a favor ou contra determinada ideia ou solução já previamente apresentada. Foi o caso acima, em que o participante respondia à questão iniciadora do fórum: se o Estatuto da Juventude deveria ou não tecer diretrizes para a criação de um sistema nacional da juventude.

Por outro lado, *opiniões livres* são contribuições que não agregam valor significativo nem para o conhecimento do problema que a lei visa resolver, nem para a apresentação de soluções para esse problema. Na verdade, expressam discursos políticos genéricos, declarações emocionais, protestos, desabafos pessoais, sugestões impraticáveis e genéricas, ou argumentos sem fundamentação técnica.

A principal vantagem desse tipo de contribuição é evidenciar os “sentimentos” da discussão, ou seja, o que certa parcela de participantes está mais preocupada e interessada em debater e defender. Nessa modalidade de contribuição, os participantes manifestam-se a favor ou contra determinada proposta, mas sem a fundamentação da opinião técnica. Esse tipo de contribuição, portanto, pouco agrega tecnicamente ao trabalho legislativo, confirmando constatação semelhante de pesquisas anteriores (COLEMAN e ROSS, 2002; DI GENNARO e DUTTON, 2006).

ILUSTRAÇÃO 31 – Imagem com exemplo de postagem de *opinião livre* em fórum da CVL do Estatuto da Juventude



Outros participantes preferem apresentar ideias *inovadoras*, que têm o principal benefício de trazer propostas novas, o elemento criatividade para a discussão. Essas ideias se expressam de duas formas basicamente: ideias *generalistas* e ideias *específicas*. As ideias *generalistas* expõem princípios, valores e crenças que devem permear todo o texto. Elas trazem conteúdo útil, embora na forma abstrata. Exige-se, portanto, maior esforço dos consultores legislativos para transformar tal contribuição em texto legal.

Por exemplo, muitas postagens reforçaram a ideia de que jovens precisam auxiliar técnicos do governo na implementação da política da juventude. Entretanto, poucas contribuições providenciaram formas efetivas e práticas de transformar essa ideia em algo concreto expresso no texto.

ILUSTRAÇÃO 32 – Imagem com exemplo de postagem de ideia *inovadora genérica* em fórum da CVL do Estatuto da Juventude



As ideias *inovadoras específicas* trazem propostas mais concretas de solução para o problema público. Lembramos que, conforme discutido anteriormente, a nova lei deverá expressar soluções para um problema público que incitou a iniciativa da proposição legislativa.

Se, na *opinião técnica*, as pessoas discutem o problema em questão e se as formas propostas de resolvê-lo seriam adequadas, no tipo de contribuição ideia *inovadora específica* o participante apresenta novas propostas de solução, com realmente novos aspectos que a futura lei deverá abordar em sua opinião. Ou, de outra forma, aprofunda soluções já propostas, mas trazendo novos aspectos, como no exemplo a seguir.

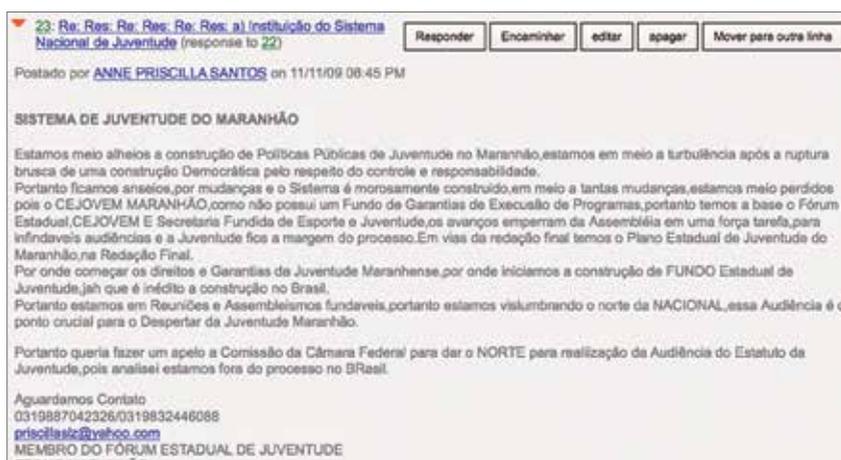
ILUSTRAÇÃO 33 – Imagem com exemplo de postagem de ideia *inovadora específica* em fórum da CVL do Estatuto da Juventude



Já as *contribuições informativas* trazem dados primários úteis à discussão, sem necessariamente servirem de base para algum argumento, embora também sejam comuns contribuições informativas com o objetivo de fortalecer determinado argumento. O participante tem a possibilidade, assim, de inserir estatísticas relevantes para a discussão na Biblioteca Digital ou postá-las diretamente nos fóruns. Na prática, a segunda opção predominou até o momento, pois o autor pode, assim, apresentar justificações e explicar os dados que esteja disponibilizando.

Também têm sido praxe *contribuições informativas* que apresentem *links* de outros portais importantes para a discussão e de estudos técnicos sobre o assunto, bem como o relato de experiências interessantes. Além disso, há aquelas que expõem determinada situação relevante para a discussão, ou que trazem informações sobre determinado contexto regional ou local, permitindo aos participantes e deputados conhecerem com mais detalhes a diversidade do país, bem como auxiliando no processo de análise do potencial impacto da lei na realidade brasileira. No exemplo a seguir, o participante explica os problemas de organização da juventude no seu estado, o Maranhão.

ILUSTRAÇÃO 34 – Imagem com exemplo de postagem de *contribuição informativa* em fórum da CVL do Estatuto da Juventude



Algumas outras contribuições não se enquadram nessas categorias. Muitas delas, que denominamos *contribuições adicionais*, agregam aspectos secundários, ou assuntos correlatos ao tema central. E geram fenômenos não esperados no processo de discussão. Observaram-se, por exemplo, perguntas realizadas pelos próprios participantes, que tinham dúvidas sobre aspectos da discussão ou demonstravam curiosidade em conhecer a realidade da organização jovem de outros estados.

ILUSTRAÇÃO 35 – Imagem com exemplo de postagem de *contribuição adicional* em fórum da CVL do Estatuto da Juventude



Outros participantes preferiram apontar problemas de implementação das ideias sugeridas, até mesmo questionando a necessidade de elaboração do projeto de lei em discussão. Afirmam, por exemplo, que os problemas da juventude, na verdade, não são ocasionados por falta de lei e sim por sua má aplicação.

Por fim, as *contribuições inúteis* são aquelas absolutamente deletérias, ou totalmente desprovidas de sentido. Postagens com palavões, xingamentos, ataques diretos ofensivos a participantes e políticos, ou

que promovam propagandas pessoais e de produtos não são consideradas válidas. Além delas, mensagens que promovam discussões sobre assunto diverso do tema proposto também se enquadram nessa categoria. É bom que se registre que a plataforma de discussão do e-Democracia disponibiliza de imediato qualquer contribuição, ou seja, não existe nenhuma censura prévia. Então, os moderadores de forma do portal realizam posteriormente trabalho de avaliação desse tipo de contribuição e automaticamente a eliminam.

Verificou-se também que muitas contribuições compreendem certa mistura de argumentos, informações e opiniões. Há exemplos de participantes que emitem opinião técnica sobre determinado assunto (o **por que** concordam ou discordam de determinada solução), em seguida apresentam ideia própria para resolver o problema em discussão (o **como** fazer) e podem também inserir alguma informação para basear seus argumentos e ideias. Tudo isso é feito numa mesma contribuição ou postagem, o que dificulta ainda mais o seu aproveitamento legislativo. Em suma, quanto mais rica, isto é, qualitativamente significativa a mensagem, mais difícil é a sua depuração.

Por que essa discriminação de contribuições? Qual a importância de se analisar o conteúdo da discussão de acordo com essas categorias? Decorre principalmente da necessidade metodológica de se compreender o processo de aproveitamento desse conteúdo pelos deputados. E percebe-se, então, que cada tipo de contribuição tem utilidades específicas que interferem com maior ou menor intensidade no processo legislativo.

Após o mapeamento das 299 contribuições, observou-se que a maior parte são *opiniões técnicas* e *opiniões livres*. Ideias *inovadoras*, *contribuições informativas* e *contribuições adicionais* representam parcela excepcional na discussão. As *opiniões livres* não agregaram valor qualitativo para o projeto de lei, mas serviram para a relatora e os deputados da comissão especial perceberem o “clima” da discussão, isto é, com que os participantes se preocupavam prioritariamente, em face da sua forte carga normativa.

As *opiniões técnicas* apresentaram argumentos importantes, fundamentadores de pontos essenciais do projeto de lei. Juntamente com as ideias *inovadoras*, *genéricas ou específicas*, representaram a principal fonte de aproveitamento qualitativo da discussão do e-Democracia para os deputados. E alguns pontos foram, com mais ou menos intensidade, incorporados pela relatora, conforme se observará na análise do conteúdo logo a seguir.

As *contribuições informativas* e as *adicionais* tiveram impacto secundário no comportamento parlamentar e auxiliaram sobretudo o processo

de discussão *per si*. Essas contribuições funcionam como elementos enriquecedores da discussão. Segundo a equipe do e-Democracia, poucos foram os casos relativos a *contribuições inúteis*, o que reduziu o custo de organização da discussão nesse aspecto.

Análise do conteúdo

Mas, afinal, o que foi realmente considerado pelos parlamentares nessa discussão do Estatuto? E como o conteúdo das contribuições chegou aos deputados, vez que grande parcela deles não acessou diretamente o e-Democracia? A ideia original da equipe era transmitir a síntese de todo o conteúdo da discussão em forma de relatório escrito, a ser distribuído aos parlamentares da comissão especial, bem como disponibilizá-lo no portal do e-Democracia, tornando-o, por conseguinte, acessível a qualquer pessoa. Tal relatório seria apresentado ao final da discussão digital como subsídio para as decisões parlamentares sobre o assunto.

Na prática, não houve nenhum trabalho escrito apresentado aos deputados com esse teor sintetizador. O consultor legislativo que acompanhou, auxiliou e moderou toda a discussão do fórum transmitiu, de forma oral e simplificada, um sumário das discussões para a relatora, que paralelamente também acompanhou o e-Democracia e participou do debate virtual.

A relatora concordou com algumas sugestões e argumentos ponderados pelos participantes e orientou o consultor a expressá-los na elaboração do texto substitutivo. O parecer da relatora, favorável ao projeto de lei com emenda substitutiva global, foi apresentado em 8 de dezembro de 2009. Depois da apreciação de sugestões dos parlamentares da comissão especial, a nova versão saiu em 6 de junho de 2010. Neste texto, consta referência geral às discussões do e-Democracia:

“Além desses espaços de interlocução, a partir de 25 de agosto de 2009 foi estabelecida uma comunidade virtual no portal e-Democracia da Câmara dos Deputados, que vem promovendo a interação e discussão virtual da sociedade e o compartilhamento de conhecimento sobre a juventude e sua realidade no processo de elaboração do Estatuto da Juventude.

(...)

Conforme anteriormente mencionado, o presente projeto e o seu conteúdo são provenientes do conhecimento produzido pelos coletivos de jovens ao longo dos últimos 20 anos, incluindo as últimas conferências de juventude, a participação da sociedade pelo portal e-Democracia da

Câmara dos Deputados e os recentes trabalhos de audiências públicas desta comissão nesta Casa e nos estados.”¹¹² (2010, p. 4)

Ao analisar o conteúdo das contribuições e o texto final do substitutivo apresentado pela relatora, ainda em tramitação na Câmara dos Deputados, verifica-se que pelo menos quatro conjuntos de contribuições foram considerados, adaptados e incorporados a esse substitutivo.

Como se pode visualizar na Tabela 6 (p. 225), os temas mais discutidos no e-Democracia foram a criação da rede nacional da juventude (17 postagens), a instituição do sistema nacional da juventude (27 postagens), o fortalecimento dos conselhos de juventude (38 postagens), educação, esporte e cultura (34 postagens), participação juvenil (78 postagens) e trabalho e emprego (17 postagens).

Em 23 de novembro de 2010, o projeto substitutivo da relatora foi aprovado pela comissão especial, com poucas modificações. Os quatro conjuntos de contribuições acatados pela relatora e incorporados ao texto desse substitutivo foram mantidos pela comissão. Posteriormente, o texto foi aprovado pelo Plenário da Câmara dos Deputados e encontra-se, atualmente, em apreciação pelo Senado Federal¹¹³.

¹¹² Disponível no endereço eletrônico http://www.camara.gov.br/internet/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=271219. Foi disponibilizado e publicado no dia 7/6/2010.

¹¹³ Informação atualizada em 18 de janeiro de 2012.

ILUSTRAÇÃO 36 – Quadro sobre a repercussão das contribuições apresentadas pelos participantes no texto do projeto de lei sobre o Estatuto da Juventude no e-Democracia

Temas discutidos no e-Democracia	De que forma?	Texto literal do substitutivo da comissão especial com a incorporação das contribuições resultantes da participação*
<p>Discussão das implicações sobre a situação dos jovens estudantes que paralelamente realizam atividades laborais</p>	<p>Vinte e oito contribuições nos subfóruns intitulados Trabalho e Emprego, e Capacitação para o Trabalho discutiram sobre o assunto. Além disso, algumas contribuições das trinta e quatro relativas ao tópico Educação, Esporte e Cultura também discutiram o problema.</p>	<p align="center">SEÇÃO IV DO DIREITO À PROFISSIONALIZAÇÃO, AO TRABALHO E À RENDA</p> <p>Art. 19. A ação do poder público na efetivação do direito do jovem à profissionalização, ao trabalho e à renda contempla a adoção das seguintes medidas:</p> <p>I - articulação entre os programas, as ações e os projetos de incentivo ao emprego, renda e capacitação para o trabalho e as políticas regionais de desenvolvimento econômico, em conformidade com as normas de zoneamento ambiental;</p> <p>II - promoção de formas coletivas de organização para o trabalho, redes de economia solidária e o cooperativismo jovem, segundo os seguintes princípios:</p> <p>a) participação coletiva;</p> <p>b) autogestão democrática;</p> <p>c) igualitarismo;</p> <p>d) cooperação e intercooperação;</p> <p>e) responsabilidade social;</p> <p>f) desenvolvimento sustentável e preservação do equilíbrio dos ecossistemas;</p> <p>g) empreendedorismo;</p> <p>h) utilização da base tecnológica existente em instituições de ensino superior e centros de educação profissional;</p> <p>i) acesso a crédito subsidiado.</p> <p>III - oferta de condições especiais de jornada de trabalho por meio de:</p> <p>a) compatibilização entre os horários de trabalho e de estudo;</p> <p>b) oferta dos níveis, formas e modalidades de ensino em horários que permitam a compatibilização da frequência escolar com o trabalho regular.</p> <p>IV - disponibilização de vagas para capacitação profissional por meio de instrumentos internacionais de cooperação, priorizando o Mercosul;</p> <p>V - estabelecimento de instrumentos de fiscalização e controle do cumprimento da legislação, com ênfase na observância do art. 429 da Consolidação das Leis do Trabalho, que dispõe sobre a reserva de vagas para aprendizes, e da Lei nº 11.788, de 25 de setembro de 2008, que trata do estágio;</p> <p>VI - criação de linha de crédito especial, no âmbito do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), destinada aos jovens empreendedores;</p> <p>VII - atuação estatal preventiva e repressiva quanto à exploração do trabalho degradante juvenil;</p> <p>VIII - priorização de programas de primeiro emprego e introdução da aprendizagem na administração pública direta;</p>

		<p>IX - adoção de mecanismos de informação das ações e dos programas destinados a gerar emprego e renda, necessários à apropriação das oportunidades e das ofertas geradas a partir da sua implementação;</p> <p>X - apoio à juventude rural na organização da produção familiar e camponesa sustentável, capaz de gerar trabalho e renda por meio das seguintes ações:</p> <p>a) estímulo e diversificação da produção;</p> <p>b) fomento à produção sustentável baseada na agroecologia, nas agroindústrias familiares, na permacultura, na agrofloresta e no extrativismo sustentável;</p> <p>c) investimento e incentivo em tecnologias alternativas apropriadas à agricultura familiar e camponesa, adequadas à realidade local e regional;</p> <p>d) promoção da comercialização direta da produção da agricultura familiar e camponesa e a formação de cooperativas;</p> <p>e) incentivo às atividades não agrícolas a fim de promover a geração de renda e desenvolvimento rural sustentável;</p> <p>f) garantia de projetos de infraestrutura básica de acesso e escoamento de produção, priorizando a melhoria das estradas e transporte;</p> <p>g) ampliação de programas que proponham a formalização, a capacitação para a gestão e o financiamento de cooperativas e de empreendimentos de economia solidária.</p>
<p>Avaliação e acompanhamento da gestão do sistema nacional da juventude</p>	<p>Poucas contribuições (apenas cinco) se concentraram neste tópico, mas foram objeto de grande interesse da relatora, conforme se observa no texto ao lado.</p>	<p style="text-align: center;">CAPÍTULO VIII DO ACOMPANHAMENTO E DA AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS DE JUVENTUDE</p> <p>Art. 54. Fica instituído o Sistema Nacional de Acompanhamento e Avaliação das Políticas Públicas de Juventude com os seguintes objetivos:</p> <p>I - contribuir para a organização da rede de juventude;</p> <p>II - assegurar conhecimento rigoroso sobre os programas, as ações e projetos das políticas públicas de juventude e de seus resultados;</p> <p>III - promover a melhora da qualidade da gestão dos programas, ações e projetos das políticas públicas de juventude.</p> <p>§ 1º A avaliação das políticas públicas de juventude abrangerá, no mínimo, a gestão, as unidades do Sinajuve, e os resultados das políticas e dos programas de juventude e será executada de acordo com o seguinte:</p> <p>I - A avaliação da gestão terá por objetivos verificar:</p> <p>a) se o planejamento orçamentário e sua execução se processam de forma compatível com as necessidades do respectivo Sistema de Juventude;</p> <p>b) a eficácia da utilização dos recursos públicos;</p> <p>c) a manutenção do fluxo financeiro, considerando as necessidades operacionais do programa, as normas de referência e as condições previstas nos instrumentos jurídicos celebrados entre os órgãos gestores e as unidades do Sinajuve;</p> <p>d) a implementação de todos os demais compromissos assumidos por ocasião da celebração dos instrumentos jurídicos relativos à efetivação das políticas públicas de juventude; e</p> <p>e) a articulação interinstitucional e intersetorial das políticas.</p>

		<p>II - A avaliação das unidades do Sinajuve terá por objetivo identificar o perfil e o impacto de sua atuação, por meio de suas atividades, programas e projetos, considerando as diferentes dimensões institucionais e, entre elas, no mínimo e obrigatoriamente, as seguintes:</p> <p>a) o plano de desenvolvimento institucional;</p> <p>b) a responsabilidade social, considerada especialmente sua contribuição para a inclusão social e o desenvolvimento socioeconômico do jovem e de sua família;</p> <p>c) a comunicação e o intercâmbio com a sociedade;</p> <p>d) as políticas de pessoal quanto à qualificação, aperfeiçoamento, desenvolvimento profissional e condições de trabalho;</p> <p>e) a sua adequação às normas de referência;</p> <p>f) o planejamento e a autoavaliação quanto aos processos, resultados, eficiência e eficácia do projeto e de seus objetivos; e</p> <p>g) a sustentabilidade financeira.</p> <p>III - A avaliação dos resultados dos programas, ações e projetos das políticas públicas de juventude terá por objetivo, no mínimo, verificar o cumprimento dos objetivos e os efeitos de sua execução.</p> <p>Art. 55. Ao final da avaliação, será elaborado relatório contendo histórico e caracterização do trabalho, as recomendações e os prazos para que essas sejam cumpridas, além de outros elementos a serem definidos em regulamento.</p> <p>§ 1º Os resultados da avaliação das políticas públicas de juventude serão utilizados para:</p> <p>I - planejamento de metas e eleição de prioridades do Sistema de Juventude e seu financiamento;</p> <p>II - reestruturação ou ampliação da rede de juventude;</p> <p>III - adequação dos objetivos e da natureza dos programas, ações e projetos;</p> <p>IV - celebração de instrumentos de cooperação com vistas à correção de problemas levantados na avaliação;</p> <p>V - reforço de financiamento para fortalecer a rede de juventude; e</p> <p>VI - melhorar e ampliar a capacitação dos operadores do Sinajuve.</p> <p>§ 2º O relatório da avaliação deverá ser encaminhado aos respectivos Conselhos de Juventude, bem como ao Ministério Público.</p> <p>Art. 56. Os gestores e unidades que recebem recursos públicos têm o dever de colaborar com o processo de avaliação, facilitando o acesso às suas instalações, à documentação e a todos os elementos necessários ao seu efetivo cumprimento.</p> <p>Art. 57. O processo de avaliação das políticas públicas de juventude deverá contar com a participação dos jovens, de representantes dos Três Poderes, do Ministério Público e dos Conselhos da Juventude, na forma a ser definida em regulamento.</p> <p>Art. 58. Cabe ao Poder Legislativo acompanhar as avaliações do respectivo ente federado.</p> <p>Art. 59. O Sistema Nacional de Avaliação e Acompanhamento das Políticas de Juventude assegurará, na metodologia a ser empregada:</p>
--	--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

		<p>I - a realização da autoavaliação dos gestores e das unidades;</p> <p>II - a avaliação institucional externa, contemplando a análise global e integrada das instalações físicas, relações institucionais, compromisso social, atividades e finalidades das unidades e de seus projetos;</p> <p>III - o respeito à identidade e à diversidade de unidades e projetos;</p> <p>IV - a participação do corpo de funcionários das unidades e dos Conselhos de Juventude da área de atuação da entidade avaliada;</p> <p>V - a análise global e integrada das dimensões, estruturas, compromissos, finalidades e resultados das políticas públicas de juventude; e</p> <p>VI - o caráter público de todos os procedimentos, dados e resultados dos processos avaliativos.</p> <p>Art. 60. A avaliação será coordenada por uma comissão permanente e realizada por comissões temporárias, essas compostas, no mínimo, por três especialistas com reconhecida atuação na área temática e definidas na forma do regulamento.</p> <p>§ 1º É vedado à comissão permanente designar avaliadores:</p> <p>I - que sejam titulares ou servidores dos órgãos gestores avaliados, ou funcionários das entidades avaliadas;</p> <p>II - que tenham relação de parentesco até terceiro grau com titulares ou servidores dos órgãos gestores avaliados ou funcionários das unidades avaliadas; e</p> <p>III - que estejam respondendo a processos por crime doloso.</p> <p>§ 2º As comissões temporárias de avaliação serão acrescentados membros de forma a cumprir as condições previstas no art. 52 desta lei.</p> <p>Art. 61. As informações produzidas a partir do Sistema Nacional de Informações sobre a Juventude serão utilizadas para subsidiar a avaliação, o acompanhamento, a gestão e o financiamento dos Sistemas Nacional, Distrital, Estaduais e Municipais de Juventude.</p> <p>Art. 62. Avaliação periódica geral será realizada pelas organizações juvenis, em Conferência Nacional, com o objetivo de elaborar recomendações a serem consideradas pelos entes federados para a elaboração de políticas públicas de juventude.</p>
Fortalecimento dos conselhos de juventude	Muitas postagens se preocuparam com esse assunto no subfórum com esse nome (trinta e oito contribuições). O assunto em questão também foi discutido no subfórum Participação Juvenil (setenta e oito contribuições).	<p style="text-align: center;">CAPÍTULO IV DOS CONSELHOS DE JUVENTUDE</p> <p>Art. 46. Os Conselhos de Juventude são órgãos permanentes e autônomos, não jurisdicionais, encarregados de tratar das políticas públicas de juventude e da garantia do exercício dos direitos do jovem, com os seguintes objetivos:</p> <p>I - auxiliar na elaboração de políticas públicas de juventude que promovam o amplo exercício dos direitos dos jovens estabelecidos nesta lei;</p> <p>II - utilizar os instrumentos dispostos no art. 47 desta lei de forma a buscar que o Estado garanta aos jovens o exercício dos seus direitos, quando violados;</p> <p>III - colaborar com os órgãos da administração no planejamento e na implementação das políticas de Juventude;</p> <p>IV - estudar, analisar, elaborar, discutir e propor a celebração de instrumentos de cooperação, visando à elaboração de programas, projetos e ações voltados para a juventude;</p>

		<p>V - promover a realização de estudos complementares relativos à Juventude, objetivando subsidiar o planejamento das políticas públicas de juventude;</p> <p>VI - estudar, analisar, elaborar, discutir e propor políticas públicas que permitam e garantam a integração e a participação do jovem no processo social, econômico, político e cultural no respectivo ente federado;</p> <p>VII - propor a criação de formas de participação da juventude junto aos órgãos da administração pública;</p> <p>VIII - promover e participar de seminários, cursos, congressos e eventos correlatos para o debate de temas relativos à juventude;</p> <p>IX - desenvolver outras atividades relacionadas às políticas públicas de juventude.</p> <p>§ 1º Em cada ente federado haverá um Conselho de Juventude composto pela seguinte quantidade de membros efetivos:</p> <p>I - sessenta, para a União;</p> <p>II - quarenta e cinco para os estados e o Distrito Federal;</p> <p>III - trinta, para os municípios.</p> <p>§ 2º Lei federal, estadual, distrital ou municipal disporá sobre:</p> <p>I - o local, dia e horário de funcionamento do Conselho de Juventude;</p> <p>II - a remuneração de seus membros;</p> <p>III - a composição;</p> <p>IV - a sistemática de suplência das vagas.</p> <p>§ 3º Constará da lei orçamentária federal, estadual, distrital ou municipal previsão dos recursos necessários ao funcionamento do Conselho de Juventude do respectivo ente federado.</p> <p>Art. 47. São atribuições do Conselho de Juventude:</p> <p>I - encaminhar, ao Ministério Público, notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos do jovem garantidos na legislação;</p> <p>II - encaminhar à autoridade judiciária os casos de sua competência;</p> <p>III - expedir notificações;</p> <p>IV - requisitar informações das autoridades públicas, que terão o prazo de trinta dias corridos para apresentar a resposta;</p> <p>V - elaborar relatório anual sobre as políticas públicas de juventude no respectivo ente federado;</p> <p>VI - assessorar o Poder Executivo local na elaboração dos planos, programas, projetos, ações e da proposta orçamentária das políticas públicas de juventude.</p>
--	--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>A política antidrogas como parte da política de saúde para jovens</p>	<p>Algumas contribuições referiam-se ao tema Saúde do Jovem, mas poucas eram exatamente relativas à questão das drogas, que foi objeto de interesse da relatora.</p>	<p style="text-align: center;">SEÇÃO VI Do Direito à Saúde Integral</p> <p>Art. 24. A política de atenção à saúde do jovem, constituída de um conjunto articulado e contínuo de ações e serviços para a prevenção, a promoção, a proteção e a recuperação da sua saúde, de forma integral, com acesso universal a serviços humanizados e de qualidade, incluindo a atenção especial aos agravos mais prevalentes nesta população, tem as seguintes diretrizes:</p> <p>I - desenvolvimento de ações articuladas com os estabelecimentos de ensino, com a sociedade e com a família para a prevenção de agravos à saúde dos jovens;</p> <p>II - garantia da inclusão de temas relativos a consumo de álcool, drogas, doenças sexualmente transmissíveis, Síndrome da Imunodeficiência Adquirida (Sida), planejamento familiar e saúde reprodutiva nos conteúdos curriculares dos diversos níveis de ensino;</p> <p>III - o reconhecimento do impacto da gravidez precoce ou indesejada, sob os aspectos médico, psicológico, social e econômico;</p> <p>IV - inclusão, no conteúdo curricular de capacitação dos profissionais de saúde, de temas sobre saúde sexual e reprodutiva;</p> <p>V - capacitação dos profissionais de saúde em uma perspectiva multiprofissional para lidar com o abuso de álcool e de substâncias entorpecentes;</p> <p>VI - habilitação dos professores e profissionais de saúde na identificação dos sintomas relativos à ingestão abusiva e à dependência de drogas e de substâncias entorpecentes e seu devido encaminhamento;</p> <p>VII - valorização das parcerias com instituições religiosas, associações, organizações não governamentais na abordagem das questões de sexualidade e uso de drogas e de substâncias entorpecentes;</p> <p>VIII - proibição da propaganda de bebidas com qualquer teor alcoólico;</p> <p>IX - veiculação de campanhas educativas e de contrapropaganda relativas ao álcool como droga causadora de dependência;</p> <p>X - articulação das instâncias de saúde e de justiça no enfrentamento ao abuso de drogas, substâncias entorpecentes e esteróides anabolizantes.</p>
--------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

* Disponível no endereço eletrônico http://www.camara.gov.br/internet/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=271219. Foi disponibilizado e publicado no dia 7/6/2010.

Comentários finais sobre a eficácia política da comunidade virtual do Estatuto da Juventude

A interface tecnológica não contribuiu para a realização da discriminação em diferentes tipos de contribuições. O participante apresentou suas ideias e opiniões livremente, não estando obrigado a definir o tipo de contribuição que realizava, exigido em algumas outras plataformas virtuais como processo de autofiltragem da contribuição.

No portal Climate CoLab¹¹⁴, desenvolvido pelo Centro para Inteligência Coletiva do MIT (Massachusetts Institute of Technology), já analisado no Capítulo 2, o participante é obrigado a definir inicialmente o tipo de contribuição que irá introduzir: ideia nova, argumento a favor ou contra determinada ideia já apresentada, comentário aberto ou participação em enquete.

O sistema aberto e livre de inserção de mensagens do e-Democracia gerou, por conseguinte, dois resultados, um positivo e outro negativo. O primeiro diz respeito à usabilidade. Ao permitir a inserção direta e imediata, o e-Democracia facilita a vida do participante, que pode livremente se expressar, sem ter de delimitar de início o tipo de contribuição que irá realizar.

Por outro lado, tal sistema dificulta a depuração geral da discussão, uma vez que, como se pode observar, é demasiado trabalhoso acompanhar, compreender e extrair os diferentes aspectos positivos das contribuições, principalmente quando as contribuições se misturam, com aspectos normativos, informativos e argumentativos.

Esse aspecto terá grande impacto nas futuras discussões do e-Democracia se, porventura, for alcançada a casa dos milhares de contribuições em cada discussão, o que dificultará progressivamente a apreensão desse conteúdo pelos parlamentares, consultores legislativos e pelos próprios participantes. Além de poder levar ao caos a discussão do projeto, o custo de processamento e compreensão desse conteúdo será administrativamente demasiado alto para a Câmara dos Deputados.

Duas evidências sobre o material primário indicam ter havido a incorporação de contribuições do debate no e-Democracia no substitutivo apresentado pela relatora. Tanto ela como o consultor legislativo que a auxiliou tecnicamente na elaboração do substitutivo foram categóricos ao afirmar que efetivamente consideraram contribuições dos fóruns do e-Democracia e aproveitaram ideias para a redação do texto legislativo. Além disso, participantes do e-Democracia entrevistados se mostraram satisfeitos com o texto legislativo, embora alguns não tenham compreendido exatamente os efeitos do texto.

A segunda evidência diz respeito à análise do conteúdo das discussões do e-Democracia. Como se observou até aqui, houve correspondência entre as contribuições do debate virtual e as disposições previstas no texto legislativo provisório constante do substitutivo da relatora aprovado pela comissão especial e, posteriormente, pelo Plenário da Casa.

Todavia, essa relação também acontece quando se analisam as outras formas (*off-line*) de participação previstas no processo legislativo brasileiro,

¹¹⁴ O portal Climate CoLab pode ser acessado no endereço eletrônico <http://bit.ly/9IFjtK>. Último acesso em 18/10/2010.

a exemplo das audiências públicas e das conferências regionais que ocorreram antes e durante as discussões virtuais sobre o respectivo projeto de lei. Não estava sob o alcance desta pesquisa verificar em que medida as contribuições do e-Democracia tiveram influência isolada das outras formas de participação sobre o poder de decisão dos parlamentares.

Outro elemento importante nesse aspecto adveio da opinião de um dos participantes da comunidade virtual sobre a regulamentação das *lan houses*: “Depois do texto do relator pronto e apresentado publicamente, não consegui entender o que foi de fato aproveitado da participação no texto. Não entendo de textos legislativos e aquilo me parece indecifrável”. Também maiores esforços da equipe do e-Democracia no futuro devem poder auxiliar no processo de evidenciação do que realmente das contribuições dos participantes foi aprovado e incorporado ao texto legal. Tal processo poderá conter ainda a justificativa dessas decisões, inclusive com o porquê do não acatamento de algumas dessas sugestões.

5.3 Conclusão parcial do caso

Em contraste com o Senador Virtual, o e-Democracia apresenta formas de participação mais complexas e abertas. O lado positivo desse sistema é a liberdade de fato do participante em poder contribuir para o processo legislativo com diferentes intensidades e formatos variados. O cidadão pode participar momentaneamente de um bate-papo virtual com os deputados, ou expressar suas ideias e opiniões mais profundamente na discussão em fóruns, ou mesmo auxiliar os parlamentares a elaborarem o texto legislativo no Wikilégis.

No entanto, essa liberdade de expressão exige um preço, que no caso do e-Democracia tem sido alto. Por um lado, dificulta a compreensão do cidadão durante o debate, já que participantes retrataram desorientação no acompanhamento das discussões ao se depararem com vários fóruns e outras formas de participação (como o Wikilégis), todos disponíveis ao mesmo tempo. Faltou, portanto, maior condução do processo participativo pela equipe do e-Democracia, de modo a melhor orientar os participantes durante as discussões.

Além disso, tal sistema demanda maior quantidade e qualidade de recursos humanos, já que as tarefas administrativas necessárias abrangem desde a preparação e formatação da discussão na fase pré-participação, passando pelas atividades de moderação e articulação de parlamentares e participantes, até o trabalho de elaboração de relatórios pós-participação.

Enquanto a simplicidade do Senador Virtual chileno facilita sua gestão, a complexidade do e-Democracia brasileiro encarece a sua.

Em compensação, um dos grandes trunfos do e-Democracia é o envolvimento da Consultoria Legislativa. O engajamento no processo participativo de especialistas nas áreas legislativas temáticas, fundamentais no assessoramento dos deputados na elaboração legislativa, facilitou a conexão entre o resultado da participação e a tomada de decisão parlamentar, contribuindo assim para a repercussão no texto legal das contribuições apresentadas.

Assim, essa foi a forma de envolver os deputados durante o processo participativo, uma vez que a maioria deles não acessa o portal diretamente, nem disponibiliza assessores para realizar inserções em seu nome. Ademais, a produção de relatórios impressos com a sumarização dos resultados da participação – prometidos, mas não realizados na prática¹¹⁵ – poderá favorecer o envolvimento dos deputados, em virtude da pouca atenção direta concedida por eles às discussões virtuais. Não devemos nos esquecer de que cabe aos deputados a decisão final no processo.

Além disso, o e-Democracia é um projeto jovem, iniciado em 2009, ao contrário do Senador Virtual, que agrega experiência desde 2001. O e-Democracia proporcionou poucas discussões, com baixa escala de participação, não alcançando mais do que algumas centenas de contribuições. A sustentabilidade do projeto, entretanto, pode ficar comprometida no caso de aumento exacerbado dessa escala em futuro próximo, ou seja, da ocorrência simultânea de diversos debates virtuais legislativos com milhares de participantes.

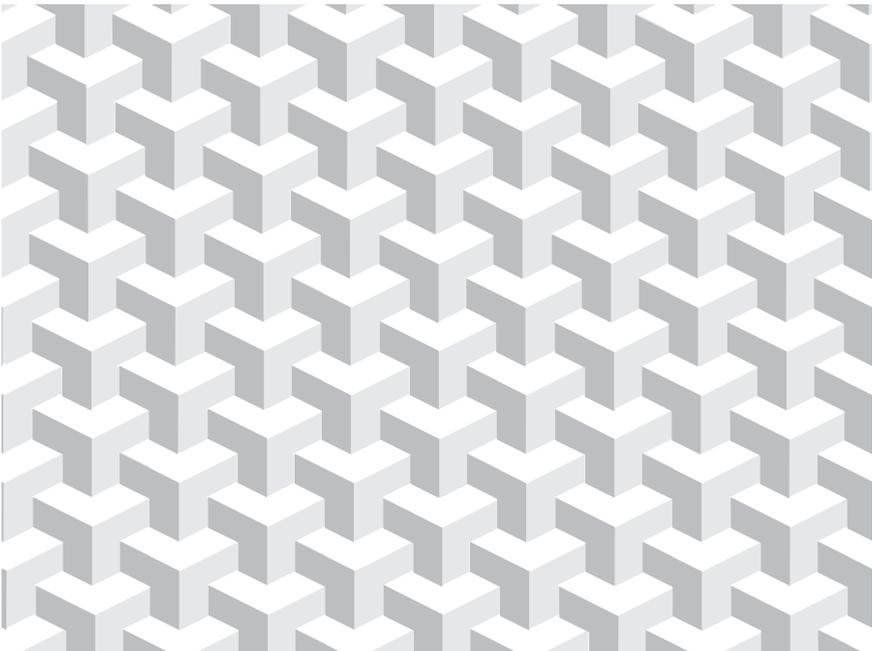
Embora problemas de usabilidade e de comunicação tenham aumentado o custo de acessibilidade do portal, houve razoável engajamento de participantes, principalmente em discussões não polêmicas. Os debates mais bem-sucedidos, o do Estatuto da Juventude e o da regulamentação das *lan houses*, proporcionaram, portanto, colaboração entre os participantes, não necessariamente consensual.

A discussão do Estatuto da Juventude teve reflexos no texto final aprovado pela comissão especialmente destinada para deliberar sobre o assunto, embora não tenha ficado claro o nível de intensidade dessa influência. Afinal, ela reuniu condições muito peculiares que favoreceram tal resultado: consultor legislativo engajado no processo participativo, parlamentares que valorizavam a participação digital, a natureza não conflituosa do tema e o perfil jovem dos participantes. Resta saber em que outras condições políticas, sociais e organizacionais o e-Democracia poderá gerar resultados positivos no futuro.

¹¹⁵ A partir de 2011, esses relatórios passaram a ser produzidos sistematicamente.

6

OS LIMITES, VANTAGENS E DESAFIOS DA E-DEMOCRACIA LEGISLATIVA INSTITUCIONAL



6.1 A complexidade da e-democracia institucional

O objetivo deste capítulo é a realização de análise mais ampla sobre as consequências de experiências participativas digitais em parlamentos tendo em vista toda a sua complexidade, como se pode depreender paulatinamente no desenvolvimento dos capítulos anteriores. Tal análise não pode deixar de compreender dois grandes aspectos: institucionais e sociais.

No aspecto institucional, destacam-se os principais elementos organizacionais e políticos que influenciam os resultados do processo participativo, tanto no tocante à formulação e ao desenvolvimento das práticas participativas como no processo administrativo e político responsável por fazer o conteúdo das contribuições dos participantes refletir no processo decisório. Os aspectos políticos dizem respeito à participação parlamentar, como os tomadores de decisão legislativa são afetados em todo o processo e qual o grau de influência geral que exercem nos debates virtuais.

O principal enfoque deste trabalho recaiu sobre experiências institucionais de participação, aquelas desenvolvidas e disponibilizadas por parlamentos, normalmente nacionais, e não pela sociedade civil. No tocante aos aspectos sociais, pretende-se avaliar o elemento externo às organizações parlamentares, isto é, em que medida a sociedade e suas circunstâncias interferem no processo participativo.

Essa divisão tem objetivos puramente analíticos, já que na vida prática tais aspectos se entrecruzam. Por exemplo, é impossível pensar nos efeitos da interface tecnológica sobre os participantes sem se considerarem os elementos sociais, políticos e organizacionais que influenciam o processo. Por isso, resolveu-se explorar com mais detalhes os principais aspectos destacados nos estudos de caso dos Capítulos 4 e 5 e de minicasos do Capítulo 3 de forma mais abrangente e sistemática, por meio de inclusão na abordagem de aspectos colaterais não evidenciados claramente nesses capítulos, bem como de melhor conexão da parte empírica desta pesquisa com as questões teóricas do começo.

6.2 Aspectos institucionais

6.2.1 Os desafios do desenvolvimento e implementação da e-democracia institucional

No Capítulo 2, pode-se perceber a existência de duas grandes vertentes de e-democracia: as experiências desenvolvidas pela sociedade, sem participação do governo, mas com vistas a influenciar, pressionar e monitorar o Estado; e as experiências desenvolvidas pelo Estado, com o objetivo de criar canais de interação com a sociedade para vários fins, a exemplo das experiências estudadas nos Capítulos 3, 4 e 5.

Essas duas vertentes de práticas de e-democracia têm seus benefícios e problemas. No caso das experiências desenvolvidas pela sociedade, se, por um lado, tais projetos podem desenvolver-se em formatos absolutamente livres, com objetivos variados, existe o problema de muitas vezes não repercutir de forma direta no Estado, por não se envolver com processos internos da máquina burocrática e as vicissitudes próprias do universo político.

Os projetos de e-democracia institucional, os desenvolvidos pelo Estado, podem ter a vantagem de facilitar a relação do canal de participação com os processos internos de cada organização pública. Com isso, permitiriam impacto efetivo na tomada de decisão, embora apresentem também uma série de limitações, principalmente quanto à acessibilidade das pessoas a esses canais, e outros problemas expressos no desenvolvimento de tais práticas.

A investigação das experiências institucionais de participação digital trouxe muitas revelações quanto à problemática da gênese de tais práticas no centro das organizações parlamentares. O que se pretende explorar nesta seção é a forma como surgem as práticas de e-democracia institucional em tais organizações, de modo que se possibilite compreender melhor como certos contextos organizacionais propiciam ou atrapalham o desenvolvimento dessas experiências.

6.2.2 Ativismo organizacional: o papel do servidor público no desenvolvimento de projetos de democracia digital

Para Fountain (2001, p. 251), “os gestores públicos têm um papel crítico para entender como a tecnologia de informação está sendo usada no desenvolvimento de um Estado Virtual”. Hugh Hecla (1974, p. 305,

apud FOUNTAIN, 2001, p. 251) acrescenta que “os servidores públicos têm continuamente feito contribuições mais importantes ao (...) desenvolvimento de políticas públicas do que partidos políticos ou grupos de interesse”.

Sem nenhuma *parti pris*, pode-se perceber, ao analisar a gênese das experiências de e-democracia legislativa, que muitas delas foram, de fato, idealizadas e desenvolvidas por técnicos das instituições parlamentares, ou seja, nasceram a partir de um processo *bottom-up* (de baixo para cima). As outras possibilidades de como tais projetos começam e quem os inicia podem compreender decisão superior parlamentar ou administrativa, com ou sem motivação social (processo *top-down*: de cima para baixo).

Em outras palavras, o ímpeto da iniciativa de abrir as portas da instituição para a participação social pode advir de percepções dos próprios parlamentares e da administração do parlamento, influenciados ou não por apelo popular. No Senador Virtual chileno, a demanda para seu desenvolvimento veio de um senador, e posteriormente foi encampada pelos funcionários. Não foi o caso do e-Democracia, cuja iniciativa partiu de técnicos sem poder decisório. À época do desenvolvimento desse projeto, nos anos de 2008 e 2009, não houve significativo clamor por parte da sociedade brasileira de disponibilização de ferramentas participativas como essa.

No período inicial do e-Democracia (segundo semestre de 2008), o portal da Câmara dos Deputados brasileira já disponibilizava ferramentas de participação, a exemplo de blogues e fóruns sobre assuntos legislativos diversos. No entanto, poucos foram os casos de maior utilização de tais instrumentos (PERNA, 2009).

Outros mecanismos participativos também já eram disponibilizados, tais como a Comissão de Legislação Participativa e a Ouvidoria Parlamentar, descritas no Capítulo 3. Ao mesmo tempo, não foram registrados pedidos da sociedade, em número considerável, para o aperfeiçoamento dos mecanismos de interação, conforme informações da Ouvidoria Parlamentar e do comitê gestor do portal da Câmara¹¹⁶.

O fato de os projetos participativos e os que objetivam transparência terem origem em iniciativas de técnicos suscita reflexão sobre a natureza

¹¹⁶ A Ouvidoria é o órgão que recebe sugestões, críticas e opiniões da sociedade sobre aspectos da competência da Câmara dos Deputados. O comitê gestor do portal tem a função de coordenar os diversos órgãos internos da Câmara envolvidos no desenvolvimento, manutenção e alimentação do conteúdo do portal, bem como de receber e responder as sugestões e reclamações relativas ao funcionamento do portal.

do perfil desse tipo de funcionário. De forma geral, são pessoas idealistas que querem trazer inovação para a instituição parlamentar. Além do e-Democracia brasileiro, o Open Senate do Senado do estado de Nova York, nos EUA, é outro exemplo nessa linha.

Nas estruturas ao mesmo tempo burocráticas e politizadas de parlamentos, projetos inovadores, como os relativos à criação de formas de participação no processo legislativo, tem surgido a partir da iniciativa de técnicos dessas organizações, que, posteriormente, passam a adquirir apoio de gestores públicos dessas Casas, bem como de parlamentares.

6.2.3 Priorização estratégica na organização parlamentar

Projetos de democracia eletrônica que suscitam a introdução de novos mecanismos de participação popular na esfera pública têm como premissa básica o caráter de inovação. Com a acentuação da revolução digital na década de noventa e o surgimento de novos instrumentos de interação tecnológica principalmente a partir de 2004 (Web 2.0), os processos de participação digital têm crescido em progressão geométrica, com a apresentação de novas interfaces e possibilidades de comunicação com os órgãos públicos.

Os projetos de participação digital desenvolvidos e implementados em instituições públicas, como o e-Democracia brasileiro e o Senador Virtual chileno, geram novas demandas internas nas suas organizações, com maior ou menor impacto na burocracia, de acordo com a complexidade e o alcance do projeto. Na pesquisa realizada em torno desses casos, houve grande destaque, por parte dos entrevistados da área administrativa de parlamentos, para a resistência dos órgãos burocráticos na implementação de projetos participativos.

Dessa forma, as mudanças aceleradas da nova era da informação, com o advento da internet e o desenvolvimento tecnológico desde a década de 90, criam tensão crescente entre a nova lógica de fluidez da informação e da interação social com a solidez das instituições públicas baseadas no modelo weberiano de organização administrativa hierárquica e procedimental.

Essa tensão pôde ser observada durante a implementação desses projetos, em especial do e-Democracia brasileiro. Diversos órgãos da Câmara dos Deputados tiveram de se adaptar a novas demandas geradas pelo e-Democracia, o que não ocorreu sem resistências. Como tais órgãos estão assoberbados pelo volume de trabalho costumeiro, a agregação de novas demandas não é recebida sem desgaste.

Por esse motivo, tais projetos de inovação em democracia eletrônica necessitam receber efetivo apoio das altas instâncias administrativas e políticas de suas respectivas Casas para se poder efetivamente viabilizar sua implementação, sustentabilidade e evolução. Se não, tendem a perder força na instituição e podem inclusive ser eliminados paulatinamente pelas contingências organizacionais. E mesmo com amplo suporte “de cima”, como foi o caso do Open Government Initiative norte-americano, apoiado com vigor pelo presidente Barak Obama, também esbarra na resistência irremediável do dia a dia da burocracia.

Como muitos dos serviços públicos estão de alguma forma relacionados ao uso de tecnologia, seja para processos internos de gestão, seja para fins de prestação de serviços para a sociedade – o que se denomina governo eletrônico (e-Gov) –, as equipes de tecnologia trabalham no limite de capacidade. Isso vale obviamente para qualquer instituição pública. E, com o acréscimo no rol de demandas de tecnologia daquelas atinentes a processos eletrônicos de participação, a situação se agrava.

Em países como Brasil e Chile, a admissão de novos técnicos de informática pelo serviço público é morosa. Ela implica realização de concursos públicos ou contratação de empresas prestadoras de serviços terceirizados, processos que podem levar meses, às vezes anos, dentro dos trâmites administrativos. Além disso, exige-se investimento em capacitação contínua para a manutenção do alto nível técnico exigido para serviços tecnológicos.

Essa problemática inegavelmente evidencia a necessidade, portanto, de priorização de ações e projetos das instituições públicas, em especial daqueles de cunho tecnológico, ou que envolvam o uso de tecnologia de alguma forma. Por isso é crescente o movimento de realização de planejamento estratégico de parlamentos no Brasil, que tem como um dos preceitos básicos a definição de prioridades da instituição: a Câmara Federal dos Deputados promove ações de planejamento estratégico desde 2004, enquanto a Assembleia Legislativa de Minas Gerais, por exemplo, começou esse processo em 2009.

Esse aspecto está fortemente ligado a outro problema próprio de organizações públicas mais politizadas. A falta de planejamento estratégico, ou sua precariedade, associada à intervenção política nos processos administrativos prejudicam ações de médio e longo prazo, em favor daquelas de curto prazo, ou mesmo dos “pedidos da última hora”.

Isso gera sistema de demandas variadas e descoordenadas. Assim, as equipes de tecnologia tendem a acatar prioritariamente as demandas cujos autores têm mais força política, de acordo com projetos políticos de

curto prazo, em detrimento daquelas demandas estratégicas, expressas em projetos de médio e longo prazo, com impacto mais estruturante sobre as organizações.

Como aplicações de democracia digital precisam de tratamento tecnológico especial, a difusão de atenção e esforço das equipes tecnológicas em parlamentos dificulta sua viabilização. Tal dispersão e a demanda exorbitante e urgente de projetos tecnológicos também contribuem para que as equipes de tecnologia não tenham compreensão muito aprofundada do “negócio” de suas respectivas instituições, o que certamente repercute na sua performance, aumentando a distância e dificultando a comunicação entre as áreas de estratégia e de tecnologia. Dessa forma, a falta de mecanismos de planejamento estratégico também prejudica o desenvolvimento de visão sistêmica da organização.

Diante desses fatores organizacionais, o custo de desenvolvimento de ferramentas tecnológicas de interação torna-se muito alto para instituições parlamentares. Assim, sistemas de democracia digital demoram a ser implementados (ou mesmo não o são), pois há grande esforço no desenvolvimento de aplicações que, muitas vezes, já se encontram disponíveis no mercado. Entendendo tais dificuldades, compreende-se melhor por que portais de governo são, não raro, pouco atraentes, menos amigáveis ainda e, portanto, ineficientes, sem falar que em alguns não existe rápida atualização diante dos fatos diários, fora da pauta de votação.

6.2.4 Desenvolvimento *versus* incorporação de tecnologia

Como os projetos de participação digital precisam de inovação constante na interface, a falta de aprimoramento contínuo pode gerar seu envelhecimento com muita rapidez, o que certamente afeta sua usabilidade, com efeitos sobre a performance de participação. É muito comum a distorção entre *websites* interativos, dinâmicos e amigáveis de empresas privadas e organizações civis, a exemplo da Apple e do OpenCongress, e os portais burocráticos, complicados e pouco interativos de governos.

Participação demanda tempo e esforço do cidadão, por isso os custos de aprendizagem e usabilidade de portal devem ser reduzidos com portais amigáveis, fáceis, dinâmicos e modernos, em suma, que sejam atraentes, como dito, para o usuário. Praticamente todos os entrevistados da sociedade nos estudos de caso ressaltaram esse ponto. A viabilidade disso depende, no entanto, de estrutura de pessoal especializado no desenvolvimento e aperfeiçoamento tecnológico, especialmente designada para isso de forma contínua. Afinal, instrumentalizar algo

complexo (processos de participação em políticas públicas) na forma de portais simples e amigáveis demanda muito trabalho.

As instituições públicas, por uma série de fatores relacionados às suas estruturas burocráticas – como se pôde observar acima –, não conseguem acompanhar os avanços tecnológicos, principalmente aqueles relativos a instrumentos de interação social digital. Isso afeta a performance das equipes de tecnologia, principalmente quando decidem trabalhar com a perspectiva de *desenvolvimento* de aplicações, em detrimento da *incorporação* e *customização* de tecnologias já desenvolvidas pela iniciativa privada ou por comunidades de *software* livre.

Como a contratação de novos técnicos especializados em diferentes tecnologias é difícil e lenta, as equipes de tecnologia de algumas das experiências estudadas neste trabalho preferiram desenvolver aplicações em plataformas cujas funcionalidades de programação já dominam e cuja necessidade de capacitação seja incremental, ou seja, voltada apenas para atualização mínima.

Isso foi feito em vez de se investir na aprendizagem de novas plataformas que viabilizassem a incorporação e *customização* de novas tecnologias (não adotadas nas respectivas Casas) às necessidades institucionais. Nessa hipótese, o custo de capacitação seria grande, muito mais do que incremental. O processo de desenvolvimento de tecnologia está, portanto, muito vinculado à *trajetória tecnológica* de cada instituição pública, isto é, os técnicos tendem a continuar utilizando os conhecimentos e ferramentas que já possuem em detrimento de outros novos instrumentos, cujo custo de aprendizagem não estão dispostos a pagar. Isso certamente afeta a forma como as inovações são realizadas nessas organizações.

Isso aconteceu, por exemplo, com o e-Democracia brasileiro. A equipe tecnológica desse projeto escolheu utilizar a plataforma Liferay para o desenvolvimento da nova versão do portal, pois tal ferramenta estava de acordo com os padrões de tecnologia de desenvolvimento e infraestrutura adotados pelo setor de informática da Câmara dos Deputados. Em contraposição, não se optou por plataformas como o WordPress (um das PHPs), muito populares pela facilidade de uso por desenvolvedores e amplamente aplicadas para fins de redes sociais, em virtude também do custo de aprendizagem dessa linguagem para a equipe de programadores da Câmara.

Esse aspecto é ainda intensificado pela cultura estética organizacional pouco familiar ao ritmo de inovação próprio do mercado, o que faz com que portais de governo apresentem forma de navegação e aparência

“com cara de burocracia”, muitas vezes levando a formas de interação complicadas, ineficientes e pouco humanizadas.

Nalini Kotamraju (2010) analisou o sistema de navegação de *sites* de governo e mapeou, para fins de contraste, a forma de pensamento de algumas pessoas selecionadas para sua pesquisa. Ao comparar a disposição excessivamente racional e procedimental de portais de governo e a maneira não linear e intuitiva como as pessoas pensam, ela notou existir grande distorção entre uma e outra, ressaltando, portanto, uma das causas por que portais de governo não atendem satisfatoriamente o cidadão. Uma das conclusões de Kotamraju é que as pessoas preferem navegar em portais de governo sem seguir um padrão institucional, baseando-se na sua própria intuição. Nessa perspectiva, portais de governo ganhariam em termos de satisfação do cidadão se apresentassem informações e serviços de maneira mais intuitiva.

Além disso, as ações de democracia digital, pelo que se pôde observar nesta pesquisa, oferecem mais resultados quando há o envolvimento de uma equipe exclusiva (*web-designers*, analistas de sistemas e programadores) com dedicação total, cujos membros não sejam desviados para outras funções ou outros projetos. O estabelecimento de equipe exclusiva também facilita o processo de reformulação e *upgrade* contínuo das aplicações existentes de acordo com as novas tendências tecnológicas.

Projetos como o e-Democracia da Câmara brasileira e o Open Senate do estado de Nova York mostraram como a composição mista de técnicos do quadro permanente da instituição com outros nomeados em funções de confiança podem agregar valor em termos de criatividade e, por isso, apresentar melhores resultados quanto à capacidade de inovação.

A contratação de especialistas externos também pode agregar bastante inovação aos portais de democracia eletrônica, desde que a instituição pública viabilize meios de conectar esse trabalho com a equipe interna responsável, haja vista os problemas observados no e-Democracia brasileiro em seu começo quando se verificou tensão entre o consultor externo e a equipe interna de tecnologia. Por isso, é essencial para a sustentabilidade do projeto a longo prazo o envolvimento, desde o começo, de técnicos da Casa, responsáveis por garantir a manutenção dos serviços, bem como melhorias incrementais.

Entretanto, é imprescindível a incorporação de visões externas, uma vez que a própria forma “blindada” com que a burocracia sobrevive dificulta o acompanhamento de tendências de inovação produzidas pela sociedade civil e que podem agregar grandes benefícios em

termos de usabilidade e acessibilidade às experiências participativas em parlamentos.

A esses aspectos, acrescenta-se ainda a necessidade constante de experimentação como elemento essencial para o desenvolvimento de portais de participação. Como os portais de interação digital são absolutamente experimentais, é preciso também considerar certa liberdade de ação para tentar, falhar e corrigir os erros decorrentes, típicas ações do processo tentativa/erro. Daí decorre a utilidade de projetos pilotos, como ocorreu com o e-Democracia brasileiro, o Senador Virtual chileno em seu início, o sistema de Encontros Abertos Digitais do Congresso norte-americano, assim como com as consultas públicas do parlamento britânico. A fase piloto permite avaliações sobre a tecnologia utilizada, a reação dos parlamentares, a recepção da sociedade e o impacto geral na instituição.

A inserção de projetos pilotos também funciona como estratégia para a introdução de projetos inovadores de participação e transparência que possam gerar resistência política e administrativa maior se sistematizados desde o início. A ideia, portanto, de começar de forma diminuta e inofensiva, em pilotos, pode servir de modelo de desenvolvimento para programas estruturantes.

6.2.5 A forma da experiência participativa

6.2.5.1 A interface digital: a forma influencia o conteúdo e vice-versa

Coleman e Blumler frisam como a forma de estruturação de discussões *on-line* e o contexto em que ocorrem afetam a significância do seu conteúdo (2009, p. 99). Também Marques (2008, p. 165) reforça como o *design* institucional de experiências participativas deve considerar fatores socioeconômicos “que influenciam a organização política e a aquisição de um repertório de habilidades” e fatores socioculturais “que apontam para a necessidade de esforço para o cultivo de motivação da esfera civil e disposição dos representantes políticos em convidar outros atores a participarem da produção da decisão política”.

Ao analisar o e-Democracia da Câmara brasileira e o Senador Virtual chileno, verificamos como a interface tecnológica afeta o processo participativo. Formas de participação mais abertas, a exemplo do e-Democracia, permitem a apresentação de inserções mais profundas e detalhadas, enquanto interações mais limitadas ou fechadas, a exemplo do Senador Virtual, exigem inserções mais objetivas. Enquanto o primeiro projeto facilita e valoriza o debate de ideias, assim como o

sistema de consultas públicas do parlamento britânico, o segundo funciona basicamente como pesquisa de opinião.

O sistema de *submissions* do parlamento neozelandês, para citar outro exemplo, exige participantes especialistas no assunto em debate, pois devem ter capacidade de ler e compreender o projeto de lei em discussão e enviar sugestões técnicas, por meio do preenchimento de formulário específico cujos campos de inserção requerem *expertise*. Limita-se, portanto, a apresentação de *inputs* do cidadão não técnico naquela matéria em discussão.

Por outro lado, canais de participação não focados em discussões e sim em interações individuais, muito comuns em ouvidorias e *e-mails* institucionais de recebimento de reclamações e sugestões, estimulam a participação mais voltada à apresentação de inserções tópicas ou mesmo particulares, com pouco ou nenhum debate. Além disso, o custo de administração de sistemas de recebimento e respostas de *inputs* individuais é muito alto e pouco reflete na área fim da instituição, isto é, no processo legislativo.

Assim, a qualidade, relevância e pertinência do conteúdo da participação, bem como o nível de engajamento, de representatividade e de escala de participação estão associadas à forma da interface que, segundo Marques, Coleman e Blumler, deve considerar aspectos do contexto social, político e organizacional. Tais elementos serão facilitadores ou *dificultadores* do processo de interação e, certamente, determinantes dos resultados da participação.

6.2.5.2 Política de comunicação

Ponto essencial na apresentação da interface é a forma como o cidadão utiliza os portais, o que se denomina de navegação: o caminho que percorre para chegar aonde deseja ao acessar um portal eletrônico. Nota-se, portanto, como *websites* de governo pecam nesse sentido. No âmbito daqueles analisados neste trabalho, embora haja alguns, como o do Senador Virtual e o do parlamento basco, relativamente fáceis de navegar, grande parte dos portais parlamentares de interação, principalmente aqueles que desejam promover processos mais amplos de participação, dificultam o seu uso pelo participante. E a maioria dessas experiências com problemas de navegação, a exemplo do e-Democracia brasileiro, decorre da falta de uma política de comunicação.

Daí advêm os benefícios de se incorporar processos tutoriais e auto-explicativos simples para atender a certas necessidades básicas de compreensão pelos participantes, segundo alguns princípios orientadores:

a) explicar o que se pretende com o portal de participação, b) guiar a participação, mostrando como e em que momento se deve participar, c) apresentar orientações sobre o processo legislativo para que as pessoas possam entender paulatinamente sua complexidade e acompanhar a repercussão da participação no processo legislativo. Com isso, reduz-se o custo de aprendizagem do portal, já que, em muitos casos, como vimos, isso se torna obstáculo à participação, ainda mais em relação a parlamentos cuja credibilidade tem sido posta à prova nos últimos anos.

6.2.5.3 Desenvolvimento de plataformas próprias *versus* utilização das existentes produzidas pela sociedade civil

Outra questão importante que permeou a observação das experiências decorrentes dos estudos de caso: em que medida o uso de plataformas de redes sociais já desenvolvidas pode ser melhor do que desenvolver plataformas virtuais próprias pelo Estado? A conclusão é que tanto a primeira como a segunda opção apresentam desvantagens e benefícios.

Usar plataformas virtuais existentes demanda baixo custo de aprendizagem de participação, uma vez que muitos usuários já têm familiaridade com *websites* de redes sociais, tais como o Orkut e Facebook. Além disso, tais *websites* possuem ainda a vantagem de acumular milhões de pessoas, enquanto *sites* de governo devem se esmerar para atrair cidadãos, o que pode não acontecer ou levar anos.

Ademais, portais de democracia eletrônica possuem demandas muito específicas, e as ferramentas disponíveis de *sites* de redes sociais (Orkut, Facebook e Ning) não as satisfazem plenamente. O e-Democracia brasileiro, por exemplo, visa à participação na construção das leis e por isso exige instrumentos de elaboração de textos de forma colaborativa (*wikis*) que precisam ser *customizados*, ou seja, adaptados às necessidades muito peculiares do processo legislativo, flexibilidade nem sempre existente em *websites* como Orkut e Facebook.

Além disso, novos instrumentos começam a surgir na *web* com o objetivo de permitir que um conteúdo seja replicável na internet. Assim, uma plataforma gera conteúdo para a outra com efeito multiplicador. Experiências como a do parlamento catalão, que disponibiliza vários canais de informação e alguns de interação, assim como a do portal da Câmara dos Deputados brasileira¹¹⁷ demandam, por outro lado, maior trabalho de integração, não apenas entre esses canais em si, mas também entre eles e outras plataformas de redes sociais.

¹¹⁷ Como dito anteriormente, é acessível pelo endereço eletrônico www.camara.gov.br.

Assim, instrumentos recentes permitem que cidadãos possam acompanhar e participar de discussões virtuais e experiências participativas sem necessariamente acessar portais institucionais de parlamentos. Isto é, a integração do portal e-Democracia brasileiro com o Facebook, por exemplo, possibilitaria ao usuário desse último participar de discussões legislativas utilizando a conta do e-Democracia no Facebook, e tais contribuições poderiam ser incorporadas ao portal.

Outro aspecto também relevante nessa discussão é a falta de controle sobre a base de dados de portais externos. Ao se imaginar que portais como o Facebook possam ser grandes repositórios de contribuições variadas ao processo legislativo, por meio de contas abertas nesses *websites* por parlamentos – a exemplo do Parlamento Europeu, que possui mais de 100 mil cadastrados na sua conta do Facebook –, há de se considerar as importantes implicações de se relegar o controle sobre esse conteúdo às empresas proprietárias dessas plataformas.

Uma das grandes revoluções do mercado publicitário recente tem sido justamente a divulgação de propagandas para públicos segmentados, o que a empresa Facebook explora com pioneirismo, por exemplo. As diversas informações inseridas pelo usuário do Facebook, tais como idade, gênero, estado civil, bem como suas preferências pessoais são utilizadas pela empresa para fins comerciais. Por isso, é preocupante proporcionar a utilização, por empresas com objetivos comerciais, das informações, contribuições e opiniões de cidadãos, recebidas para fins de interesse público.

Elemento importante nessa discussão, a participação de políticos em discussões digitais também merece atenção à medida que os debates temáticos em andamento na internet sobre os mais diversos assuntos de políticas públicas acontecem em milhares de blogues, portais técnicos e plataformas de redes sociais.

A participação direta de parlamentares, por exemplo, nesses fóruns de discussão é absolutamente limitada. Um dos motivos aventados para o pouco engajamento parlamentar nessas várias arenas de discussão, além da falta de tempo para isso, é que esse tipo de exposição dos políticos pode proporcionar alguns perigos no lidar com imprevisíveis – e indigestas – reações dos participantes. Por isso, a opção pelo desenvolvimento próprio de portais institucionais de participação oferece ambientes virtuais mais estratégicos e “protegidos”, onde os parlamentares estariam habilitados a participar mais livremente, uma vez que o cumprimento das regras de participação pode ser mais bem garantido pela instituição.

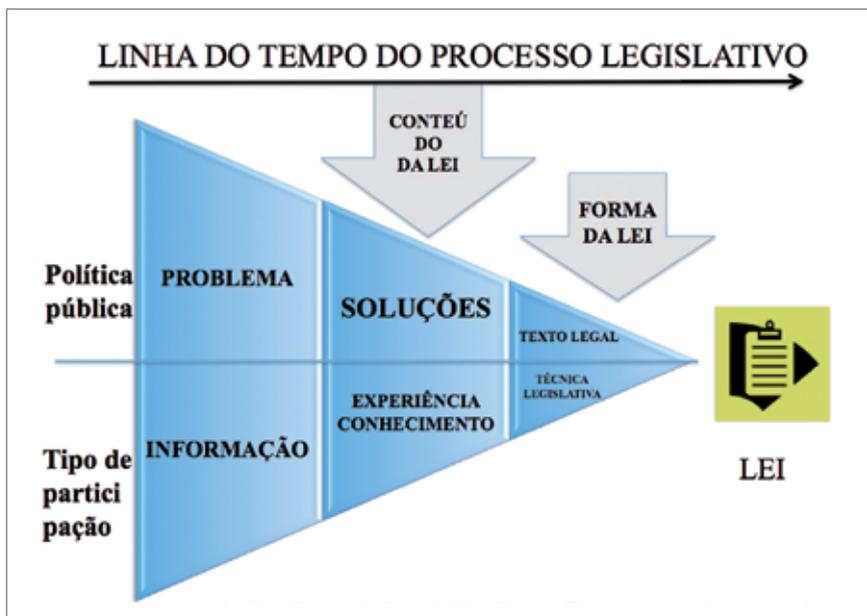
Uma experiência também interessante nesse sentido é a Milspace do Exército norte-americano. Com o objetivo de promover uma plataforma de rede social para que jovens soldados americanos pudessem compartilhar problemas e soluções durante operações militares, esse exército desenvolveu o *website* Milspace, uma espécie de Facebook fechado para esses soldados.

Ao permitir o intercâmbio de informações entre soldados, de forma segura e protegida, com respeito ao comando hierárquico necessário ao funcionamento das operações, o Milspace é exemplo de necessidade institucional do Estado em desenvolver plataforma própria, tendo em vista a impossibilidade, nesse caso, de utilização de *websites* de redes sociais disponíveis pelo mercado, como o Facebook, diante dos evidentes riscos à segurança das operações.

6.2.5.4 A complexidade do processo de construção de políticas na definição do arranjo da interface

Falha comum em projetos de e-democracia, a falta de objetivos claros sobre os resultados da participação pode suscitar expectativas não cumpridas e frustrar os participantes. Outra causa frequente, que pode ou não estar associada a esse problema, é a desconsideração no processo participativo da complexidade do sistema de políticas públicas. Algumas experiências estudadas até aqui apresentaram formas de participação, não raro simplistas, que, por exemplo, não relevaram as diferenças possíveis no nível de intensidade de participação, nos tipos de participantes e nos objetivos de cada instrumento participativo. Esse ponto merece certo desenvolvimento.

A construção de políticas públicas depende de uma espinha dorsal legal. Nesse sentido, uma discussão com objetivos legislativos deve compreender, de forma geral, pelo menos três pontos essenciais da construção da lei: a) o problema de importância pública que se pretende atacar por meio da lei; b) as soluções possíveis para resolver ou minimizar o problema, que formarão o conteúdo da lei; e c) a melhor forma de expressar tal conteúdo, isto é, a redação da lei propriamente dita. O esquema a seguir mostra a relação entre aspectos importantes a serem considerados no processo de elaboração legislativa e os tipos de participação.



Em relação à participação no processo legislativo, as pessoas podem contribuir para a construção da lei apresentando informações, ideias, opiniões, etc. De forma geral, a elaboração legislativa procede da necessidade do Estado de resolver um *problema de interesse coletivo ou geral*, a exemplo das consequências negativas decorrentes de danos ambientais ou dos prejuízos sociais e econômicos da falta de regulação em determinada área.

A fim de auxiliar os parlamentares a melhor compreenderem as dimensões, causas e consequências de determinado *problema* de interesse público, cidadãos convidados a participar de um processo de consulta pública podem contribuir ao trazerem dados estatísticos ou o simples testemunho de sua experiência pessoal e profissional. E, nesse caso, não se exige maior *expertise* sobre o assunto em questão, já que qualquer cidadão é capaz de apresentar seu testemunho sobre os problemas que vivencia.

A segunda parte do processo legislativo diz respeito à apresentação de *soluções* para o problema público. Importante notar que a formulação de uma lei não acontece de forma linear; pelo contrário, envolve processos dialéticos que comportam a discussão de problemas e soluções ao mesmo tempo. No entanto, para fins analíticos, separou-se aqui a necessidade de compreensão do problema daquela relativa à construção de possíveis soluções para esse problema.

O texto legal é, portanto, a expressão dessas *soluções* organizadas e conjugadas de forma eficaz para a resolução ou minimização dos efeitos desse problema. A forma de participação dos cidadãos para esse fim, todavia, muda, pois tal trabalho demanda reflexões e análises mais complexas e técnicas sobre a política pública em discussão. Um paciente de hospital público pode-se pronunciar sobre a má qualidade do tratamento recebido (problema), mas talvez não esteja habilitado a apresentar ideias para *solucionar* o problema (que pode decorrer da falta de pessoal, baixa qualificação dos recursos humanos, pessoas desmotivadas, falta de gerenciamento, má qualidade da lei respectiva etc.). Mas possivelmente o diretor do hospital, médicos, enfermeiros e estudiosos da área podem contribuir com mais propriedade na apresentação de ideias que minimizem esse problema: a falta de qualidade na prestação dos serviços de saúde. Por isso, tal tarefa demanda contribuições de cidadãos com maior *expertise* ou experiência profissional na área.

A fase da formulação escrita da lei propriamente dita implica transposição dessas soluções propostas para o formato de texto legal de acordo com as normas de redação legislativa, algo que demanda grande labor técnico. E tal tarefa exige outro tipo de especialidade, em geral dominada por juristas, consultores legislativos e especialistas em elaboração legislativa que podem ser ou não especialistas no assunto da política pública respectiva. Nessa tarefa, dificilmente o cidadão comum (não especialista) poderá contribuir de forma útil, já que também não domina a redação legislativa.

Além disso, em qualquer fase, o cidadão pode apresentar sua *opinião* pura e simples, que se resume basicamente na emissão de juízos de valor sobre os principais pontos de cada política pública, tais como se é a favor ou contra o aborto, se o sistema de saúde deve ser público ou privado, ou se o país precisa ou não de uma política para a juventude.

Resta saber, todavia, em que medida experiências de e-democracia parlamentar proporcionam formas de interação que facilitem a participação de acordo com esses objetivos: discussão de problemas, soluções e redação de texto legal, por meio do recebimento de informações, ideias e opiniões, além de qualquer outra contribuição possível.

O e-Democracia brasileiro disponibilizou sistema de discussão nos fóruns virtuais organizado de acordo com a estrutura do texto legal, o que certamente facilitou a apresentação das ideias e informações sobre cada subtópico em debate. No entanto, em muitas situações, as mensagens dos participantes traziam conteúdo complexo, com informações, opiniões e

ideias expressas no mesmo texto. Afinal, certa informação pode sustentar determinada ideia criada para expressar uma opinião, por exemplo.

No entanto, quanto mais misturados estão tais elementos em contribuições livres, maior é seu custo de processamento e organização por parte da equipe de especialistas que realiza esse trabalho. Em larga escala, tal processo praticamente inviabiliza a experiência participativa, já que os consultores necessitam compreender o texto de cada contribuição, separá-lo analiticamente a fim de facilitar seu entendimento e transformar tal informação em relatórios para os parlamentares, pois, como se pode perceber nos estudos de caso, os parlamentares não acompanham diretamente toda a discussão virtual. Eles precisam de filtros profissionais e neutros e sínteses manifestadas preferencialmente em papel impresso.

O sistema de consultas públicas do parlamento britânico valorizou muito o conhecimento dos *problemas*, principalmente no tocante à discussão sobre violência doméstica, quando as participantes vítimas de violência em casa puderam expor com detalhes todas as nuances do problema vivido. No entanto, formas de participação como as oferecidas pelo Senador Virtual, ao convidar o participante apenas a expressar sua opinião sobre as *soluções* propostas contidas nos projetos de lei apresentados, não exploraram o debate sobre o problema.

Mark Klein (2007a; 2007b) destaca os grandes desafios na realização de deliberação em larga escala, a exemplo da facilidade de dispersão e falta de organização das ideias colocadas em fóruns de discussão, da atenção desigual dada pelos participantes a argumentos e ideias apresentados, das diferenças de acesso à discussão e do problema relativo ao que ele denomina de consensos ocultos (*hidden consensus*). Isto é, ele mostra como detectar as partes da discussão que são consensuais, mas imperceptíveis na confusão da discussão, e como evidenciar, por outro lado, os pontos de conflito também. Klein e outros especialistas do Massachusetts Institute of Technology (MIT) desenvolveram o Climate Colab como proposta de solução para esses problemas.

Analisado no Capítulo 2, o Climate Colab apresenta estrutura de debate que exige do participante a definição do tipo de contribuição a ser oferecida. Assim, ao participar da discussão sobre mudança do clima, por exemplo, o participante deve decidir se deseja acrescentar ideia nova, argumento a favor ou contra uma ideia já estabelecida, ou apenas votar em alguma das ideias.

Entretanto, como já frisado anteriormente, de um lado tal forma de participação facilita a organização do conteúdo participativo, resol-

vendo alguns dos problemas apontados por Klein sobre discussões em larga escala, mas, de outro, exige do participante definição muito clara de como quer contribuir. Esse esforço de acuidade do participante pode afugentá-lo e comprometer um maior engajamento no processo participativo, principalmente daquele participante menos técnico cuja contribuição pode ser útil de qualquer forma.

De acordo com Beth Noveck (2009), em seu livro *Wikigovernment*, governos deveriam aproveitar-se do conhecimento coletivo como forma de aperfeiçoar a formulação e implementação de políticas. O desafio das plataformas de participação, portanto, é viabilizar formas de interação que proporcionem debates inclusivos e úteis para o processo de formulação de leis utilizando-se a enorme diversidade de perfis de pessoas, já que participantes podem preferir contribuir de formas muito diferenciadas, com mais ou menos profundidade. Alguns podem querer apenas contribuir na seleção de ideias ou definição de preferências, enquanto outros podem preferir somente acompanhar a discussão, ou moderar algum fórum.

Ademais, como afirma Dryzek (2004, p. 54), não é necessário que haja grande escala no processo participativo, com milhares e milhares de pessoas participando, e sim que as várias correntes de pensamento estejam representadas e possam igualmente se expressar. Uma interface participativa amigável e estruturada de acordo com a complexidade da formulação de políticas pode facilitar a inclusão, no processo participativo, de cidadãos e grupos que não conseguem normalmente emitir a sua voz no parlamento.

Assim, o grande desafio das experiências de e-democracia é, com o auxílio de tecnologia, a viabilização de meios que possibilitem o aproveitamento de qualquer tipo de participação construtiva realizada por um participante. Algumas das experiências estudadas nos capítulos anteriores mostraram tentativas bem e mal sucedidas nessa busca, principalmente com vistas a minimizar as diferenças cognitivas e de expressão do ser humano. Com isso possibilitam a superação dos limites propalados por liberais como Edmund Burke e Joseph Schumpeter, que consideravam impossível a participação geral da sociedade nas coisas do Estado em virtude da sua incapacidade técnica para isso.

6.2.6 O reflexo na política

6.2.6.1 Como participam os parlamentares antes da decisão final

As respostas ao questionário apresentado nos estudos de caso mostraram como os participantes das discussões se sentem motivados a interagir com a instituição, em especial com os parlamentares diretamente. Por isso, o envolvimento direto de parlamentares nas discussões virtuais é fator decisivo para estimular a participação em projetos de e-democracia, pois o cidadão se anima com o fato de saber que suas opiniões ressoam de alguma forma na instituição, mesmo que seja para, pelo menos, obter a atenção dos parlamentares.

Isso foi especialmente observado nas discussões das consultas públicas realizadas pelo parlamento britânico sobre violência doméstica e política de comunicação, bem como pelo e-Democracia da Câmara dos Deputados. Também conforme se notou nos Encontros Abertos Digitais do Congresso norte-americano, a participação do parlamentar nos debates virtuais repercute positivamente na forma como cidadãos da sua circunscrição eleitoral o veem.

Esse fator adquire ainda maior importância para os participantes não ligados a grupos de interesse, pois estes percebem os canais de participação digital como porta de acesso direto aos parlamentares, sem intermediários. E, por serem públicos, tais canais estimulam a definição de compromissos por parte dos parlamentares.

No entanto, notou-se também que muitos parlamentares não têm interesse em trabalhar com esse tipo de instrumento democrático por alguns motivos que se podem identificar, entre outros:

- a) por não quererem se comprometer em discussões públicas, em virtude de compromissos – legítimos ou não – firmados com grupos de interesse;
- b) por preferirem se relacionar politicamente com grupos de interesse de forma presencial;
- c) por focarem seus interesses políticos em questões paroquiais (não necessariamente legislativas), com vistas à reeleição;
- d) por não quererem se comprometer com posições que mais tarde não poderão honrar junto com seus pares, sobretudo os de seus partidos; ou

- e) por, simplesmente, reservarem suas posições às *démarches* legislativas usuais, para as quais, entre outras finalidades, julgam terem sido eleitos.

No parlamento britânico, parlamentares consideraram muito difícil acompanhar as discussões virtuais em virtude da estafante agenda legislativa. Essa seria mais uma atividade a sobrecarregar o labor parlamentar. No caso do e-Democracia brasileiro, alguns legisladores entenderam que as discussões virtuais podem representar importante espaço de visibilidade do trabalho parlamentar e, por isso, designaram assessores para auxiliá-los nessa tarefa, na condição de “relações públicas digitais”, embora alguns deputados tenham inclusive acessado diretamente as discussões virtuais do e-Democracia e delas participado.

Além disso, parlamentares consideraram que esse tipo de participação apresenta melhor relação de custo e benefício do que as respostas individuais a varejo que são obrigados a dar às centenas de correspondências físicas e eletrônicas (*e-mails*) recebidas semanalmente. Andrea Perna (2010, p. 86) sintetiza toda a problemática dos deputados norte-americanos em administrar as respostas aos *e-mails* recebidos de cidadãos:

“Segundo Alperin e Schultz (2003), em 2001, o relatório intitulado *E-mail overload in Congress: managing a communication crisis* observou que a avalanche de *e-mails* estava causando sobrecarga de trabalho nos gabinetes, além de aumentar despesas e problemas na rede de computadores. De fato, o volume de mensagens recebidas por semana por membro do parlamento norte-americano saltou de 175 a 300, em 1996-1997, para 719, em 1998, e atingiu 2.875, em 2002 (DAVIS *et al.*, 1997, *apud* ALPERIN e SCHULTZ, 2003). Depois dos episódios de 11 de setembro e do ataque de Anthrax, quando o volume de correspondências recebidas no Congresso decresceu ou foi interrompido, esses números se tornaram mais expressivos (VASISHTHA, 2001, *apud* ALPERIN e SCHULTZ, 2003). Para organizar o fluxo das mensagens, o secretariado parlamentar inicialmente as imprimia. Posteriormente, passou a adotar mecanismos como respostas automáticas e outros métodos similares. O relatório de 2001 ainda apontou uma constatação alarmante: os parlamentares subestimavam os *e-mails* recebidos. A pesquisa de Sheffer (2003) acrescentou que os *e-mails* causavam pressão nos parlamentares, pois implicavam respostas rápidas. A maioria dos parlamentares afirmou ler todas as mensagens oriundas de eleitores, mas seus gabinetes enfrentavam a dificuldade de ‘separar o joio do trigo’, ou, em outras palavras, identificar eleitores e não eleitores. Quanto ao tempo de resposta, o estudo revelou uma média de 2,6 a 3,1 dias para retorno ao eleitor. Em 2003, Sheffer (2003) constatou que o correio eletrônico era considerado um meio efetivo de comunicação, mas não vinha sendo utilizado como ferramenta política. Jarvis e Wilkerson (2005), após analisar os *sites* de deputados e senadores do Congresso americano, no período de 1996 a 2001, concluíram que os

parlamentares preferiam se abster a apresentar informações que encorajassem a interação *on-line* com o público.”

Em suma, participações pontuais em deliberações coletivas virtuais podem trazer melhores benefícios políticos, porque alcançam centenas de pessoas de uma só vez, do que respostas individuais a *e-mails*, por exemplo, que demandam muito trabalho por parte da equipe do parlamentar. Assim, o aumento da escala de participação, passando da casa das centenas de participantes para a dos milhares, com maiores repercussões na grande mídia, pode estimular, num futuro próximo, o desenvolvimento de nova cultura política que perceba os frutos políticos dessa forma de interação popular.

O e-Democracia mostrou ainda como a liderança política de determinado parlamentar pode fazer a diferença no sucesso de uma discussão virtual legislativa. Dessa forma, o engajamento de parlamentares temáticos, ou seja, que exercem liderança naquela determinada área, teria o poder de engajar a rede social ligada à questão, bem como o contrário também: parlamentares que não possuem a credibilidade dos grupos de interesse atuantes na área podem inviabilizar o debate virtual.

Outro ponto referenciado de forma transversal nos estudos de caso foi o problema da falta de legislação sobre e-democracia. Uma lei que regulamentasse a instituição de participação digital em órgãos públicos teria a vantagem de estimular os parlamentares a se engajarem nessa interação, assim como facilitaria o processo de implementação de tais mecanismos por parte da administração desses órgãos.

6.2.6.2 Eficácia política: impacto real da participação na tomada de decisão

Na teoria do déficit democrático, Archon Fung (2006) cita a indefinição das preferências dos cidadãos e a falta de conexão contínua entre representantes e representados como fatores prejudiciais que afetam a qualidade da democracia. Na visão de Fung, um dos objetivos da democracia participativa é contribuir para a solução ou diminuição desses déficits e, assim, fortalecer o sistema representativo.

A falta de reatividade política de contribuições apresentadas pela sociedade em foros participativos é certamente um problema central para a eficácia das experiências participativas. Uma das grandes conquistas da internet tem sido a criação de inúmeros canais de comunicação não somente entre as pessoas, mas também em relação às instituições públicas.

Mas como as participações digitais têm de fato ecoado no interior das instituições públicas? Os mecanismos digitais de participação em legislativos contribuem para a realização de leis melhores, a definição da agenda legislativa ou a melhoria de transparência do parlamento?

Nota-se que, na maioria das experiências de democracia eletrônica legislativa estudadas nos capítulos anteriores, houve pouca definição das implicações efetivas do resultado das participações. Parlamentos criam blogs, fóruns temáticos e promovem *chats*, mas há poucas informações sobre os efeitos políticos disso.

Tal aspecto certamente afeta a motivação dos participantes em face da falta de retorno de suas intervenções. Isso pode levar à descrença no mecanismo e comprometer o engajamento na discussão. É inevitável, portanto, a repercussão desse fator na determinação de outro fenômeno levantado por Peixoto e Ribeiro (2009): a tendência de diminuição de participação após o alcance de determinado ápice, quando os participantes começam a perceber a falta de repercussão de suas contribuições.

Sem a garantia de impacto real na instituição, não se consegue consolidar o círculo virtuoso de engajamento do cidadão nos mecanismos participativos, de acordo com o seguinte esquema ideal: as contribuições dos participantes são recebidas pelos atores políticos, que as aproveitam ao menos parcialmente na formulação de leis ou implementação de políticas; essas repercussões são expressamente declaradas aos participantes, que se sentem motivados e continuam a participar dessas e de outras experiências similares, bem como passam a estimular outros cidadãos a também fazê-lo.

Importante aspecto notado nos estudos de caso é a logística interna de cada instituição parlamentar que conecte o processo participativo aos parlamentares. Como se pôde perceber nos estudos de caso, poucos parlamentares acessam diretamente ou tomam conhecimento de discussões virtuais por si mesmos. Por isso, é fundamental nesse processo a forma como cada parlamento organiza suas atividades administrativas para esse fim.

Um eixo importante de conexão entre o instrumento de participação e o processo legislativo, observado no e-Democracia brasileiro, é a interação das comissões temáticas com as comunidades virtuais, a exemplo do que ocorreu nas discussões sobre a regulamentação das *lan houses* e o Estatuto da Juventude, ambas relacionadas com as comissões especialmente criadas para tratar dos respectivos assuntos.

Esse aspecto fortalece, portanto, o argumento ressaltado por Antônio Cintra e Marcelo Lacombe em relação ao poder de influência das

comissões da Câmara dos Deputados no processo legislativo. Questionando a literatura que conclui haver enfraquecimento paulatino das comissões parlamentares dessa Casa nas deliberações legislativas dos últimos anos, Cintra e Lacombe enfatizam o papel estratégico das comissões no processo legislativo, principalmente na articulação entre os grupos organizados da sociedade e o processo deliberativo no Congresso. Apoiados também em estudo de Ricci e Lemos (2004, p. 124), Cintra e Lacombe citam como exemplo desse fenômeno a atuação da Comissão de Agricultura e Política Rural:

“Os grupos (organizados por interesse) podem ver a comissão como representante confiável de seus interesses e com ela manter um contato constante, com troca de informações e estabelecimento de estratégias de ação e para influenciar os rumos da política pública para o setor. A comissão também pode ser instrumental na própria organização deste, como parece ser o caso da de Agricultura, que se tornou um foco dos interesses e, com isso, também os incentiva a estruturarem-se.” (CINTRA e LACOMBE, 2007, p. 175, com adaptações)

Dessa forma, os canais de participação podem ser cada vez mais utilizados como instrumentos das comissões temáticas para a aquisição de informação de interesse legislativo, interação com a sociedade organizada em torno de assuntos específicos e forma de disseminação das informações sobre os trabalhos das comissões.

Nesse sentido, as equipes do e-Democracia brasileiro e do Senador Virtual chileno produzem relatórios impressos com sínteses da participação em cada proposição submetida à discussão e os distribuem para as comissões. Os relatórios são incompletos, pouco distribuídos, principalmente no caso do e-Democracia, e pouco lidos, no caso do Senador Virtual, mas têm a função de manter os parlamentares informados do andamento das discussões simplificadamente. Vale saber num futuro próximo como a nova geração de políticos conseguirá se organizar para participar com mais intensidade desse tipo de experiência, ou mesmo se os ganhos políticos mostrarão sua devida viabilidade organizacional, social e política.

6.3 Aspectos sociais

6.3.1 Legitimidade: quem são os participantes e como participam?

Um dos aspectos mais caros à democracia deliberativa é a incorporação de vozes diretas na determinação de políticas, em especial que representem interesses de grupos minoritários ou normalmente sub-representados nos foros de tomada de decisão (FISHKIN, 2005). Em experiências deliberativas não digitais, como os *deliberative polls* e os encontros de cidadãos, saber quem são os participantes não tem sido grande problema.

Mas, como se pôde perceber nos capítulos anteriores, a identificação dos participantes de experiências participativas digitais é complicada. Informações tais como localização, grupo de interesse ao qual é associado ou nível de conhecimento e experiência do participante são dados não comuns em portais de democracia eletrônica.

A exemplo do e-Democracia, que não dispõe de informações básicas sobre seus participantes, projetos similares de participação digital praticamente não exigem filtros, nem processos elaborados de identificação que facilitem o conhecimento mais aprofundado do perfil dos participantes. A falta de controle no cadastramento, contudo, pode gerar situações indesejáveis: de permitir a estrangeiros emitirem sua opinião como se nacionais fossem, por exemplo – fragilidade existente tanto no e-Democracia brasileiro como no Senador Virtual chileno.

Além da identificação, problemas de desequilíbrio de participação também compõem o rol de desafios de práticas participativas digitais. É muito comum em debates virtuais, e isso pode ser comprovado também no e-Democracia brasileiro, a coexistência de participantes que dominam a discussão (os *superparticipantes*) com aqueles que mal participam (os *subparticipantes*). Daí a preocupação de como processos tecnológicos podem auxiliar na resolução desses problemas de forma a evitar a ocorrência de hipertrofia de participação e o predomínio de grupos de interesse já fortemente atuantes no processo legislativo *off-line*.

6.3.2 A natureza das redes sociais e o contexto de cada discussão

A *natureza da rede social* formada em torno de determinada discussão legislativa, bem como o *contexto social, econômico e político* afetam o processo participativo de forma geral. Embora não se tenha focado na

análise desses aspectos na avaliação dos estudos de caso, tais elementos surgiram colateralmente nas entrevistas e merecem certos comentários.

Pode-se perceber que a natureza da rede social implica principalmente dois subaspectos relevantes: a) a natureza do assunto objeto de discussão, tanto no que se refere ao seu grau de complexidade, como também de acesso do cidadão ao tema (mais ou menos social), e b) o perfil de seus participantes e o nível de conflito entre os membros da respectiva rede social. Além disso, o contexto geral de cada assunto legislativo em discussão também influi na forma como tal questão será apreciada em parlamentos.

ILUSTRAÇÃO 38 – Quadro sobre os elementos sociais da democracia digital

1. Natureza da rede social		2. Contexto social, econômico e político do assunto em discussão
a) Tipo de objeto	Complexidade do assunto	
	Acessibilidade ao tema	
b) Natureza dos participantes	Nível de conflituosidade	
	Perfil	

O objeto de discussão numa plataforma virtual de determinado tipo de política, como as políticas de saúde, educação e tributária, por exemplo, pode demandar diferentes graus de conhecimento mínimo do participante sobre o assunto que o habilitem tecnicamente a participar. A *complexidade* da política fiscal, por exemplo, envolve questões não raro herméticas para o cidadão sem experiência no assunto, enquanto questões relativas a temas “mais sociais”, como educação e saúde, são mais compreensíveis de forma geral, ou seja, são assuntos de que o cidadão tem ou já teve alguma vivência e, portanto, são mais factíveis de discussão.

Embora não se espere que o cidadão deva e queira participar do debate de qualquer assunto legislativo, as instituições públicas devem zelar por garantir condições as mais inclusivas possíveis no processo participativo de acordo com os melhores princípios da democracia deliberativa. No entanto, assuntos que exigem maior conhecimento técnico por sua própria natureza complexa reduzem inegavelmente o rol de cidadãos hábeis a participar, problema largamente apontado por críticos à democracia deliberativa.

Além do grau de complexidade da matéria, *o acesso a informações estratégicas* de posse da administração pública federal que possam subsidiar a discussão também corrobora para a qualidade da discussão em plataformas virtuais. Argelina Figueiredo e Fernando Limongi

(1996) mostraram como os parlamentares da Câmara dos Deputados brasileira preferem apresentar projetos de lei sobre assuntos sociais, como saúde e educação, em contraposição às proposições com temática “menos” social, a exemplo da reforma tributária, o que foi confirmado por estudo posterior de Fabiano Santos e Amorim Neto (2003). Nesse sentido, Martins (2011) observou existir forte influência parlamentar na deliberação das matérias educacionais submetidas ao crivo do Congresso Nacional.

Um dos motivos aventados, além do explícito benefício eleitoral que matérias sociais despertam, seria a dificuldade dos deputados em lidar com assuntos extremamente complexos, principalmente quando dependem de informações primárias apenas disponíveis em banco de dados do Poder Executivo, cujo acesso parlamentar seja dificultado. Por exemplo, os deputados brasileiros não têm acesso à base de dados de domínio da Agência Nacional do Petróleo (ANP), fundamental para a obtenção de informações sobre qualquer discussão a respeito do assunto. Tais informações, no entanto, são disponibilizadas pela própria ANP para qualquer empresa que pague determinada quantia por isso, vez que são informações com valor econômico para a orientação de decisões em investimentos na área¹¹⁸.

Se tal acesso a parlamentares tem sido limitado, mesmo com os instrumentos constitucionais a eles atribuídos, como o requerimento de informação e a convocação de ministros para audiência pública, que obrigam autoridades a prestarem informações de interesse público sob pena de crime de responsabilidade, a dificuldade na obtenção dessas informações é ainda maior para a sociedade. Isso é verdade ainda que se reconheça que as informações tenham valor econômico. Assim, o

¹¹⁸ A principal fonte de informação do setor petrolífero brasileiro é o Banco de Dados de Exploração e Produção (BDEP), gerenciado pela ANP e operado por meio do software Pebrobank, da Halliburton. O acesso ao BDEP é público, mas não é gratuito. Somente empresas são assinantes do BDEP. Registre-se que a Petrobras não é assinante do BDEP. Destaque-se, ainda, que a Empresa de Pesquisa Energética (EPE) não tem acesso gratuito ao BDEP. Essa empresa pública foi criada pela Lei nº 10.847, de 15 de março de 2004, com a finalidade de prestar serviços na área de estudos e pesquisas destinadas a subsidiar o planejamento do setor energético, tais como energia elétrica, petróleo e gás natural e seus derivados, carvão mineral, fontes energéticas renováveis e eficiência energética. A Câmara dos Deputados, uma das Casas do Congresso Nacional, que é o titular do controle externo brasileiro, também não tem acesso ao BDEP. Dessa forma, o planejamento energético e propostas de políticas públicas do Poder Legislativo para a exploração do Pré-Sal têm sido feitas sem acesso à principal fonte de informação do setor petrolífero nacional. Ressalte-se, ainda, que a ANP sequer disponibiliza os contratos de concessão para a exploração de um bem da União, que é o petróleo. É disponibilizada apenas uma minuta do contrato referente a cada rodada de licitação. Dessa forma, a sociedade brasileira não tem condições de acompanhar a execução dos contratos e se a exploração de um bem público está sendo feita de acordo com o interesse nacional. Fonte: Paulo César Ribeiro Lima, ex-consultor técnico da Petrobras.

acesso a informações primárias sobre fatos relevantes a políticas públicas afeta em alguma proporção a qualidade da discussão e a motivação dos participantes.

Há certos tipos de assuntos de políticas que provocam, por natureza, maior polarização e polêmica nas discussões realizadas no âmbito do Poder Legislativo. Isso pode causar, não raro, impasses e dificultar inclusive a participação de algumas pessoas, como é o caso da discussão sobre a legalização do aborto, por envolver questões religiosas, éticas e de saúde.

Os grupos antiaborto, por exemplo, tendem a boicotar a discussão legislativa de legalização do aborto, pois desejam, na verdade, que não haja nem mesmo a discussão do assunto, isto é, a matéria não deve nem sequer compor a pauta legislativa. Assim, *o grau de conflito dos participantes* de redes sociais em torno de certos assuntos também pode afetar, de variadas formas, o empenho de um processo participativo.

Futuros estudos na área poderão evidenciar que tipos de assuntos legislativos gerarão melhores resultados nas discussões virtuais entre sociedade e parlamentares. No e-Democracia da Câmara brasileira, as mais bem-sucedidas discussões foram voltadas a temas não polêmicos, sem grandes conflitos: o Estatuto da Juventude e a regulamentação das *lan houses*. Também o sistema de consultas públicas do parlamento britânico obteve relativo êxito nas discussões sobre violência doméstica e política de comunicação. Esses assuntos não envolvem questões éticas e religiosas, e a princípio não despertam grandes conflitos entre grupos de interesse antagônicos, mas os achados desta pesquisa foram insuficientes para tecer conclusões mais assertivas sobre esse assunto.

Para Pateman (1992, p. 145), as pessoas estão mais propensas a participar de temas do seu cotidiano, com os quais possuem algum tipo de familiaridade. Fatos observados nas experiências estudadas confirmam tal afirmação. As pessoas podem se manifestar sobre problemas que vivenciam (violência doméstica), além de participar da construção de políticas sobre assuntos de vivência profissional. Projetos de e-democracia devem, portanto, viabilizar meios de permitir aos cidadãos participarem de acordo com o grau de envolvimento que desejarem (REIS, 2004).

Também merece especial atenção a influência dos diferentes tipos de *perfis dos participantes* no sucesso do debate virtual. Na discussão do Estatuto da Juventude no portal e-Democracia, o perfil predominantemente jovem dos participantes contribuiu para uma discussão mais efervescente em comparação a outras discussões.

Gasser e Palfrey frisam como a nova geração de jovens digitais entende os mundos real e virtual como partes de uma mesma realidade,

onde ações digitais interferem e são afetadas por ações na vida real (2008, p. 281). Os “nativos digitais”, como Gasser e Palfrey denominam essa nova geração, instrumentalizados pelo potencial de conhecimento da internet, tendem a demandar sistemas mais céleres de deliberação e decisão legislativas à medida que crescem e se incorporam mais profundamente nos processos de construção da sociedade (GASSER e PALFREY, 2008, p. 286). Algumas das experiências participativas digitais que foram analisadas neste trabalho evidenciaram, portanto, a necessidade de um processo legislativo mais sincronizado com a vida real, cujas leis resultantes possam ser constantemente melhoradas de forma a acompanhar o dinamismo da vida contemporânea.

Além do público jovem, assuntos, por exemplo, relacionados a direitos humanos e meio ambiente envolvem normalmente ativistas muito atuantes, muitos deles bastante conhecedores de novas tecnologias e, por isso, potenciais participantes de discussões legislativas virtuais. Por isso, esperava-se grande discussão na comunidade virtual referente à mudança do clima, abrigada pelo e-Democracia brasileiro.

Mas a discussão recebeu apenas algumas poucas contribuições. Um dos motivos evidenciados nas entrevistas com deputados e consultores legislativos da área foi a falta de amadurecimento político do assunto na Casa. Daí se pode claramente perceber a influência do *contexto* político no processo legislativo e, por consequência, no processo participativo. Quando não há condições políticas para a condução de determinada discussão, é praxe legislativa em parlamentos a utilização de mecanismos para “deixá-la em banho-maria”. E também as condições econômicas e sociais influenciam fortemente o ambiente político-legislativo.

Como propugnava John Kingdon (1995), as leis mais importantes, espinhas dorsais das grandes políticas públicas, são aprovadas somente quando coincidem três fatores essenciais: problema público crônico ou emergencial, política pública determinada (melhor estratégia para atacar o problema) e forças políticas interessadas. Nessa conjunção, abre-se uma “janela de oportunidade” na agenda do Estado para que determinada política seja discutida, aprovada e implementada.

Na discussão do projeto de lei sobre mudanças climáticas na plataforma do e-Democracia ficou evidente como o contexto internacional contribuiu para o fracasso da discussão. O problema público decorrente da mudança de clima não se tornou efervescente o suficiente para mobilizar forças políticas no sentido de pressionar a agenda do Congresso Nacional brasileiro, haja vista também sua complexidade inata, conforme apontado nas entrevistas de parlamentares e consultores legislativos.

Robert Dahl (1989) destaca a relevância de se tentar garantir a representação da maior diversidade possível de interesses na mesa de discussão. O exercício da poliarquia deveria permitir assim a influência dos mais diversos representantes de associações, empresas, comunidades e qualquer outro grupo interessado em políticas públicas na tomada de decisão.

Entretanto, David Held (1987) duvida ser possível a representação igualitária de grupos muito diferentes em termos de poder e influência. Além disso, Avritzer (2007) menciona que entidades representativas advogam interesses específicos dos de seus representados e, por isso, não têm autorização formal para representar interesses amplos da sociedade.

Futuras pesquisas poderão melhor evidenciar que tipos de assuntos e questões peculiares de políticas públicas se destacam pela ausência total ou sub-representação no campo de batalha político; em outras palavras, que temas não têm grupos de defesa organizados e estruturados de atuação no parlamento e, por isso, ocupam sempre lugar fraco na agenda legislativa.

Observou-se ser essa a principal causa do pouco sucesso da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados, ou seja, a falta de grupos fortes de *lobby* para advogar a defesa das proposições aprovadas pela comissão. Vale saber, portanto, de que forma as TICs podem contribuir para fortalecer e viabilizar a organização de discussões virtuais que permitam canalizar a expressão de pessoas e grupos difusos de atuação sobre causas não patrocinadas por grupos organizados de pressão.

As proposições que trazem a bandeira da ética, por exemplo, como novos regulamentos para reformas políticas que primem por correções de políticos corruptos, parece ser uma dessas causas. E o exemplo do movimento Ficha Limpa no Brasil, em 2010, sinalizou como as TICs puderam instrumentalizar a organização e mobilização de pessoas e grupos pró-ética na política para viabilizar a aprovação de projeto de iniciativa popular que dificultasse a reeleição ou a diplomação de políticos corruptos¹¹⁹.

¹¹⁹ É interessante perceber como tal organização ocorreu para um objetivo temporário e contou com o apoio de outras, que foram ligeiramente constituídas e desfeitas (ou “saíram de cena”) após o sucesso da operação. Isso parece ser a concretização da “sociedade líquida” de Bauman (2000), com capacidade de rápidas mobilizações e desmobilizações para fins diversos.

6.3.3 Como selecionar a participação construtiva?

Em análise a blogues legislativos, Peixoto e Ribeiro (2009) enfatizam fator determinante no sucesso ou fracasso dessas discussões sobre produção de leis: a relevância do conteúdo das contribuições. Na verdade, o problema levantado está relacionado a mecanismos de triagem que separem “o joio do trigo”, ou seja, que selecionem e tirem o melhor proveito das contribuições altamente qualificadas.

Mais conhecido como *noisy idiot problem* (problema da tolice ruidosa), como já levantado, esse aspecto tem sido muito comum em blogues na internet. Em qualquer ambiente deliberativo, a possibilidade de expressão livre implica opiniões muitas vezes sem fundamento técnico, ou que pouco agregam à discussão. E isso obviamente também acontece em blogues legislativos, o que se pode tornar problema crônico e prejudicial caso as discussões legislativas tenham predominância desse tipo de participação.

Nesse caso, as participações leigas e descompromissadas podem desestimular ou inibir participações mais técnicas e aprofundadas por parte de cidadãos com algum conhecimento de causa e experiência sobre o assunto em discussão. O especialista em política de educação, por exemplo, potencial participante sobre o assunto em qualquer discussão sobre proposições legislativas de educação, pode não se sentir inclinado a participar de tais fóruns ao verificar a predominância de inúmeras mensagens irrelevantes ou meramente reclamatórias. Por que esse especialista iria participar; gastar seu precioso tempo e energia em discussões inócuas? Colocar à prova sua reputação ao se expor com opiniões responsáveis e fundamentadas em meio a bobagens variadas expressas por cidadãos descompromissados com o tema? Para resolver ou ao menos minimizar esse problema, as experiências de democracia eletrônica estudadas aqui promoveram diferentes soluções parciais ou propostas paliativas.

O portal e-Democracia da Câmara dos Deputados adotou mecanismo de separação da discussão sobre o projeto de lei regulamentador da mudança do clima em duas arenas de discussão, uma voltada para leigos e outra para especialistas. A eficácia desse sistema de segmentação não pôde ser avaliada em face do fracasso da discussão. A equipe do e-Democracia não manteve tal sistema em outras discussões legislativas, por isso não se sabe em que medida isso teria facilitado o processo de seleção qualitativa das contribuições.

Outra solução mais comum para o *noisy idiot problem* é o sistema de ranqueamento de mensagens, por meio do qual os próprios participantes da discussão virtual classificam as mensagens mais relevantes. Exemplo que bem demonstra tal mecanismo é a experiência implementada pela gestão do presidente Obama nos EUA, denominada Open Government Initiative¹²⁰. Assim, as mensagens mais bem votadas ficam em evidência, sendo visualizadas na parte de cima da tela, e isso serve como fator de classificação e seleção.

Tal alternativa apresenta problemas. O principal deles é o referente ao princípio da conformidade, ou “comportamento de manada”. As mensagens mais votadas tendem a ficar ainda mais populares, pois gozam da vantagem de estar em evidência em relação a outras menos conhecidas, e isso pode influenciar boa parte dos participantes a continuarem votando nessas mensagens em detrimento das outras, conforme aponta Salganik, Dodds e Watts (2006).

O sistema de ranqueamento também privilegia as mensagens mais antigas, que podem receber mais votos, por estarem mais tempo “no ar”. Assim, numa discussão virtual com grande participação e volume considerável de mensagens, o tempo de exposição e o espírito de conformidade fazem com que algumas das contribuições mais recentes com alto valor qualitativo não sejam positivamente classificadas e priorizadas pelos participantes, o que certamente traz prejuízo para a qualidade da discussão, além de afetar a representatividade da participação, princípios importantes para a democracia deliberativa. Por isso, a adoção do critério de *ranqueamento* para discussões legislativas virtuais deve ser observada com cautela, e sob determinadas condições.

A evolução das tecnologias poderá auxiliar no desenvolvimento de mecanismos que filtrem automaticamente as participações com base em critérios qualitativos, de forma a se poder tirar o melhor proveito de discussões virtuais e, conseqüentemente, otimizar a organização e compreensão do debate para os participantes¹²¹.

¹²⁰ Acessível pelo endereço eletrônico <http://www.whitehouse.gov/Open>.

¹²¹ O sistema de ideação do All Our Ideas, desenvolvido pelo professor Matthew Salganik, da Universidade de Princeton, visa a minimizar os efeitos distorcedores de enquetes da internet por meio do processo de seleção de ideias baseado em comparação paritária (*comparison pairwise system*), com a possibilidade de inserção de novas ideias pelo próprio usuário. O sistema é acessível pelo endereço eletrônico www.allourideas.org.

6.3.4 Custo da participação: acesso aos foros participativos e inclusão digital

Como se pôde perceber ao longo desse trabalho, a igualdade política de participação está entre os princípios mais importantes das teorias participativas. O desenvolvimento de práticas participativas permitiria, a princípio, maior inclusão de pessoas na tomada de decisão, ou pelo menos em processos auxiliares da tomada de decisão.

Tais experiências democráticas teriam, então, a principal missão de minimizar a hipertrofia de influência de corporações e quaisquer outros grupos econômica e politicamente fortes ao tornar mais democrática a participação dos que não alcançam os decisores políticos pelos meios tradicionais. E a tecnologia de informação e comunicação facilitaria o acesso à expressão de opiniões, bem como a organização da comunicação, na visão dos ciberotimistas (CASTELLS, 2007).

A vertente pessimista, no entanto, afirma que a tecnologia na verdade potencializa a desigualdade de participação, pois os mais hábeis a utilizá-la são os mesmos “brancos, abastados e bem-educados” (HINDMAN, 2009). Mesmo em práticas participativas não digitais, como no caso de referendos, Qvortrup (2005, p. 31) observa a ocorrência de baixa representação de trabalhadores manuais e cidadãos com pouca qualificação, e de super-representação de pessoas bem graduadas.

Uma das grandes vantagens da democracia eletrônica seria, portanto, a redução dos custos de participação. Como se pôde perceber no Capítulo 3, a participação popular na atividade legislativa pode acontecer de várias maneiras, envolvendo ou não as tecnologias de informação e comunicação. Vimos que as formas convencionais de participação em parlamentos passam basicamente pela participação em audiências públicas das comissões temáticas¹²², com limitações quantitativas e de representatividade na manifestação de opiniões. Geralmente participam apenas pequeno grupo de representantes de grupos de interesse e especialistas renomados, a critério dos parlamentares membros da respectiva comissão.

O cidadão comum, não necessariamente inserido em algum grupo de interesse, raramente consegue participar dessas audiências. Isso também vale para membros de grupos de interesse minoritários. Por exemplo, por motivos óbvios de limitação de espaço e tempo, a Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, órgão permanente

¹²² Exemplos: Comissão de Seguridade Social e Família, Comissão de Educação, Comissão do Trabalho e Administração Pública, etc.

da Câmara dos Deputados, tenderia a ouvir o presidente do sindicato dos fiscais do meio ambiente na questão da Política Nacional de Mudanças Climáticas. E o faria em detrimento da opinião de alguns fiscais, que podem não concordar com as posições de seus dirigentes e da maioria dos fiscais.

Da mesma forma, essa Comissão de Meio Ambiente poderá convidar apenas três organizações não governamentais mais significativas para manifestar sua opinião sobre o assunto em audiência pública. No entanto, tais opiniões não expressarão as ideias de todo o terceiro setor que atua nessa área, pois várias ONGs não terão a mesma oportunidade de manifestar suas ideias.

A fim de transpor ou amenizar tais limitações, as formas de participação que utilizam tecnologia de informação e comunicação podem, em tese, alargar esse espectro de participação ao viabilizar formas assíncronas, não lineares, evolutivas, colaborativas e espontâneas de participação que minimizem as limitações de espaço e tempo e reduzam o custo de participação. Com isso, facilitam a inclusão de outros participantes no processo de formulação de leis.

Um dos aspectos mais relevantes, portanto, na redução de custos de participação é o fator financeiro. Ao utilizar os meios tradicionais, sem o auxílio da tecnologia de informação e comunicação, determinado grupo de interesse precisaria, por meio de seus representantes, se fazer presente no parlamento, realizar visitas a deputados, gastar dinheiro com passagens, acomodação, alimentação durante sua estadia na sede do país, ou mesmo contratar serviços de *lobby* para assim fazê-lo.

As experiências de participação digital estudadas neste trabalho têm a pretensão de facilitar o engajamento de cidadãos no processo de elaboração legislativa com custos mínimos, quais sejam, de utilizar microcomputador com capacidade média, conectado à internet. No caso brasileiro, cerca de quarenta e um por cento (setenta e oito milhões) da população têm acesso à internet em sua residência, local de trabalho, telecentros públicos ou *lan houses*¹²³.

Uma das vantagens da democracia eletrônica legislativa é, portanto, possibilitar a interação desse público com parlamentares sem a necessidade de locomoção para Brasília. Embora cerca de sessenta por cento da população brasileira não acesse sistematicamente à internet (os excluídos digitais), houve inegável ganho de acesso para os outros quarenta por cento.

Temos que frisar, no entanto, que há nada desprezíveis dois cálculos subentendidos no custo geral de participação digital: a inclu-

¹²³ Dados disponibilizados pelo Instituto Ibope/Nielsen *on-line*, em setembro de 2011, considerando usuários a partir de 16 anos.

são digital e a educacional. Em outras palavras, as pessoas precisam poder acessar e saber utilizar ferramentas tecnológicas com grau de complexidade que varia de médio a alto. Dessa maneira, o participante de uma discussão virtual legislativa, embora talvez não tenha de gastar praticamente nada em termos de custo financeiro para poder emitir sua opinião a respeito de determinado projeto de lei, necessita obter acesso a computador ligado à internet, bem como aptidão mínima para utilizá-lo.

O acesso a computadores, TV digital e celulares conectados à internet e o nível de capacitação necessária para operá-los dificultam sua utilização pelas classes desfavorecidas. E como a tecnologia também instrumentaliza os processos de aprendizagem geral (COLLINS e HALVERSON, 2009), o prejuízo para os alijados digitais cresce ainda com mais intensidade.

Os efeitos negativos da exclusão digital tendem a ser decrescentes à medida que governos invistam em infraestrutura tecnológica para expansão da conexão em banda larga, políticas de acesso facilitado a computadores e celulares, além da construção e desenvolvimento de telecentros públicos.

Não obstante a aceleração gradual da inclusão digital, estudos precisam explorar melhor a relação entre a sociedade *on-line* e a sociedade *off-line*. Estão os excluídos digitais totalmente à margem dos processos de participação e de acesso a informações disponíveis na internet? Na verdade, algumas experiências têm mostrado a possibilidade de conexão dos excluídos digitais – também os analfabetos digitais, aqueles que têm possibilidade de acesso, mas não sabem utilizar a tecnologia – com o mundo da internet.

No orçamento participativo digital, por exemplo, promovido pelo município de Belo Horizonte, no estado de Minas Gerais, a prefeitura disponibilizou quiosques com computadores operados por técnicos, em vários pontos da cidade, com o objetivo de colher a opinião dos cidadãos sobre como dispor dos recursos orçamentários municipais. Assim, os cidadãos não precisavam saber operar computadores diretamente, e sim expressar sua opinião para os técnicos que alimentavam a base de dados integrada (PEIXOTO, 2008).

Além disso, o portal e-Democracia brasileiro recebeu especial contribuição de um dos participantes que provoca reflexões sobre esse aspecto. Cada uma das comunidades legislativas temáticas do e-Democracia veicula notícias referentes ao assunto respectivo. Uma das notícias publicadas na comunidade virtual do Estatuto da

Juventude chamou a atenção de uma internauta incomum, que postou comentário sobre essa notícia, funcionalidade disponível na plataforma.

A autora do comentário, uma índia da região Centro-Oeste, identificou-se como líder de comunidade de jovens da sua tribo e mostrou-se interessada em participar mais ativamente do espaço, conforme parte do texto original citado abaixo:

“Olá, que bom saber que os jovens estão discutindo, é isso aí vamos em frente, é uma pena que só vi essa reportagem sobre esse encontro agora, nós aqui de Mato Grosso do Sul, da Reserva de Dourados, temos a nossa ONG de jovens indígenas, a AJI – Ação de Jovens Indígenas de Dourados, ela existe já há dez anos.

(...)

Nesses anos todos de trabalho, a gente os jovens passaram por várias formações, como o audiovisual, que é a fotografia, filmagens, nisso a gente já produziu cinco vídeos que foram passados nos eventos do vídeo Índio Brasil, lançamos o nosso 2º livro de fotografias, um livro bem interessante que trata da realidade dos jovens indígenas de Dourados, produzimos o *Jornal Ajindo*, que circula nas aldeias e é estudado nas escolas, e outras atividades, como a AJI realiza na aldeia...

(...)

Enfim, já que estão falando de jovens, queria aqui falar um pouco dos jovens indígenas da reserva de Dourados-MS.

(...)

Atenciosamente, Jaqueline Gonçalves – Kaiowá, 19 anos – integrante da AJI”

Não houve mais nenhuma participação por parte dela na plataforma, mas o fato de pertencer a um grupo com pouca possibilidade de expressão na tomada de decisão federal suscita a seguinte discussão: qual a função de pessoas como Kaiowá, alfabetizadas e capazes de utilizar a internet, em relação à sua comunidade? Ela pode ser canal de expressão digital daquela comunidade. Como catalisadora das opiniões dos jovens do grupo comunitário que lidera, pode manifestar tais ideias por meio do e-Democracia, com alguma possibilidade de ressoar no processo legislativo federal.

Se esse mecanismo é de fato viável, o e-Democracia não pôde comprovar, mas o projeto invoca a necessidade de maior governança dos recursos humanos que sustentam tal projeto, assim como maior sensibilidade política, a fim de estimular e catalisar melhor esse tipo de participação. Afinal, participantes como Kaiowá podem atuar como conectores entre comunidades de excluídos digitais e as discussões legislativas na capital federal.

6.3.5 Formas de colaboração do processo participativo: no desenvolvimento, na elaboração do conteúdo e na moderação

Conforme discutido no item 6.2, referente aos aspectos institucionais, podem-se perceber as várias dificuldades administrativas no desenvolvimento de portais interativos de participação. Problemas próprios da paralisia da burocracia têm-se intensificado nos últimos anos diante da dinâmica cada vez mais efervescente do universo social depois do surgimento da internet. A sociedade líquida de Bauman (2000) se choca com a solidez das organizações públicas.

Por isso, formas inovadoras de desenvolvimento tecnológico e, portanto, experimentais, têm surgido nos últimos anos com vistas a instituir processos de colaboração entre sociedade, empresas e governo. Em outras palavras, o cidadão pode apresentar um sem-número de sugestões, ideias e opiniões sobre o conteúdo das propostas legislativas, mas por que também não contribuir para a elaboração da tecnologia que permitirá essa interação, e assim colaborar para a redução dos problemas da burocracia nesse desenvolvimento?

O movimento AppsforDemocracy (Aplicativos para a Democracia)¹²⁴ é um exemplo dessas tentativas. Na experiência pioneira ocorrida no Distrito de Washington, nos EUA, o governo local disponibilizou informações em formato bruto no seu *website* e promoveu concurso para que desenvolvedores tecnológicos construíssem *softwares* de serviços públicos a serem implementados no portal. Em trinta dias, gastando cinquenta mil dólares no concurso, o governo recebeu quarenta e sete aplicativos que foram utilizados no seu portal, permitindo, por exemplo, melhor visualização de dados sobre áreas com alta criminalidade. Tais aplicativos foram avaliados em 2 milhões e 300 mil dólares, caso fossem contratados na forma convencional.

Em suma, a tecnologia da internet permite construir novas possibilidades de trabalho colaborativo. Outra forma de trabalho colaborativo, que está sendo atualmente testada, é o trabalho de moderação das discussões *on-line*, tarefa que demanda ações de articulação social, provocação de ideias e, sobretudo, enriquecimento qualitativo e quantitativo do debate.

Carlos Batista e Francisco Brandão Júnior (2009) promoveram relevante análise sobre o uso da internet durante a campanha presidencial de 2006 no Brasil, quando o então presidente Lula disputava a reeleição

¹²⁴ Disponível no endereço eletrônico <http://www.appsfordemocracy.org/>. Atualizado em 12/2/2011.

contra Geraldo Alckmin no segundo turno. Ao observar o funcionamento das respectivas comunidades virtuais de cada candidato na plataforma Orkut, os pesquisadores ressaltaram a importância da moderação para o sucesso de tais comunidades.

Quando a moderação era insatisfatória ou inexistente, os usuários das comunidades acabavam migrando para outras comunidades, ou mesmo criavam novas. Batista e Brandão Júnior notaram que a moderação eficiente destacava-se como aquela nem tão restritiva nem tão permissiva nas tarefas de excluir tópicos, comentários ou membros. Assim, a prevalência de regras de respeito mútuo e tolerância era a causa principal do sucesso de tais comunidades.

Sistemas de discussão *on-line*, como os patrocinados pelo projeto Global Voices¹²⁵, funcionam na base de voluntariado, isto é, apoiados por uma rede de articulistas e moderadores que realizam análises e promovem projetos favoráveis à liberdade de expressão até mesmo de excluídos digitais. A avaliação das experiências parlamentares de participação digital, em especial do e-Democracia brasileiro e do sistema de consultas públicas parlamentares da Inglaterra, mostrou como o papel de moderadores e facilitadores é crucial para o sucesso das discussões.

No caso da experiência brasileira, notou-se evidente falta de mecanismo de moderação mais descentralizado que permitisse à própria sociedade contribuir dessa forma. Se, por um lado, ela sobrecarregou os moderadores consultores legislativos, funcionários da própria Câmara dos Deputados, por outro, pecou em não envolver a sociedade brasileira também nessa tarefa.

No entanto, o maior envolvimento da sociedade não apenas como colaboradora de conteúdo, mas também na logística do debate, ou seja, como moderadora das discussões implica criação de sistema de incentivos formais e informais que motivem os cidadãos a realizarem tais tarefas. Marques (2008, p. 173) ilustra muito bem esse aspecto, com a ajuda de outros autores:

¹²⁵ Disponível no endereço eletrônico <http://globalvoicesonline.org/>. Último acesso em 12/2/2011.

“Ao lado de autores como Michael Delli Carpini (2000) e Verba, Schlozman e Brady (1995), sustenta-se que, para se engajarem politicamente, os cidadãos precisam não apenas de (1) oportunidades, isto é, de canais de *input* que materializem meios apropriados, mas também de (2) *motivação* (*senso de responsabilidade, satisfação, confiança nas instituições, crença de que a participação será devidamente considerada e que fará a diferença*) e de (3) habilidades (este aspecto se relaciona, sobretudo, à disponibilidade de informação e educação formal).” (nosso grifo)

Nesse sentido, a equipe do Senador Virtual considerava a viabilidade (em meados de 2010) da criação de condecorações aos participantes bem ativos, aqueles que promovem várias participações e contribuições aos projetos de lei em discussão no seu portal. Também o e-Democracia brasileiro elegeu um participante de destaque numa das comunidades virtuais e patrocinou sua ida para Brasília, onde está sediada a Câmara dos Deputados, para conhecer essa Casa e participar de outra atividade de interação, o Parlamento Jovem. Nesse projeto, jovens do Brasil inteiro se reúnem na Câmara para aprender, discutir e simular a vida parlamentar.

6.3.6 Educação cívica e legislativa

John Stuart Mill ressaltou em seu clássico *On liberty* (2006) como a deliberação pública pode gerar efeitos educacionais nos cidadãos, com a promessa de fomentar percepção mais realista da sociedade sobre o funcionamento de instituições públicas como parlamentos. Também Manin (1987, p. 354) expressou preocupações similares: “Deliberação política e argumentação (...) constituem processos de educação e treinamento (...) eles espalham luz (...) as pessoas educam a si mesmas”¹²⁶.

Pitkin e Shumer (1982) frisam como a deliberação e a ação política não apenas configuram processo de ganho intelectual para o cidadão, mas também de aquisição de poder e senso de responsabilidade ao participar como ator capaz de discutir assuntos de interesse público e mesmo de tomar decisões. Mansbridge (1983; 1992, p. 7) aponta para as qualidades de processos deliberativos presenciais cuja participação constante ensina comunidades a procurar soluções para seus problemas de forma mais colaborativa (também BERRY *et al.*, 1993, p. 3).

¹²⁶ Tradução livre do seguinte texto original: “Political deliberation and argumentation (...) constitute processes of education and training (...) they spread light (...) people educate themselves”.

Também Sanders (1997, p. 351) sintetiza de forma eficaz os efeitos educativos e construtivos de processos de discussão pública:

“Isso (a deliberação) estimula os cidadãos intelectualmente, por meio do desenvolvimento da habilidade para considerar políticas e problemas políticos; também pessoalmente, ao fomentar a percepção de sua (subutilizada) capacidade para a observação e julgamento; e moralmente ou civilmente, por meio da aprendizagem sobre as preocupações e interesses políticos de outros cidadãos e por meio do encorajamento ao mútuo respeito.”¹²⁷

A intensificação dos processos de participação, conforme proposto pelo e-Democracia brasileiro e pelo Senador Virtual chileno, entre outros, traz a possibilidade de auxiliar o cidadão a compreender melhor a complexidade do processo de decisão pública. A cidadã chilena Bernardita Corvillon, participante do Senador Virtual, destacava esse ponto: “Também me serviu para saber que há projetos que estão formados por vários pontos e que a gente aprova alguns e rejeita outros, mas que não é fácil decidir se o projeto deve ser aprovado ou rejeitado”¹²⁸.

Esse aspecto leva, então, à seguinte hipótese: com o passar do tempo, após anos de existência desse processo de participação digital, os cidadãos poderão aprender a realizar participações mais eficazes em termos de impacto real no processo decisório, e as instituições serão paulatinamente mais beneficiadas por isso.

Com a melhor compreensão do processo legislativo, poder-se-á, então, criar círculo virtuoso de participação à medida que as pessoas estariam mais hábeis a acompanhar o rito legislativo e verificar por si mesmas o efetivo impacto de suas contribuições na agenda legislativa, independentemente da cobertura realizada pela mídia convencional, que impõe distorções ao processo, como verificado por Malena Rodrigues (2011).

Mas, afinal, houve impacto efetivo do processo deliberativo virtual sobre os participantes do ponto de vista educacional? No caso do Senador Virtual chileno, essa questão não pode ser respondida, já que a forma de participação é muito simples, com quase nenhum espaço para

¹²⁷ Tradução livre, com pequenas adaptações, do seguinte texto original: “It improves all citizens intellectually, by heightening their ability to consider policy and political problems; personally, by allowing to realize their untapped capacities for observation and judgment; and morally or civically, by teaching them about the political concerns of other citizens and by encouraging mutual respect.”

¹²⁸ Livre tradução do seguinte texto original: “También me sirvió para saber que hay proyectos que están formados por varios puntos y que uno aprueba algunos pero rechaza otros por lo que no es fácil decidir si el proyecto se debe aprobar o rechazar”.

deliberação. O cidadão apenas marca sua opinião diante de opções de múltipla escolha, com a possibilidade de sugerir novas ideias, mas sem poder discuti-las.

Antes do lançamento do projeto piloto do e-Democracia brasileiro, houve a preocupação por parte de alguns parlamentares entrevistados quanto à capacidade dos cidadãos de compreenderem o processo legislativo, tendo em vista suas experiências no contato com eleitores de como o cidadão brasileiro de forma geral confunde os papéis de deputado federal, estadual, vereador, prefeito, secretário de estado, etc. Em outras palavras, de acordo com essa percepção parlamentar, o cidadão não entende com exatidão a complexa estrutura de poder no país, clivada por um lado entre os Três Poderes, que exercem diferentes funções, Legislativo, Executivo e Judiciário, e, por outro lado, segmentada em unidades federativas, no caso, União, estados, Distrito Federal e municípios¹²⁹.

Embora houvesse pequenos sinais nas discussões do e-Democracia de desconhecimento das competências da Câmara dos Deputados, o principal problema observado não foi esse. Na verdade, verificou-se no e-Democracia a dificuldade de participantes em compreenderem certos ritos básicos do processo legislativo, tais como os trabalhos em comissões.

Antes da discussão final no plenário da Câmara, para mencionar pelo menos um exemplo disso, os projetos de lei são discutidos em comissões temáticas, ou seja, comissões permanentes ou temporárias responsáveis por explorar questões políticas e técnicas. Funcionam geralmente como fóruns de discussão mais detalhada dos projetos de lei, já que a deliberação em Plenário tende a ser mais restrita e objetiva pela própria natureza do processo.

¹²⁹ A estrutura completa do poder público brasileiro é resumidamente a seguinte. Na União, o Poder Legislativo é exercido pelos deputados da Câmara Federal e pelos senadores do Senado Federal, auxiliados pelo Tribunal de Contas da União; o Poder Executivo é exercido pelo presidente da República, auxiliado por ministros de Estado. Nos estados e no Distrito Federal, o Poder Legislativo é realizado pelos deputados estaduais ou distritais, com o controle externo dos tribunais de contas estaduais, e o Executivo o é pelo governador, assistido pelos secretários de estado. Nos municípios, o Poder Legislativo é exercido pelos vereadores, enquanto o Poder Executivo é presidido pelo prefeito municipal, eventualmente auxiliado por secretários municipais. Apenas para completar, quanto ao Poder Judiciário só existem dois níveis de justiça comum, a federal e a dos estados ou do Distrito Federal, ambas com dois graus de jurisdição. Além deles, há o Superior Tribunal de Justiça, órgão encarregado de uniformizar as decisões de justiça comum em todo o território nacional, e o Supremo Tribunal Federal, órgão máximo de controle constitucional no país. O Brasil conta ainda com três justiças federais específicas, a do Trabalho, a Eleitoral e a Militar, todas com dois graus de jurisdição, e um superior tribunal uniformizador das respectivas decisões no território nacional. Existem ainda os ministérios públicos, federais e estaduais, que exercem, entre outros papéis, o de fiscais da aplicação da lei, na defesa do patrimônio público e no zelo dos direitos assegurados na Constituição.

Assim, nas comissões a discussão dos projetos de lei é coordenada por um relator, membro da comissão responsável pela emissão de parecer favorável ou contrário aos projetos, com ou sem alteração. Não raro, relatores acatam sugestões de parlamentares e do público em geral para elaborar o substitutivo, ou seja, uma nova versão do texto sujeita à deliberação da respectiva comissão.

Ora, tal procedimento de formulação, apreciação e reformulação é contínuo e pode perdurar até o último momento da decisão final em Plenário. Poucas informações sobre tal procedimento foram de forma clara publicadas no portal do e-Democracia. Assim, os participantes não puderam compreender a noção de *timing* legislativo do Congresso.

Além da dificuldade das pessoas de compreenderem o processo legislativo, houve problemas no entendimento do processo de participação, conforme já abordado anteriormente. Isso se deve principalmente à falta de mecanismos tutoriais mais elaborados, com vídeos explicativos e outros instrumentos gráficos que podem auxiliar nessa tarefa, já amplamente utilizados na *web*. Tais mecanismos têm a função de acelerar a curva de aprendizagem e, por conseguinte, minimizar o impacto do desconhecimento do processo legislativo e estimular maior participação de forma geral.

Em jogos virtuais, por exemplo, as regras de como jogar são ensinadas (mostradas) desde o início. Um excelente exemplo é o Spore, um simulador avançado que permite a criação de vida desde os seus primórdios até o ápice de sua evolução. Jogadores iniciam o Spore por meio da criação de seres unicelulares, que são desenvolvidos até se tornarem criaturas com consciência.

É destacável a grande capacidade do jogo de fazer o jogador em pouco tempo realizar tarefas complexas, como administrar toda a logística de um império interestelar. Isso se deve ao fato de o jogo praticamente conduzir o jogador em todo momento, adivinhando suas possíveis dúvidas. Assim, o jogador se apodera rapidamente – de forma quase imperceptível – do grande manancial de informações necessárias para poder jogar as últimas fases.

Estudiosos de educação têm alertado para as vantagens do uso de tecnologia nos processos educativos (BECK e WADE, 2004; COLLINS e HALVERSON, 2009). Por permitir o uso facilitado de vídeos e áudios principalmente, a tecnologia instrumentaliza o usuário para apreender o conhecimento de modo mais célere do que pelos meios educativos convencionais, inclusive por estimular novas formas de interação. Beck e Wade ressaltam as técnicas adquiridas por jogadores de *games* na in-

ternet ao lidarem com processos de tomada de decisão, administração de recursos e experimentação de estratégias complexas de simulação da vida real.

Iniciativas para absorver de forma mais intensa as capacidades desenvolvidas por jogadores de simuladores e sua aplicabilidade em treinamento de futuros gestores e formuladores de políticas públicas têm sido testadas em alguns lugares do mundo, com a denominação de Jogos Sérios (*Serious Games*)¹³⁰.

É indubitável o valor do conhecimento técnico mínimo sobre o funcionamento do Estado como fator relevante para fins de efetividade da participação. Entender o processo legislativo certamente vai potencializar a capacidade de participação de qualquer cidadão. Entretanto, ao tempo que a absorção mais rápida de tal conhecimento pode acontecer com o auxílio de processos tutoriais tecnológicos, as plataformas interativas devem também prever mecanismos de condução do cidadão no processo de participação.

A aplicação da tecnologia de *games* pode contribuir para essas duas necessidades, isto é, para o conhecimento do processo legislativo e do *modus operandi* dos instrumentos de participação. Por permitir alta interação, por meio de processos lúdicos, tal aplicação traz a perspectiva de maior engajamento das pessoas, inclusive de forma mais aprofundada no processo participativo.

A dificuldade de se compreender o processo de participação pelo cidadão comum ficou evidente no e-Democracia, já que a liberdade de participar em qualquer das ferramentas de interação levou alguns participantes a perderem a noção de início, meio e fim da discussão. No Senador Virtual, por outro lado, o cidadão segue um *script* lógico, baseado num sistema de perguntas e respostas simples. Esse modelo gera ao mesmo tempo menos liberdade de deliberação por parte dos participantes, e, todavia, mais compreensão do como participar. Em palavras simples, o cidadão não se perde na discussão, como pode acontecer no e-Democracia.

Em suma, um grande trabalho de comunicação necessita ser realizado nos portais analisados com o objetivo de não apenas melhorar e simplificar as informações sobre o processo legislativo e as práticas

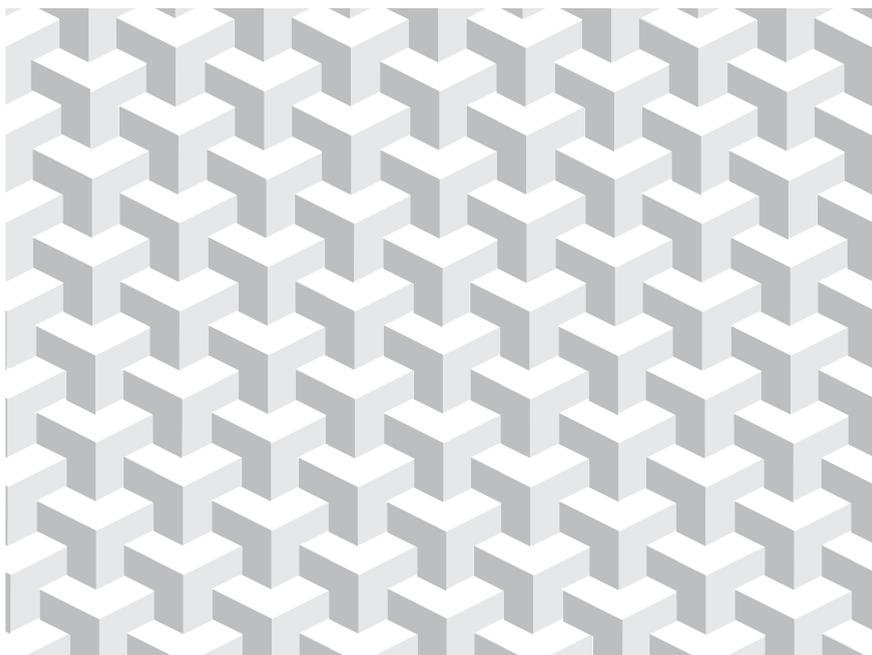
¹³⁰ A experiência inglesa Floodsim é um interessante exemplo disso. O jogador tem o poder de decisão e de administração dos recursos para a política de combate e prevenção a inundações. Ele, então, define a quantidade de recursos que deseja alocar para ações de proteção a inundações, construção de casas e informação de pessoas do risco de inundação. É acessível por meio do endereço eletrônico <http://www.floodsim.com/>. Último acesso em 12/2/2011.



parlamentares, mas também de promover orientações sobre o processo participativo.

Assim, somente por meio de estudos qualitativos de longo prazo poder-se-á concluir com assertividade sobre os impactos educacionais e cívicos de experiências de participação digital sobre os cidadãos, já que os elementos encontrados nos estudos de caso foram insuficientes para conclusões mais profundas nesse sentido.

CONCLUSÃO



O debate sobre a chamada crise da democracia tem alcançado altos níveis de efervescência nos últimos anos na ciência política. O dinamismo e a complexidade da vida moderna na era da informação têm contribuído para a intensificação das discussões sobre a eficácia dos institutos clássicos da democracia, tais como o sistema político representativo e o direito de igualdade.

Alguns possíveis sintomas desse estado de crise são apontados por estudiosos diversos: o aumento da insatisfação popular (DIONNE, 1991; CRAIG, 1993; TOLCHIN, 1999); a profunda desconfiança em instituições governamentais (NYE, ZELIKOW e KING, 1997; HETHERINGTON, 1998), em especial parlamentos (HIBBING e THEISS-MORSE, 1995, 2001); a ineficiência do Estado na resolução de problemas públicos e o aumento da injustiça social (HUNTINGTON, 1975; ROSANVALLON, 1981).

Também indicadores sociais e políticos apresentam pistas mais detalhadas dessa conjuntura. Aspectos como o baixo comparecimento em pleitos eleitorais (TEIXEIRA, 1992); a erosão do “capital social” (PUTNAM, 2000); o declínio do apoio a partidos políticos (ALDRICH, 1995); e o crescimento da apatia, do descontentamento, do cinismo e do sentimento de impotência da sociedade em relação à política (NYE *et al.*, 1997; GASTIL 2000; PHARR, PUTNAM e DALTON, 2000; EISENBERG e CEPIK, 2002).

Outra vertente da teoria crítica ao modelo liberal clássico concentra-se nos problemas do sistema representativo parlamentar. A *autonomização* dos parlamentares e partidos políticos durante o exercício do mandato com a conseqüente desconsideração da opinião do eleitor estaria provocando a perda da relação de confiança entre cidadão e parlamento.

Muitas críticas reforçam esse descrédito a parlamentos tendo em vista o alegado domínio de grupos economicamente mais poderosos e com estrutura de *lobby* mais organizada: o descompromisso de parlamentares com o ordenamento jurídico e a falta de qualidade na elaboração das leis; a incompetência do parlamento em responder às demandas cada vez mais complexas e variadas da sociedade; a falta de ética de parlamentares que utilizariam os recursos institucionais para o exercício do mandato de forma irregular; a desídia no trabalho parlamentar, entre outras.

Por outro lado, alguns pensadores consideram haver muito exagero nessas críticas, embora admitam a necessidade de mudanças no sistema democrático clássico de forma a aperfeiçoar a justificação dos atos

públicos, o aumento do controle social geral sobre os políticos, a democratização da influência de grupos de interesse no poder e a melhoria da eficiência do sistema de políticas públicas (BOBBIO, 2000; DAHL, 1989; NORRIS, 2001).

Ainda na linha crítica, há também grande destaque para pensadores que defendem a introdução de processos participativos no sistema de políticas públicas, de modo a permitir que a sociedade interaja com o Estado na formulação e implementação de políticas, e não apenas durante o pleito eleitoral.

Nessa visão, destacam-se, por um lado, aqueles defensores de uma reformulação estrutural do sistema democrático que encampe de forma definitiva e profunda processos de participação (BARBER, 1984; PATEMAN, 1992), enquanto outros enfatizam a utilização mitigada de práticas participativas e deliberativas que venham a complementar o sistema representativo, conforme os aspectos peculiares de cada necessidade específica do Estado (MANSBRIDGE, 1992; FUNG, 2006).

Em especial, as práticas deliberativas pressupõem envolver mais pessoas e grupos de interesse nas discussões de caráter público com o objetivo de garantir participação cada vez mais igualitária e respeito mútuo entre os participantes, por meio do desenvolvimento de debates baseados na apresentação de argumentos racionais e na busca pelo entendimento comum.

Nessa discussão, vale especial destaque para a visão de Archon Fung (2006) sobre déficit democrático. Ele observa haver deficiências específicas no sistema democrático clássico que podem ser minimizadas pelo desenvolvimento de práticas participativas, deliberativas e de transparência concretizadas em diferentes formatos e profundidades, mas com o mesmo objetivo de complementar em maior ou menor grau o exercício da representação política.

Segundo Fung, comporiam o déficit democrático geral as deficiências: a) no sistema de definição de preferências da sociedade sobre políticas públicas, b) na forma de conexão entre representantes e representados que facilite a expressão dessas preferências, c) no controle social sobre os representantes, e d) na eficiência do Estado para implementar tais políticas.

Muitas experiências participativas e deliberativas inovadoras têm surgido em diversas partes do mundo a partir de fins da década de 80. Tais práticas apresentam-se em formas e objetivos diversos, mas compartilham a finalidade maior de facilitar a participação popular nos processos políticos, de maneira a complementar o exercício da representação.

Fung (2007) cita, por exemplo, as experiências denominadas mini-públicos como fóruns de deliberação pública organizados de maneira autoconsciente, cujos participantes compõem amostra representativa da diversidade social com a inclusão de grupos que normalmente não participam de processos políticos.

Daí decorrem várias práticas relevantes: os *fóruns educativos*, que criam condições quase ideais para cidadãos discutirem e formarem opiniões sobre determinado assunto de interesse político (*deliberative polls*); os *painéis consultivos participativos*, que, além de promoverem debates, como o fórum educativo, permitem que os participantes alinhem preferências em relação às políticas públicas; a *colaboração participativa para resolução de problema*, que estimula o grupo de participantes a contribuir ativamente com o Estado para resolver um problema público; e a *governança participativa democrática*, a mais contundente experiência participativa, segundo Fung, que efetivamente dá poder de decisão aos participantes na determinação de políticas, a exemplo do orçamento participativo.

Em suma, apesar de suas limitações, a maioria dessas experiências realiza tentativas de atribuir mais porosidade às instituições públicas e, por consequência, de diminuir os efeitos dos déficits democráticos apontados por Fung. É nesse mesmo contexto que se podem destacar também práticas participativas que – mais especificamente – intensifiquem a relação entre sociedade e parlamento.

Pensar em um parlamento participativo significa principalmente agregar mecanismos de participação e deliberação que confirmem mais legitimidade ao processo de elaboração das leis. Bohman (1996, p. 183), inspirado pelos ensinamentos de Habermas, atesta que a legitimidade de uma lei é consequência de processo participativo justo e aberto a todos os cidadãos, de modo a agregar todas as razões publicamente possíveis, mesmo que, ao final, os representantes priorizem certos valores em detrimento de outros.

A ideia de parlamento participativo estaria, portanto, associada à intensificação da relação entre representação e participação, já que, em princípio, a incorporação de contribuições da sociedade no processo legislativo poderia agregar benefícios para a tomada de decisão legislativa e, assim, fortalecer o sistema representativo.

Pode-se constatar no decorrer deste trabalho que os canais de interação desenvolvidos em parlamentos assumem variados formatos, de acordo com as peculiaridades de cada cultura política e do contexto organizacional de cada casa legislativa. Há formas mais clássicas de

consulta à sociedade, como audiências públicas, tribunas populares e ouvidorias parlamentares, que apresentam instrumentos variados para o recebimento de manifestações, opiniões, sugestões, reclamações e denúncias.

Em alguns casos, parlamentos nacionais viabilizam deslocamentos temporários, assim como a instituição de sucursais espalhadas pelo país para facilitar a comunicação e interação com a sociedade. Não obstante, destacam-se também instrumentos mais robustos de participação, quando a sociedade é autorizada a apresentar projetos de lei de iniciativa popular ou canalizar seus pleitos via comissões especialmente designadas para esse fim, como a Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados brasileira.

No entanto, ao tempo que aproximam sociedade e parlamento, tais instrumentos de participação apresentam limitações que dificultam sua influência no processo legislativo. A baixa representatividade em audiências públicas, a pouca escala de participação em tribunas populares, a dificuldade operacional dos projetos de iniciativa popular, a tibieza política de comissões participativas e a dispersão do foco em participações individuais de ouvidorias parlamentares em detrimento da criação de foros de debate públicos são alguns dos problemas desses canais de participação. E eles raramente contam com o auxílio de tecnologias de informação e comunicação no seu desenvolvimento.

As tecnologias de informação e comunicação, as TICs, cujo desenvolvimento tem sido intensificado a partir da década de 90, com a massificação de microcomputadores pessoais conectados à internet, trouxeram, por conseguinte, novas possibilidades para a criação e o aperfeiçoamento de canais de interação entre parlamento e sociedade.

É bom que se registre que as TICs, tendo a internet como seu principal eixo, trazem várias possibilidades de agregação de valor ao trabalho humano, tais como a facilitação da gestão do conhecimento, o mais amplo acesso à informação e a sua grande capacidade de disseminação. Ademais, a tecnologia de informação e comunicação apresenta ganhos na viabilização do trabalho em rede de forma descentralizada e horizontal; na criação de sistemas vetores de credibilidade que auxiliam a seleção e priorização de informações e outros conteúdos; e na facilitação do trabalho colaborativo, tendo em vista o poder de quebrar o ato de comunicação em subcomponentes e a produção granular e modular, com baixo custo de integração.

Mais especificamente para fins políticos, as TICs permitem a facilitação de discussões temáticas de mais amplo interesse político (que

suplantam a esfera comunitária local), o desenvolvimento de relações sociais, a criação de canais alternativos para expressão e engajamento político, o maior acesso a informações de utilidade política, bem como sua validação.

Se as TICS podem trazer benefícios para os processos políticos, por outro lado há também os problemas colaterais criados: a facilidade de fragmentação das discussões políticas, o estímulo à polarização de interesses nos debates virtuais, a dispersão de expressão que contribui para a formação de outros tipos de elitização da atenção da audiência na internet, a diminuição da capacidade de reflexão em face do acesso ilimitado a informações e a falta de eficácia política dos canais de participação digital.

No entanto, o surgimento de novas possibilidades de interação por meio da evolução da internet nos anos 2000 – denominada Web 2.0 – tem facilitado a aplicação de novos instrumentos tecnológicos em parlamentos com o objetivo de aperfeiçoamento dos canais existentes de participação não digitais. Com isso auxiliam na superação de algumas de suas limitações, assim como na viabilização da implementação de novas formas de participação e deliberação.

É na aplicação das TICs aos processos políticos que surgiram os termos e-democracia, democracia digital, democracia eletrônica, ciberpolítica, entre muitos outros sinônimos. Para os fins especiais deste trabalho, consideram-se duas classes de práticas de e-democracia. Há aquelas organizadas, desenvolvidas e mantidas exclusivamente pela sociedade, que adquirem vários formatos: mobilização para fins eleitorais, ativismo social, jornalismo cidadão, transparência e muitos outros.

Por outro lado, destacam-se também aquelas experiências de e-democracia desenvolvidas e mantidas pelo Estado, que objetivam principalmente permitir ações de coprodução entre Estado e sociedade e, por isso, incluídas na categoria intitulada para os fins deste trabalho de *e-democracia institucional*.

O principal objetivo desta pesquisa é justamente contribuir para a avaliação da efetividade das práticas de e-democracia institucional voltadas ao Poder Legislativo. Por meio da análise de minicase, ou seja, de experiências menos profundas ou estruturais, e de estudos de caso sobre duas práticas relevantes, o Senador Virtual do Senado chileno e o e-Democracia da Câmara dos Deputados brasileira, procurou-se explorar os benefícios e limitações da democracia digital aplicada a parlamentos.

Para promover essa análise, o trabalho de pesquisa se norteou pela simbiose entre os princípios da democracia participativa e deliberativa



e os institutos clássicos da democracia representativa. Por isso, vale saber em que medida os parlamentos participativos agregam mais *legitimidade* à elaboração legislativa, incorporam *inteligência coletiva* ao processo decisório e tornam mais *transparente* a atuação parlamentar no processo legislativo.

Embora o desenvolvimento de meios de *accountability* da representação política, como a transparência da atuação parlamentar, esteja entre os valores basilares do regime democrático clássico, esses três princípios acima representariam vertentes relevantes de uma visão de democracia contemporânea com doses especiais de participação popular que contribuiriam para a redução de déficits democráticos.

Na realização dos estudos de caso, foram analisados três aspectos centrais: a interface tecnológica dos portais interativos de parlamentos, a gestão interna do processo participativo nas casas legislativas e o impacto real da participação na tomada de decisão legislativa (eficácia política). A partir daí, pôde-se avaliar as consequências organizacionais, políticas e sociais do processo participativo, tanto no processo de desenvolvimento dos canais de participação, como em seu funcionamento.

Em termos de legitimidade, como o redesenho institucional participativo pode auxiliar na inclusão de grupos minoritários e cidadãos não vinculados a grupos de interesse na discussão de seus interesses na pauta legislativa? Com que eficácia sistemas digitais de consulta popular em *websites* de parlamentos podem garantir que pessoas e grupos pouco representados no quadro parlamentar tenham influência na construção de textos legislativos?

Em resposta a essas perguntas, verificou-se a existência de ganhos pontuais de representatividade no processo de participação digital, embora vários obstáculos para o alcance de maior inclusão social em tais experiências tenham sido também observados. As limitações próprias da exclusão digital são gritantes em países em desenvolvimento, como Brasil e Chile. No exemplo brasileiro, apesar de o e-Democracia permitir que 78 milhões de cidadãos incluídos digitais (cerca de 40 por cento da população brasileira) possam participar das suas discussões virtuais, há ainda cerca de 110 milhões de alijados digitais.

Não obstante, sob o aspecto quantitativo, não há como não considerar o tímido ganho de inclusão na discussão do processo legislativo pelo e-Democracia. Anteriormente poucos brasileiros obtinham acesso às formas tradicionais de interação com a Câmara dos Deputados, por meio da participação limitada em audiências públicas temáticas, pelo

exercício do *lobby* em Brasília ou pelo acesso ao parlamentar representante do seu distrito. De qualquer forma, os 78 milhões de brasileiros que utilizam a internet de alguma maneira puderam interagir com a Câmara em certa medida, mesmo que de forma precária, com limitado impacto no processo legislativo e ainda restrito a poucas matérias.

Pôde-se observar também a potencialidade de processos de participação que conectem os mundos *on-line* e *off-line*, como o engajamento de conectores digitais no processo participativo, mas nada substancial foi realmente comprovado neste sentido. Maiores esforços administrativos, políticos e sociais precisam ser realizados para viabilizar a inclusão de cidadãos não digitais e de analfabetos digitais nas práticas de e-democracia legislativa.

No e-Democracia brasileiro, pouco se pôde concluir sobre o ganho de representatividade no processo participativo em termos qualitativos, já que pouquíssimos dados sobre os participantes foram disponibilizados pelo próprio portal. No entanto, pela análise das conversações dos debates, verificou-se como as pessoas e representantes de grupos sem maiores condições de mobilização puderam expressar seus pontos de vista, ainda que de forma e proporção irregular.

É curioso observar que as discussões virtuais mais bem-sucedidas no e-Democracia foram referentes a assuntos sem grandes polêmicas, como o Estatuto da Juventude e a regulamentação das *lan houses*, que não suscitaram conflitos maiores entre os interessados em tais leis. Estudos futuros poderão melhor atestar como será a representação dessas discussões mais polarizadas, sejam referentes a questões morais, a exemplo da legalização do aborto e da união civil entre pessoas do mesmo gênero, sejam em relação a reformas estruturais, como a tributária e a política, por exemplo, que antagonizam grupos de pressão poderosos.

No projeto Senador Virtual chileno, observou-se como o público jovem e predominantemente feminino decorrente de áreas desenvolvidas e populosas do Chile tem sido marcante no processo participativo, especialmente em matérias específicas, cuja causa pôde catalisar a mobilização repentina para objetivos temporários. Exemplo disso aconteceu no grande *boom* de participação ocorrido em 2009, com o objetivo de rejeição do projeto de lei que criava a responsabilidade sobre animais perigosos, cuja cláusula polêmica de legalização da eutanásia desses animais provocou grande resistência de parte da população chilena.

As consultas públicas do parlamento britânico mostraram, por outro lado, que, garantidas condições especiais de participação, pode-se



incluir em discussões virtuais um público que não participaria de outra forma de interação pública com parlamentares, como observado no debate sobre violência doméstica. Os Encontros Abertos Digitais do Congresso americano compreenderam grupo bem representativo no processo participativo, com a inclusão de nichos normalmente pouco interessados em participar de processos políticos, tais quais jovens, minorias raciais e trabalhadores de baixa renda.

O segundo aspecto a ser considerado neste estudo, além da legitimidade, é a capacidade de as experiências participativas parlamentares contribuírem para a capitalização de inteligência coletiva no processo legislativo. E o foco desse ponto não é no *quem* participa, mas no *que* os participantes apresentam e *como* esse conteúdo gera impacto no processo legislativo.

Em suma, é também possível imaginar que as instituições públicas possam tirar proveito da inteligência, experiência, conhecimento e criatividade dos cidadãos para o processo de formulação e avaliação de políticas públicas? Como isso seria realizado em parlamentos? De que forma o conteúdo da participação pode realmente refletir nas decisões legislativas finais?

Na discussão sobre o Estatuto da Juventude no e-Democracia brasileiro, pôde-se perceber como algumas contribuições foram aproveitadas na elaboração do texto legal, embora não haja completa convicção sobre o grau exato de influência isolada dessa forma de participação em comparação com o de outras formas tradicionais de interação entre sociedade e Câmara que ocorreram paralelamente ao e-Democracia.

Mais especificamente, concorreram nessa discussão foros de participação presenciais – em conferências regionais nos estados e nas audiências públicas na Câmara – que complementaram o debate virtual e cujas contribuições também influenciaram o texto final aprovado. A busca do nexos causal que comprove o impacto efetivo de instrumentos de participação digital será sempre um desafio para estudiosos da área. Não obstante, as entrevistas com deputados, consultores legislativos e participantes indicaram fatal influência das participações do e-Democracia na configuração de partes importantes do texto do projeto de lei sobre o Estatuto da Juventude.

Nesse caso, a interface aberta do e-Democracia, que propugnava a liberdade de participação, facilitou a realização do debate não somente para os participantes entre si, mas também entre eles e os parlamentares, embora tenha também causado certa entropia (caos) na adminis-

tração do portal, dificultando a organização e compreensão geral das contribuições apresentadas.

No tocante ao Senador Virtual, verificou-se mínima influência das contribuições dos participantes em relação à composição do texto legal. Os principais motivos são a falta de interesse político do corpo de parlamentares nesse tipo de interação e a interface em formato fechado, ou seja, que não facilita a formação de debate da sociedade com os parlamentares. Pelo contrário, a interface valoriza a participação objetiva, simplificada e de mão única.

Quanto às outras experiências parlamentares, denominadas minicases, houve também pouco aproveitamento das contribuições para o enriquecimento das discussões parlamentares, atribuindo-se certo destaque para as consultas públicas do parlamento britânico, a única experiência entre essas que apresentava objetivos concretos de agregação de conhecimento coletivo para a elaboração legislativa.

Nesse sentido, o modo testemunhal de participação da discussão sobre violência doméstica, com facilitadores que auxiliaram no processo de expressão dos participantes, e também a possibilidade de participação anônima permitiram novo ganho de informações relevantes para os deputados sobre essa questão. Não ficou evidente neste estudo, todavia, como os parlamentares utilizaram essas contribuições no processo legislativo inglês.

Aprimorar interfaces e arranjos de discussão que facilitem um melhor aproveitamento da qualidade e diversidade de contribuições possíveis de serem apresentadas é uma das recomendações que este estudo pode ressaltar a fim de viabilizar a incorporação de inteligência coletiva no processo decisório legislativo. De forma geral, pode-se afirmar que a participação digital é capaz de instrumentalizar a introdução de contribuições úteis às políticas públicas, mesmo não realizadas nos moldes de uma discussão pública ideal, como pretendem os democratas deliberativos. Mas nenhum projeto de participação digital será inclusivo se não oferecer formas variadas de expressão que satisfaçam toda a diversidade social, com suas complexas diferenças cognitivas.

E para fins de transparência, o terceiro e último aspecto da análise, vale saber em que medida participantes de experiências participativas digitais de parlamentos puderam compreender melhor o processo legislativo, ou mesmo acompanhar a atuação dos parlamentares de forma mais profunda, detalhada e efetiva. Será que tais experiências existem apenas “para inglês ver”, para mascarar a realidade legislativa

ou falsamente legitimar um processo de decisão que, na verdade, não é tão aberto assim como propugnado?

A necessidade de ciência do funcionamento de instituições públicas para auxiliar no processo de *accountability* é um dos grandes objetivos dos defensores da democracia, não apenas para os afinados com o pensamento liberal clássico, a exemplo de John Stuart Mill e Robert Dahl, mas também para os *participacionistas* profundos, como Carole Pateman e Benjamin Barber.

Apesar das poucas informações veiculadas sobre o processo legislativo, o e-Democracia brasileiro proporcionou forma de participação mais alinhada com o dia a dia legislativo do que outras experiências de participação digital aqui estudadas. Todavia, há muito que melhorar nessa inter-relação do mundo real legislativo com o mundo virtual da participação, pois os participantes de algumas das discussões do e-Democracia apresentaram dificuldades de compreender o andamento do processo legislativo, embora certas informações sobre acontecimentos em comissões parlamentares temáticas, por exemplo, tenham reverberado nos debates virtuais.

Ademais, houve certa confusão nos debates do e-Democracia em virtude do formato próprio de fóruns que abrigou inúmeras contribuições com diferentes discursos e níveis de qualidade nas mensagens. Não obstante isso dificulte a análise de cada leitor, ao mesmo tempo o formato permite a interessados – dedicados e pacientes – observar em que medida as contribuições foram utilizadas na construção do texto final aprovado. Tal análise pode ser realizada pelo trabalho de cotejamento do conteúdo das contribuições dos participantes com o texto legal aprovado. Ambas as informações estão publicamente disponíveis para qualquer pessoa acessar via internet. E isso é certamente um ganho de transparência, pelo menos para o processo legislativo das matérias discutidas no e-Democracia.

Nos Encontros Abertos Digitais do Congresso Nacional norte-americano, um dos principais benefícios atestados pelos organizadores do experimento foi a melhor compreensão do trabalho legislativo e da opinião fundamentada do parlamentar sobre determinado assunto de política pública discutido, a ponto de a taxa de aprovação pelos participantes em relação a esse parlamentar ter aumentado depois do experimento.

No sistema de *submissions* do parlamento neozelandês, a publicação dos pareceres com a justificação de quais sugestões foram aceitas e rejeitadas também apresenta algumas informações sobre o posicionamento parlamentar sobre o assunto. No caso do Senador Virtual chi-

leno, há pouca conexão da participação com o processo legislativo. As pessoas participam apenas no começo da tramitação de um projeto de lei, logo após sua apresentação. Superada essa fase inicial de participação, o assunto não volta a ser discutido no portal e as pessoas não recebem maiores informações sobre o andamento daquele projeto de lei.

Dessa forma, o ganho de transparência sobre as instituições legislativas com a introdução desses canais de participação digitais nos parlamentos estudados foi tímido, embora tenha sido percebido gradual progresso em relação às formas tradicionais de acompanhamento da atuação parlamentar e do processo legislativo.

Outros fatores observados afetam de alguma forma mais de um desses pontos discutidos e merecem, portanto, especial destaque. Por exemplo, nenhuma das experiências estudadas aqui promoveu gestões para a captação de contribuições estratégicas disponibilizadas em ambientes virtuais externos aos dos portais interativos de parlamentos.

Blogues temáticos e *websites* de redes sociais, como Orkut, Facebook e Twitter, oferecem grande material de discussão sobre os mais diversos temas de políticas públicas, fomentados por pessoas com conhecimento e experiência nas respectivas áreas, mas nada ou pouquíssimo desse material foi aproveitado nos projetos de participação digital estudados neste trabalho. E isso espelha uma das falhas mais importantes desses projetos: ao ficar apenas na política “venha participar aqui dentro”, os parlamentos deixam de enriquecer seus processos participativos com a falta da política de “ir aonde o povo está”.

Autores como Coleman, Blumler, Fung, Pogrebinshi e muitos outros defendem a necessidade de um redesenho das instituições democráticas a fim de incluir processos participativos que auxiliem no fortalecimento do sistema representativo. Domingues (2009b), por sua vez, defende a “cidadania instituinte”, segundo a qual a vontade popular poderia ser canalizada via instrumentos de participação efetiva no Estado, de maneira a transcender a dominação elitista da política e da burocracia.

Não se pode atestar que as experiências participativas digitais estudadas neste trabalho viabilizam esse movimento. Como se observou ao longo deste estudo, há muito ainda para se desenvolver nesse sentido. Essas práticas servem, na verdade, apenas como primeiro passo, o possível início de longo processo mais elaborado e efetivo de participação que poderá servir de novo paradigma para a democracia.

Na verdade, as instituições públicas terão de envidar meios para resolver os problemas de implementação de canais de participação, pois ficou claro que há grande distância entre objetivos pretendidos

e resultados efetivamente alcançados. Afinal, muitos portais de interação nascem ora em decorrência do afã juvenil de entusiastas da participação, mas sem atender as condições mínimas de funcionamento, ora por motivações políticas demagógicas e descomprometidas com a responsabilidade pública.

Um aspecto muito relevante em toda essa problemática, analisado neste trabalho em alguns momentos, é a necessidade de adequação da profundidade e do formato da prática participativa às necessidades específicas de cada problema do sistema de políticas públicas, para que o processo participativo possa de fato contribuir para algum ganho na formulação, avaliação ou execução dessas políticas. E ainda há de se considerar que, em alguns casos, a instituição de processos participativos é inviável ou não recomendável, já que a construção ou execução de políticas públicas pode depender de fatores eminentemente técnicos que devem ser, portanto, resolvidos por burocratas especialistas (FUNG, 2006; GUTMANN E THOMPSON, 1996).

A ideia base, portanto, deste trabalho é que a superação dos obstáculos organizacionais, políticos e sociais na implementação de canais de participação e deliberação entre o parlamento e a sociedade em matérias específicas pode significar a efetivação de um tipo de parlamento mais participativo que reduza os déficit democráticos apontados por Fung.

Nesse modelo, a legitimidade formal de representantes políticos adquirida pelo voto nas eleições periódicas, geralmente circunscrito a uma base territorial, seria fortalecida por um processo de legitimação paralela e suplementar apoiada na relação entre a instituição parlamentar, representada pelos seus órgãos colegiados (comissões), e a sociedade organizada em torno de interesses principalmente setoriais, e não apenas territoriais.

Enfim, as experiências analisadas neste estudo estão em fase de experimentação própria da democracia digital. Se tais práticas ou similares irão de fato se consolidar como mecanismos consistentes de desenvolvimento democrático, apenas o tempo poderá confirmar o que este estudo, pelo escopo, não pôde.

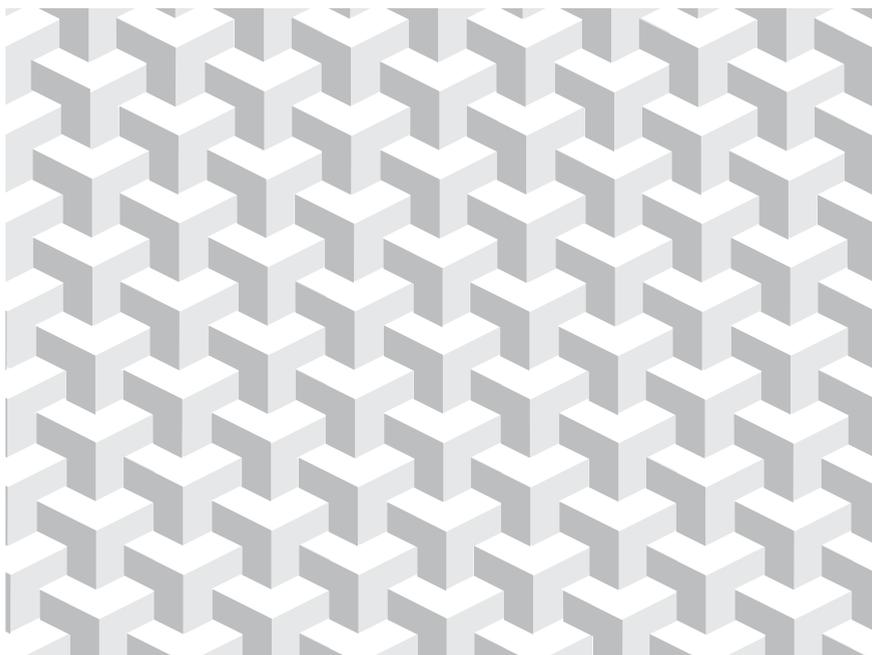
Jane Mansbridge (2010) defende que “a deliberação para fins de decisão acontece em muitas oportunidades: em espaços formais e informais dentro de parlamentos com decisões conclusivas, bem como em espaços formais e informais na esfera pública”¹³¹. Segundo ela, todo

¹³¹ Tradução livre do seguinte texto original: “Deliberation leading to a decision takes place in many venues, from formal and informal spaces within legislatures making binding decisions to formal and informal spaces in the public sphere”.

experimento deliberativo tem seus próprios valores, tais como inspirar cidadãos à ação, ensinar faculdades políticas, ou estimular a tomada de decisão. Assim, o conjunto de todas as ações deliberativas é o que ela denomina sistema deliberativo, algo essencial para a democracia.

Sob os ensinamentos de Jane Mansbridge, o principal mérito, portanto, de tais experimentos, e principalmente a sua grande contribuição para o desenvolvimento institucional de parlamentos, é mostrar os caminhos tortuosos, cheios de obstáculos a serem superados, para a viabilização de canais efetivos de interação que possam promover melhor simbiose entre representantes e representados na democracia moderna.

REFERÊNCIAS



ABRAMSON, J. B.; ARTERTON, F. C.; ORREN, G. R. *The electronic commonwealth: the impact of new media technologies on democratic politics*. New York: Basic Books, 1988.

ALBRECHT, S. Whose voice is heard in online deliberation?: a study of participation and representation in political debates on the internet. *Political Studies*, v. 52, n. 1, p. 82-95, 2006.

ALDRICH, J. H. *Why parties?: the origin and transformation of political parties in America*. Chicago: Univ. Chicago Press, 1995. (American politics and political economy series).

ALEXANDER, J. C. *The performance of politics: Obama's victory and the democratic struggle for power*. Oxford: Oxford Univ. Press, 2010.

ALMOND, G.; VERBA, S. *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*. Princeton: Princeton Univ. Press, 1963.

ALPERIN, D.; SCHULTZ, D. E-democracy: legislative-constituent communications in Minnesota and Wisconsin. In: Annual Meeting of the American Political Science Association, 2003, Philadelphia, PA. [Proceedings...]. Philadelphia, PA: APSA, 2003.

AMORIM NETO, O.; SANTOS, F. O segredo ineficiente revisito: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, v. 46, n. 4, p. 661-698, 2003.

ARENDT, H.; HILL, M. A. *Hannah Arendt: the recovery of the public world*. New York: St. Martin's Press, 1979.

ARNSTEIN, S. A ladder of citizen participation. *Journal of the American Planning Association*, v. 35, n. 4, p. 216-224, 1969.

ARROW, K. J. *Social choice and individual values*. New York: Wiley, 1963.

ARTERTON, F. C. *Teledemocracy: can technology protect democracy?* Beverly Hills, CA: Sage Publ., 1987. (Sage Library of Social Research; v. 165).

ATKINSON, P.; HAMMERSLEY, M. Ethnography and participant observation. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (ed.). *Strategies of qualitative inquiry*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 1998.

AVRITZER, L. New public spheres in Brazil: local democracy and deliberative politics. In: Colloque International Gestion de Proximite et Democratie Participative: Les "Nouveaux Paradigmes de L'action Publique", 2002, Paris. [Annales...]. Paris: [Centre Marc Bloch], 2002.

_____. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, v. 50, n. 3, p. 443-464. 2007.

_____; COSTA, S. Teoria crítica, democracia y esfera pública: concepciones e usos en América Latina. *Projeto Democracia Participativa*: biblioteca. 2003. Disponível em: http://www.democraciaparticipativa.org/files/Espanol/Arquivos/bibli_espacio%20publico.pdf. Acessado em: 22 ago. 2011.

BACHRACH, P. *The theory of democratic elitism: a critique*. Boston: Little Brown, 1967.

BAIOCCHI, G. Participation, activism, and politics: the Porto Alegre experiment. In: FUNG, A.; WRIGHT, E. O. (ed.). *Deepening Democracy: institutional innovations in empowered participatory governance*. New York, NY: Verso, 2003.

BARBER, B. R. *Strong democracy: participatory politics for a new age*. Berkeley: Univ. California Press, 1984.

_____. The uncertainty of digital politics: democracy's uneasy relationship with information technology. *Harvard International Review*, v. 23, p. 42-48, 2001.

BARBI, F.; JACOBI, P. R. Democracia e participação na gestão dos recursos hídricos no Brasil. *Revista Katálisis*, v. 10, n. 2, 2007.

BARBOSA, L. A. A. Participação popular no processo legislativo. *C&D: Constituição e Democracia*, n. 5, p. 18, jul. 2006.

BATISTA, C. M. TIC e participação cidadã na América Latina: um estudo dos legislativos locais. In: CUNHA, Maria Alexandra; DUARTE, Fábio; FREY, Klaus (ed.). *Governança local e as tecnologias de informação e comunicação*. Curitiba: Champagnat, 2009.

BATISTA, C. M.; BRANDÃO JÚNIOR, F. E-participation in electoral campaigns: the Brazilian experience. *International Journal of Electronic Governance*, v. 2, n. 4, p. 328-343, 2009.

BATISTA, C. M.; STABILE, M. E-participation: Brazil and South America challenge. In: Panel Can NICT enhance the quality of democracies?: Latin America's good practices in e-democracy. In: IPSA-ECPR JOINT CONFERENCE, 2011, São Paulo: Whatever Happened to North-South?. [Proceedings...]. São Paulo: IPSA, 2011. Disponível em: <http://>

saopaulo2011.ipsa.org/sites/default/files/papers/paper-1977.pdf.
Acessado em: 22 ago. 2011.

BAUMAN, Z. *Liquid modernity*. Cambridge: Polity Press, 2000.

BECK, J. C.; WADE, M. *Got game: how the gamer generation is reshaping business forever*. Boston: Harvard Business School Press, 2004.

BEETHAM, D. *Parliament and democracy in the twenty-first century: a guide to good practice*. Genebra: Inter-Parliamentary Union, 2006.

BENHABIB, S. Toward a deliberative model of democratic legitimacy. In: BENHABIB, S. (ed.). *Democracy and difference: contesting the boundaries of the political*. Princeton, NJ.: Princeton Univ. Press, 1996. 373 p.

BENKLER, Y. *The wealth of networks: how social production transforms markets and freedom*. New Haven, CN.: Yale Univ. Press, 2006.

BERRY, J. M.; PORTNEY, K. E.; THOMSON, K. *The rebirth of urban democracy*. Washington, DC: Brookings Institution, 1993.

BESSETTE, J. M. Deliberative democracy: the majority principle in republican government. In: GOLDWIN, Robert A.; SCHAMBRA, William A. *How democratic is the constitution*. Washington, DC.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1980. p. 102-116.

BIMBER, B. The internet and citizen communication with government: does the medium matter? *Political Communication*, v. 16, p. 409-429, 1999.

BINGHAM, L. B. The open government initiative. *Spea Insights*, Bloomington, IN, p. 1-5, July 2010.

BOASE, J.; HARRIGAN, J. B.; WELLMAN, B.; RAINIE, L. The strength of internet ties: the internet and email aid users in maintaining their social networks and provide pathways to help when people face big decisions. *Pew internet and American Life Project*, Washington, DC., 25 Jan. 2006. Disponível em: http://www.pewinternet.org/~media/Files/Reports/2006/PIP_internet_ties.pdf. Acessado em: 22 ago. 2011.

BOBBIO, N. *O futuro da democracia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

BOHMAN, J. *Public deliberation: pluralism, complexity and democracy*. Cambridge, M: MIT Press, 1996.

_____. Deliberative democracy and effective social freedom: capabilities, resources and opportunities. In: BOHMAN, J.; REHG, W. (ed.). *Deliberative democracy: essays on reason and politics*. Cambridge, MA: MIT Press, 1997.

BONFADELLI, H. The internet and knowledge gaps: a theoretical and empirical investigation. *European Journal of Communication*, v. 17, p. 65-84, 2002.

BORDEWIJK, J. L.; VAN KAAM, B. Towards a new classification of tele-information services. *InterMedia*, v. 14, n. 1, p. 16-21, 1986.

BRAGA, S. O papel das TICs na institucionalização das democracias: um estudo sobre a informatização dos órgãos legislativos na América do Sul com destaque para o Brasil. Brasília: Ed. Câmara, 2007.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Comissão de Legislação Participativa. *O menor caminho entre os interesses da população e a Câmara dos Deputados*. 3. ed. Brasília: Ed. Câmara, 2009. 41 p. (Série Ação Parlamentar; n. 396).

BUCKINGHAM-SHUM, S. *The roots of computer supported argument visualization*. Berlin: Springer, 2003.

BURKE, E. *Textos políticos*. Cidade do Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1942.

_____. *The political tracts and speeches of Edmund Burke*. Memphis, TN.: General Books, 2009.

CALDAS, R. W.; AMARAL, C. A. A. *Mudanças, razão das incertezas: introdução à gestão do conhecimento*. Brasília: CLA Ed., 2002.

CALLAN, E. *Creating citizens: political education and liberal democracy*. Oxford: New York: Clarendon Press, 1997.

CAMPBELL, A.; GURIN, G.; MILLER, W. E. *The voter decides*. Evanston, IL.: Row, Peterson, 1954.

CARDOSO, A. M. *A década neoliberal e a crise dos sindicatos no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2003.

CARR, N. Is google making us stupid? *Atlantic Magazine*, Washington, DC, July/Aug. 2008.

CASTELLS, M. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 1999. v. 1: A era da informação: economia, sociedade e cultura.

_____. Materials for an exploratory theory of the network society. *British Journal of Sociology*, v. 51, n. 1, p. 5-24. Jan./Mar. 2000.

_____. Communication, power and counter-power in the network society. *International Journal of Communication*, v. 1, p. 238-266. 2007.

_____ ; TUBELLA, I.; SANCHO, T.; WELLMAN, B. *The network society in Catalonia: an empirical analysis*. Barcelona: Univ. Oberta Catalunya, 2003.

CINTRA, A. O.; LACOMBE, M. B. A Câmara dos Deputados na Nova República: a visão da ciência política. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (ed.). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Unesp, 2007.

COHEN, J. Procedure and substance in deliberative democracy. In: BENHABIB, S. (ed.). *Democracy and difference: contesting the boundaries of the political*. Princeton, NJ: Princeton Univ. Press, 1996.

_____. Deliberation and democratic legitimacy. In: BOHMAN, J. e REHG, W. (ed.). *Deliberative democracy: essays on reason and politics*. Cambridge, MA.: MIT Press, 1997. 447 p.

COHEN, J.; ROGERS, J. *On democracy*. New York: Penguin Books, 1983.

_____ ; ARATO, A. *Civil society and political theory*. Cambridge, MA.: MIT Press. 1992. (Studies in contemporary German social thought).

_____ ; SABEL, C. F. Directly-deliberative polyarchy. In: COHEN, J. (ed.). *Philosophy, politics, democracy: selected essays*. Cambridge, MA.: Harvard Univ. Press, 2009. 394 p.

COLEMAN, S. *The media and the public: "them" and "us" in media discourse*. Chichester, WS.; Malden, MA: Wiley-Blackwell, 2010. (Communication in the public interest).

_____ ; BLUMLER, J. G. *The internet and democratic citizenship: theory, practice and policy*. New York: Cambridge Univ. Press, 2009.

_____ ; GOTZE, J. *Bowling together: online public engagement in policy deliberation*. London: Hansard Society, 2001.

_____ ; ROSS, K. *The public, politics and the spaces between: election call and democratic accountability*. London: Hansard Society, 2002.

COLLINS, A.; HALVERSON, R. *Rethinking education in the age of technology: the digital revolution and schooling in America*. New York: Teachers College Press, 2009. (TEC Series).

CRAIG, S. C. *The malevolent leaders: popular discontent in America*. Boulder: Westview Press, 1993. (Political cultures).

CREIGHTON, J. L. *The public participation handbook: making better decisions through citizen involvement*. San Francisco: Jossey-Bass, 2005.

D'ÁVILA, M. Relatório ao projeto de lei que regulamenta o Estatuto da Juventude. Brasília: Câmara dos Deputados, 2010. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=723017&filename=SBT+1+PL452904+%3D%3E+PL+4529/2004. Acessado em: 22 ago. 2011.

DAHL, R. A. *Democracy and its critics*. New Haven: Yale Univ. Press, 1989.

DE CINDIO, F.; SCHULER, D. Deliberation and community networks: a strong link waiting to be forged. In: CIRN Conference: Communities and Action, Prato, Itália, 2007. [*Proceedings...*]. Caulfield East: Monash Univ., 2007.

DELLAROCAS, C.; LAUBACHER, R.; MALONE, T. W. The collective intelligence genome. *MIT Sloan Management Review*, v. 51, n. 3, p. 21-31, Spring 2010.

DELLI CARPINI, M. X. Gen.com: youth, civic engagement, and the new information environment. *Political Communication*, v. 17, p. 341-350, 2000.

_____. Mediating democratic engagement: the impact of communications on citizens' involvement in political and civic life. In: KAID, L. L. (ed.). *Handbook of political communication research*. Mahwah, N.J.: Lawrence Erlbaum Assoc., 2004. p. 394-434. (LEA's communication series).

_____; KEETER, S. *What americans know about politics and why it matters*. New Haven: Yale Univ. Press, 1996.

DEWEY, J. *Democracy and education*. Mineola, NY.: Dover Publ., 2004.

DI GENNARO, C.; DUTTON, W. The internet and the public: online and offline political participation in the United Kingdom. *Parliamentary Affairs*, v. 59, n. 2, p. 299-313, Mar. 2006.

DIMAGGIO, P.; HARGITTAI, E.; CELESTE, C.; SHAFER, S. Digital inequality: from unequal access to differentiated use. In: NECKERMAN, K. M. (ed.). *Social inequality*. New York: Russell Sage Found., 2004. p. 355-400.

DIONNE, E. J. *Why Americans hate politics*. New York: Simon & Schuster, 1991.

DOMINGUES, J. M. *Interpretando a modernidade: imaginário e instituições*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

_____. *Aproximações à América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2007.

_____. *América Latina e a modernidade contemporânea*. Belo Horizonte: UFMG, 2009a.

_____. Democracia e dominação: uma discussão (via Índia) com referência à América Latina (Brasil). *Dados: Revista de Ciências Sociais*, v. 52, n. 3, p. 551-579, 2009b.

DOWNS, A. *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo: EdUSP, 1999.

DRYZEK, J. S. *Deliberative democracy and beyond: liberals, critics, contestations*. Oxford: Oxford Univ. Press, 2002. (Oxford political theory).

_____. Legitimidade e economia na democracia deliberativa. In: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. (ed.). *Participação e deliberação – teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004. p. 41-62.

EBO, B. *Cyberghetto or cybertopia: race, class and gender on the internet*. Westport, CT: Praeger, 1998.

EISENBERG, J.; CEPIK, M. Internet e as instituições políticas semiperiféricas. In: _____ (ed.). *Internet e política: teoria e prática da democracia eletrônica*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2002.

ENTMAN, R. M. *Democracy without citizens: media and the decay of American politics*. New York: Oxford Univ. Press, 1989.

FARIA, C. F. S.; PEIXOTO, T. Participatory lawmaking in Brazil. *GSA Intergovernmental Solutions Newsletter: Engaging Citizens in Government*, p. 22-23, Fall 2009.

_____; VALLE, J. C. D. F. *Legislativo do Brasil: Câmara dos Deputados*. Brasília: Codep, Cedi, 2006.

FARIA, C. F. S. D. Fatores internos da Câmara dos Deputados e a coerência das leis federais. *Cad. da Esc. do Legisl.*, Belo Horizonte, v. 9, n. 14, p. 103-132, jan./dez. 2007.

FARRELL, H. J.; LAWRENCE, E.; SIDES, J. Self-segregation or deliberation? Blog readership, participation and polarization in american politics. *Perspectives in Politics*, v. 8, n. 1, p. 142-157, 2010.

FERBER, P.; FOLTZ, F.; PUGLIESE, R. Cyberdemocracy and online politics: a new model of interactivity. *Bulletin of Science Technology Society*, v. 27, n. 5, p. 391-400, Oct. 2007.

FERREIRA JUNIOR, N. A. Comissão de Legislação Participativa: a construção da democracia deliberacionista. *E-legis*, Brasília, n. 1, p. 36-43, 2008.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. *Partidos na Câmara dos Deputados: 1989-1994*. São Paulo: [S.n.], 1995. mimeo.

_____. Congresso Nacional: organização, processo legislativo e produção legal. *Cadernos de Pesquisas Cebrap*, v. 5, 1996.

FISHKIN, J. S. *Democracy and deliberation: new directions for democratic reform*. New Haven: Yale Univ. Press, 1991.

_____. *Democracy and deliberation: toward a self-reflective society*. New Haven: Yale Univ. Press, 1993.

_____; LUSKIN, R. C. Experimenting with a democratic ideal: deliberative polling and public opinion. *Acta Politica*, v. 40, p. 284-298, 2005.

FOUNTAIN, J. E. *Building the virtual state: information technology and institutional change*. Washington, D.C.: Brookings Inst. Press, 2001.

FUNG, A. Democratizing the policy process. In: MORAN, M.; REIN, M. et al. (ed.). *The Oxford handbook of public policy*. Oxford: Oxford Univ. Press, 2006. p. 667-683.

_____. Minipublics: deliberative designs and their consequences. In: ROSENBERG, S. W. (ed.). *Deliberation, participation and democracy: can the people govern?* New York: Palgrave Macmillan, 2007. 312 p.

FUNG, A.; WRIGHT, E. O. *Deepening democracy: institutional innovations in empowered participatory governance*. London: Verso Press, 2003.

GALBRAITH, J. K. *The culture of contentment*. London: Penguin, 1992.

GASTIL, J. *By popular demand: revitalizing representative democracy through deliberative elections*. Berkeley: Univ. California Press, 2000.

GIDDENS, A. *Beyond left and right: the future of radical politics*. Stanford, CA.: Stanford Univ. Press, 1994.

GOODIN, R. E. Accountability: elections as one form. In: ROSE, R. (ed.). *International encyclopedia of elections*. Washington, DC.: Congressional Quarterly Press, 2000.

GOSS, S. *Managing work with the public*. London: Kogan Page, 1999.

GOTZE, J. *Online consultation in GOL-IN: initiatives to foster e-democracy*. 2001. Disponível em: <http://www.governments-online.org/documents/e-consultation.pdf>. Acessado em: 23 ago. 2011.

GRAHAM, T.; WITSCHGE, T. In search of online deliberation: towards a new method for examining the quality of online discussions. *Communications*, v. 28, n. 2, p. 173-204, May 2011.

GRUNIG, J. E.; GRUNIG, L. A. Toward a theory of public relations behavior of organizations: review of a program of research. In: _____. *Public relations research annual*. Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum Associates, 1989. 3 v.

GUTMANN, A. *Why deliberative democracy?* Princeton, NJ: Princeton Univ. Press, 2004.

GUTMANN, A.; THOMPSON, D. F. *Democracy and disagreement*. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard Univ. Press, 1996.

HABERMAS, J. *The theory of communicative action*. Boston: Beacon Press, 1984a.

_____. *Mudança estrutural da esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984b.

_____. *Between facts and norms: contributions to a discourse theory of law and democracy*. Cambridge, MA: MIT Press, 1996. (Studies in contemporary German social thought).

HECLO, H. *Modern social politics in Britain and Sweden: from relief to income maintenance*. Yale: Yale Univ. Press, 1974.

HELD, D. *Models of democracy*. Stanford, CA: Stanford Univ. Press, 1987.

_____. *Models of democracy*. Malden, MA: Polity, 2006.

HENDRIKS VETTEHEN, P. G. J.; HAGEMANN, C. P. M.; VAN SNIPPENBURG, L. B. Political knowledge and media use in the Netherlands. *European Sociological Review*, v. 20, p. 415-424, 2004.

HERMAN, E. S.; CHOMSKY, N. *Manufacturing consent: the political economy of the mass media*. New York: Pantheon Books, 1988.

HERRON, E. S. Democratization and the development of information regimes. *Problems of Post-Communism*, v. 46, p. 56-68, July-Aug. 1999.

HETHERINGTON, M. J. The political relevance of political trust. *The American Political Science Review*, v. 92, n. 4, p. 791-808, 1998.

HIBBING, J. R.; THEISS-MORSE, E. *Congress as public enemy: public attitudes toward American political institutions*. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1995. (Cambridge studies in political psychology and public opinion).

_____. (ed.). *What is it about government that Americans dislike?* Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2001. (Cambridge studies in political psychology and public opinion).

HILL, K.; HUGHES, J. E. *Cyberpolitics: citizen activism in the age of the internet*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publ. Inc., 1998.

HINDMAN, M. S. *The myth of digital democracy*. Princeton: Princeton Univ. Press, 2009.

HOOKS, B. *Yearning: race, gender, and cultural politics*. Boston, MA: South End Press, 1990.

HORRIGAN, J.; GARRETT, G.; RESNICK, P. *The internet and democratic debate: wired Americans hear more points of view about candidates and key issues than other citizens; they are not using the internet to screen out ideas with which they disagree*. Pew Research Center. Oct. 27, 2004. Disponível em: http://www.pewinternet.org/~media/Files/Reports/2004/PIP_Political_Info_Report.pdf. Acessado em: 23 ago. 2011.

HUA, Wang; WELLMAN, B. Social connectivity in America: changes in adult friendship network size from 2002 to 2007. *American Behavioral Scientist*, v. 53, n. 8, p. 1148-1169, Apr. 2010.

HUNTINGTON, S. P. Post-Industrial politics: how benign will it be? *Comparative Politics*, v. 6, 163-191, Jan. 1975.

HURREL, C. Shaping policy discourse in the public sphere: evaluating civil speech in an online consultation. *The Electronic Journal of e-Government*, v. 3, n. 2, p. 67-76, 2005a.

_____. Civility in online discussion: the case of the foreign policy dialogue. *Canadian Journal of Communication*, v. 30, n. 4, 2005b.

JANSSEN, J.; KIES, R. Online forums and deliberative democracy. *Acta Politica*, v. 40, n. 3, p. 317-335, 2005.

JENNINGS, M. K.; ZEITNER, B. Internet use and civic engagement: a longitudinal analysis. *Public Opinion Quarterly*, v. 67, p. 311-333, 2003.

JOHNSON, T.; KAYE, B. A vehicle for engagement or a haven for the disaffected: internet use, political alienation and voter participation. In: JOHNSON, T.; HAYS, C. et al. (ed.). *Engaging the public: how government and the media can reinvigorate american democracy*. New York: Rowman and Littlefield, 1998. p. 123-135.

_____. A boost or bust for democracy? *The International Journal of Press/Politics*, v. 8, n. 3, p. 9-34, July 2003.

KELLY, J.; FISHER, D.; SMITH, M. Debate, division and diversity: political discourse networks in Usenet groups. In: ONLINE DELIBERATION CONFERENCE, 2005, Palo Alto, CA. [Proceedings...]. Palo Alto, CA: Stanford University, 2005. Disponível em: http://www.coi.columbia.edu/pdf/kelly_fisher_smith_ddd.pdf. Acessado em: 23 ago. 2011.

KENNEDY, H. Neda, young girl brutally killed in Iran, becoming symbol of rebellion. *Daily News*. 2009. Disponível em: http://www.nydailynews.com/news/national/2009/06/21/2009-06-21_neda_young_girl_killed_in_iran.html. Acessado em: 23 ago. 2011.

KENNY, W.; SWEE, D.; LIM, C.; BENJAMIN, H. The impact of language variety and expertise on perceptions of online political discussions. *Journal of Computer-Mediated Communication*, v. 13, n. 1, p. 76-99, 2007.

KINGDON, J. W. *Agendas, alternatives, and public policies*. New York: Longman, 1995.

KLEIN, M. The MIT Collaboratorium: enabling effective large-scale deliberation for complex problems. *MIT Sloan Research Paper*, Cambridge, MA, n. 4679-08, Dec. 2007a. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=1085295>. Acessado em: 23 ago. 2011.

_____. Achieving collective intelligence via large-scale on-line argumentation. *MIT Sloan Research Paper*, Cambridge, MA, n. 4647-07, Apr. 2007b. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=1040881>. Acessado em: 23 ago. 2011.

KOTAMRAJU, N. The tension between user-centered design and e-government services. Cambridge: Harvard Univ., 2010. Disponível em: <http://cyber.law.harvard.edu/events/luncheon/2010/07/kotamraju>. Acessado em: 23 ago. 2010.

KRAUT, R.; KIESLER, S.; MUKHOPADHYAY, T.; SCHERLIS, W.; PATTERSON, M. Social impact of the internet: what does it mean? *Communications of the ACM*, v. 41, n. 12, p. 21-22, 1998.

KRIMMER, R. E. (ed.). *Modern democracy*. Viena: Competence Center for Electronic Voting and Participation, 2009. Disponível em: http://www.e-voting.cc/static/evoting/files/ModernDemocracy_2009_01.pdf. Acessado em: 23 ago. 2010.

KRUEGER, B. S. Assessing the potential of internet political participation in the United States: a resource approach. *American Politics Research*, v. 30, p. 476-498, 2002.

LAZER, D.; NEBLO, M.; ESTERLING, K.; GOLDSCHMIDT, K. *Online town hall meeting: exploring democracy in the 21st century*. Washington, DC: Congressional Management Foundation, 2009. Disponível em: http://www.congressfoundation.org/storage/documents/CMF_Pubs/online-town-hall-meetings.pdf. Acessado em: 23 ago. 2011.

LEE, K. M. Effects of internet use on college students' political efficacy. *Cyber Psychology and Behavior*, v. 9, p. 415-422, 2006.

LESSIG, L. The place of cyberlaw. In: SARAT, A.; DOUGLAS, L. et al. (ed.). *The place of law: the Amherst series in law, jurisprudence, and social thought*. Ann Arbor: Univ. Michigan Press, 2003.

LIM, S.; LIN, Y. Relationships of media use to political cynicism and efficacy: a preliminary study of young South Korean voters. *Asian Journal of Communication*, v. 12, n. 1, p. 25-39, 2002.

LIPPMANN, W. *Public Opinion*. New York: Macmillan, 1922.

MANIN, B. On legitimacy and political deliberation. *Political Theory*, v. 15, n. 3, p. 338-368, 1987.

_____. *The principles of representative government*. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1997. (Themes in the social sciences).

MANSBRIDGE, J. J. *Beyond adversary democracy*. Chicago: Univ. Chicago Press, 1983.

_____. A deliberative theory of interest representation. In: PETRACCA, M. P. (ed.). *The politics of interests: interest groups transformed*. Boulder: Westview Press, 1992.

_____. Deliberative polling as the gold standard. *The Good Society*, v. 19, n. 1, p. 55-62, 2010.

MARCHIORI, P. A ciência e a gestão da informação: compatibilidades no espaço profissional. *Ciência da Informação*, v. 31, n. 2, p.72-79, maio/ago. 2002.

MARQUES, F. P. J. A. *Participação política e internet: meios e oportunidades digitais de participação civil na democracia contemporânea, com um estudo do caso do Estado brasileiro*. 2008. 498 f. Tese (Doutorado em Comunicação e Cultura Contemporânea) – Faculdade de Comunicação, UFBA, Salvador, 2008.

MARTINS, R. C. D. R. *O Poder Legislativo e as políticas públicas educacionais no período 1995-2010*. 2011. 223 f. Tese (Doutorado em Sociologia e Ciência Política) – Uerj, Rio de Janeiro, 2011.

MCCHESENEY, R. W. *Communication revolution: critical junctures and the future of media*. New York: New Press, 2007.

MCKENNA, K.; BARGH, J. Plan 9 from Cyberspace: the implications of the internet for personality and social psychology. *Personality and Social Psychology Review*, v. 4, p. 57-75, 2000.

MCLUHAN, M. *Understanding media: the extensions of man*. Cambridge: MIT Press, 1997.

MCMILLAN, S. J. A four-part model of cyber-interactivity. *New Media & Society*, v. 4, n. 2, p. 272-291, 2002.

MILL, J. S. *On liberty*. New York: Cosimo Classics, 2006. (Cosimo classics philosophy).

MOROZOV, E. How dictators watch us on the web. *Prospect Magazine*, London, n. 165, Dec. 2009. Disponível em: <http://www.prospectmagazine.co.uk/2009/11/how-dictators-watch-us-on-the-web>. Acessado em: 23 ago. 2011.

_____. Why the internet is failing Iran's activists. *Prospect Magazine*, London, n. 166, Jan. Disponível em: <http://www.prospectmagazine.co.uk/2010/01/why-the-internet-is-failing-irans-activists>. Acessado em: 23 ago. 2011.

MOUFFE, C. *On the political*. London: Routledge, 2005.

MUHLBERGER, P.; WEBER, L. Lessons from the Virtual Agora Project: a research design for studying democratic deliberation. *Journal of Public Deliberation*, v. 1, n. 1, 2005.

NAM, T. *Internet effects on political participation: an empirical study on the reinforcement vs. mobilization effect*. ICEGOV'10: International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance, 4th., 2010, Beijing, China. *Proceedings...* New York, NY: ACM, 2010. p. 307-316.

NIELSEN, J. *Usability 101: introduction to usability*. 2010. Disponível em: <http://www.useit.com/alertbox/20030825.html>. Acessado em: 23 ago. 2011.

NORRIS, P. *Democratic deficit: critical citizens revisited*. Cambridge, MA: Cambridge Univ. Press, 2011.

_____. *Democratic divide?: the impact of the internet on parliaments worldwide*. Panel Media Virtue and Disdain. In: AMERICAN POLITICAL ASSOCIATION ANNUAL MEETING, 2000, Washington, DC. [*Proceedings...*]. Washington, DC: APSA, 2000. Disponível em: <http://www.hks.harvard.edu/fs/pnorris/Acrobat/apsa2000demdiv.pdf>. Acessado em: 23 ago. 2011.

_____. *Digital divide?: civic engagement, information poverty, and the internet worldwide*. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2001.

NOVECK, B. S. *Wiki government: how technology can make government better, democracy stronger, and citizens more powerful*. Washington, DC: Brookings Inst. Press, 2009.

NYE, J. S.; ZELIKOW, P. D.; KING, D. C. *Why people don't trust government*. Cambridge, MA: Harvard Univ. Press, 1997.

PALFREY, J.; GASSER, U. *Born digital: understanding the first generation of digital natives*. New York: Basic Books, 2008.

PANTIC, D. Internet in Serbia: from dark side of the moon to the internet revolution. *First Monday*, v. 2, n. 4, Apr. 1997. Disponível em: <http://www.uic.edu/htbin/cgiwrap/bin/ojs/index.php/fm/article/view/520/441>. Acessado em: 23 ago. 2011.

PATEMAN, C. *Participação e teoria democrática*. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

PATTERSON, T. *Out of order*. New York: Alfred Knopf, 1993.

PEIXOTO, T. *E-participatory budgeting: e-democracy from theory to success?* Zurique: E-Democracy Centre, 2008. (E-Working Papers 2008). Disponível em: <http://www.epractice.eu/files/media/media2242.pdf>. Acessado em: 24 ago. 2011.

_____; RIBEIRO, H. *Estudo de boas práticas: democracia eletrônica no Brasil e no mundo*. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2009.

PERNA, A. *O lado invisível da participação política: gestão da informação dos mecanismos digitais de participação política nos parlamentos da*

América Latina, com uma análise do caso da Câmara dos Deputados do Brasil. 2010. 271 f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – UnB, Brasília, 2010.

PHARR, S. J.; PUTNAM, R. D.; DALTON, R. J. A quarter-century of declining confidence. *Journal of Democracy*, v. 11, n. 2, p. 5-25, 2000.

PITKIN, H. F. *The concept of representation*. New York: Atherton Press, 1976.

_____; SHUMER, S. On participation. *Democracy*, v. 2, n. 4, p. 43-54, 1982.

PLANT, R. Online communities. *Technology in Society*, v. 26, p. 51-65, 2004.

PLOUFFE, D. *The audacity to win: the inside story and lessons of Barack Obama's historic victory*. Waterville, ME: Thorndike Press, 2009.

POGREBINSCHI, T. *Conferências nacionais, participação social e processo legislativo*. Brasília: Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, 2010. (Série Pensando o Direito).

_____; SANTOS, F. Contra a falácia da crise institucional: conferências nacionais de políticas públicas e o impacto (positivo) sobre o Congresso. *Insight Inteligência*, v. 12, n. 49, p. 98-105, abr.-jun. 2010. Disponível em: <http://www.insightnet.com.br/inteligencia/49>. Acessado em: 24 ago. 2011.

POLAT, R. K. The internet and political participation: exploring the explanatory links. *European Journal of Communication*, v. 20, p. 435-459, 2005.

PRICE, V.; CAPPELLA, J. Online deliberation and its influence: the electronic dialogue project in campaign 2000. *IT & Society*, v. 1, n. 1, p. 303-329, 2002.

PRZEWORSKI, A.; STOKES, S.; MANIN, B. E. *Democracy, accountability, and representation*. Cambridge: Cambridge Univ. Press. 1999.

PUTNAM, R. D. *Bowling alone: the collapse and revival of American community*. New York: Simon & Schuster, 2000.

QVORTRUP, M. *A comparative study of referendums: government by the people*. Manchester: Manchester Univ. Press, 2005.

RAWS, J. *O liberalismo político*. São Paulo: Ática, 1993.

RENTON, A.; MACINTOSH, A. Computer supported argument maps as a policy memory. *Information Society*, v. 23, n. 2, p. 125-133, 2007.

RICCI, P.; LEMOS, L. R. Produção legislativa e preferências eleitorais na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 19, n. 55, p. 107-130, 2004.

RICH, F.; GARDNER, G. The greatest story ever sold the decline and fall of truth from 9/11 to Katrina. New York, NY: Penguin Audio, 2006.

RICHARDSON, L. Writing: a method of inquiry. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (ed.). *Handbook of qualitative research*. Thousand Oaks, CA: Sage Publ., 2000. p. 923-948.

RIKER, W. H. *The art of political manipulation*. New Haven: Yale Univ. Press, 1986.

ROBINSON, J.; MARTIN, S. IT and activity displacement: behavioral evidence from the US General Social Survey (GSS). *Social Indicators Research*, v. 91, n. 2, p. 115-139, Apr. 2009.

RODRIGUES, M. R. *O papel da imprensa na qualidade democrática: uma análise de possibilidades nos principais jornais nacionais*. 2011. 206 f. Tese (Doutorado em Ciência Política e Sociologia) – Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos da Uerj, Rio de Janeiro, 2010.

ROSANVALLON, P. *La crise de l'Etat providence*. Paris: Seuil, 1981.

ROSEN, J. *What journalists are for*. New Haven, CT: Yale Univ. Press, 1999.

ROSENBERG, S. W. *Deliberation, participation and democracy: can the people govern?* New York: Palgrave Macmillan, 2007.

ROUSSEAU, J. J. *O contrato social e outros escritos*. Sao Paulo: Cultrix, 2002.

RUSHKOFF, D. *Open source democracy: how online communication is changing offline politics*. London: Demos, 2003.

SACK, W. Conversation map: an interface for very-large-scale conversations. *Journal of Management Information Systems*, v. 17, n. 3, p. 73-92, 2000.

SALGANIK, M.; DODDS, P.; WATTS, D. Experimental study of inequality and unpredictability in an artificial cultural market. *Science*, v. 311, p. 854-856, 2006.

_____; WATTS, D. Leading the herd astray: an experimental study of self-fulfilling prophecies in an artificial cultural market. *Social Psychology Quarterly*, v. 71, n. 4, p. 338-355, 2008.

SANDERS, L. M. Against deliberation. *Political Theory*, v. 25, n. 3, p. 347, 1997.

SANTOS, L. C. A. *A participação popular na iniciativa das leis no contexto da democracia representativa e da participação política no Brasil*. 2009. 144 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Pesquisas Universitárias do Rio de Janeiro e Cefor da Câmara dos Deputados, Rio de Janeiro, 2009.

SCHUMPETER, J. A. *Capitalism, socialism, and democracy*. London: Allen and Unwin, 1976.

SHAH, D.; KWAK, N.; HOLBERT, L. Connecting and disconnecting with civic life: patterns of internet use and the production of social capital. *Political Communication*, v. 18, p. 141-162, 2001.

SHAW, L. H.; GANT, L. M. Users divided?: exploring the gender gap in internet use. *Cyberpsychology and Behavior*, v. 5, n. 6, p. 517-527, 2002.

SHIRKY, C. *Here comes everybody: the power of organizing without organizations*. New York: Penguin Press, 2008.

SMITH, G. *Democratic innovations: designing institutions for citizen participation*. New York: Cambridge Univ. Press, 2009. (Theories of institutional design).

SPIRO, P. J. New global communities: nongovernmental organizations in international decision-making institutions. *Washington Quarterly*, v. 18, n. 45-56, 1994b.

STONE, B. Facebook sells your friends. *Bloomberg Businessweek*, 22 Sep. 2010. Disponível em: http://www.businessweek.com/magazine/content/10_40/b4197064860826.htm. Acessado em: 24 ago. 2011.

STROMER-GALLEY, J. *New voices in the public sphere: political conversation in the internet age*. 2002. 24 f. Dissertation (Doctor of Philosophy in Communication) – University of Pennsylvania, Philadelphia, 2002.

SUNSTEIN, C. R. Deliberative trouble? why groups go to extremes. *Yale Law Journal*, v. 110, n. 1, p. 71-119, 2000.

_____. *Republic.com 2.0*. Princeton: Princeton Univ. Press, 2007.

TEIXEIRA, R. A. *The disappearing American voter*. Washington, DC: Brookings Inst., 1992.

TOLCHIN, S. J. *The angry American: how voter rage is changing the nation*. Boulder, CO: Westview Press, 1999. (Dilemmas in American politics).

TOMKOVA, J. E-consultations: new tools for civic engagement or facades for political correctness? *European Journal of e-Practice*, v. 7, p. 45-54, Mar. 2009. Disponível em: <http://www.epractice.eu/files/ePractice-Journal-Volume-7.pdf>. Acessado em: 24 ago. 2011.

TRECHSEL, A.; KIES, R.; MENDEZ, F.; SCHMITTER, P. *Evaluation of the use of new technologies in order to facilitate democracy in Europe: e-democratizing the parliaments and parties of Europe e-representative*. Geneva: 2004. Disponível em: http://www.erepresentative.org/docs/6_Main_Report_eDemocracy-inEurope-2004.pdf. Acessado em: 24 ago. 2011.

INFORMATION behaviour of the researcher of the future: a ciber briefing paper. London: University College London, 2008. Disponível em: <http://www.ucl.ac.uk/infostudies/research/ciber/downloads/ggexecutive.pdf>. Acessado em: 24 ago. 2011.

VEENHOF, B.; WELLMAN, B.; QUELL, C.; HOGAN, B. *How canadians' use of the internet affects social life and civic participation*. Ottawa, Canada: Science, Innovation and Electronic Information Division (SIEID) 2008.

VERBA, S.; SCHOLZMAN, K.; BRADY, H. *Voice and equality: civic volunteerism in american politics*. Cambridge, MA: Harvard Univ. Press, 1995.

VERHEIJ, B. *Virtual arguments: on the design of argument assistants for lawyers and other arguers*. New York: TMC Asser Press, 2005. (Information technology & law series).

VIÉGAS, F.; SMITH, M. Newsgroup crowds and authorlines: visualizing the activity of individuals in cyberspaces. In: INTERNATIONAL CONFERENCE ON SYSTEM SCIENCES, 37th, 2004, Big Island, HI. *Proceedings...* [S.n.: S.l.], 2004.

WALZER, M. Deliberation... and what else. In: MACEDO, S. (ed.). *Deliberative politics: essays on democracy and disagreement*. New York: Oxford Univ. Press, 1999. (Practical and professional ethics series). p. 59-70.

WANG, H.; WELLMAN, B. Social connectivity in America: changes in adult friendship network size from 2002 to 2007. *American Behavioral Scientist*, v. 53, n. 8, p. 1148, 2010.

WARD, S.; GIBSON, R.; LUSOLI, W. Online participation and mobilisation in Britain: hype, hope and reality. *Parliamentary Affairs*, v. 56, n. 652-668, 2003.

WARREN, M.; PEARSE, H. *Designing deliberative democracy: the British Columbia Citizens' Assembly*. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2008. (Theories of institutional design).

WEBER, L. M.; LOUMAKIS, A.; BERGMAN, J. Who participates and why?: an analysis of citizens on the internet and the mass public. *Social Science Computer Review*, v. 21, p. 26-42, 2003.

WEBER, M. Politics as a vocation. In: MILLS, H. G. E. C. W. (Ed.). *From Max Weber: essays in Sociology*. New York: Oxford Univ. Press, 1946. p. 77-128.

WELLMAN, B.; QUAN-HAASE, A.; BOASE, J.; CHEN, W.; HAMPTON, K.; ISLA DE DIAZ, I.; MIYATA, K. The social affordances of the internet for networked individualism. *Journal of Computer-Mediated Communication*, v. 8, n. 3, Apr. 2003.

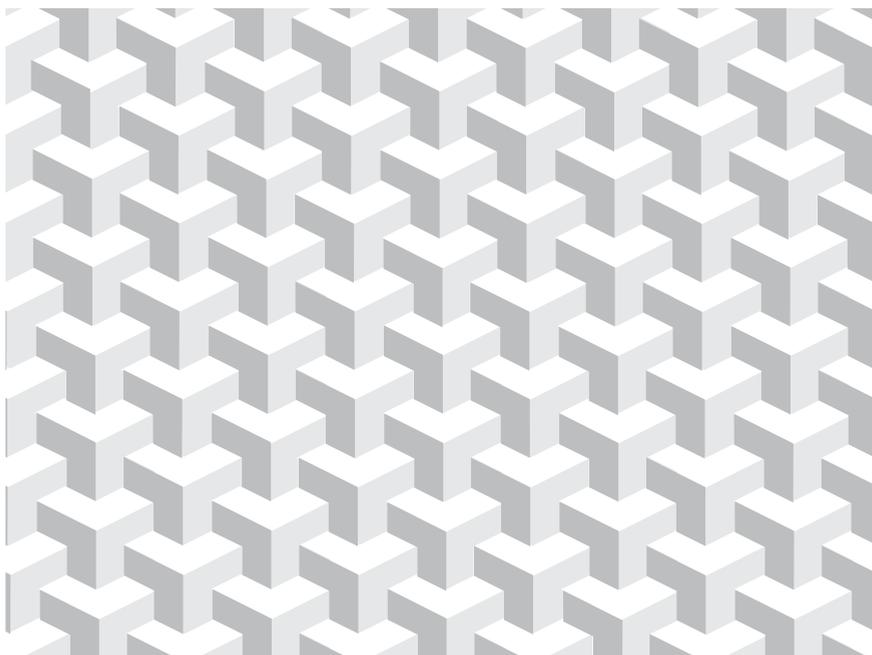
YOUNG, I. M. *Inclusion and democracy*. Oxford: Oxford Univ. Press, 2000.

ZACK, M. H. Interactivity and communication mode choice in on-going management groups. *Information Systems Research*, v. 4, n. 3, p. 207-239, 1993.

ZHANG, W.; JOHNSON, T. J.; SELTZER, T.; BICHARD, S. L. The revolution will be networked: the influence of social networking sites on political attitudes and behavior. *Social Science Computer Review*, v. 28, n. 1, p. 75-92, Feb. 2010.

WOOD, P. *A bee in the mouth: anger in America now*. New York, NY: Encounter Books, 2004.

GLOSSÁRIO



Blogue Do termo inglês *Web log* (diário da *web*), é um *website* cuja estrutura permite a atualização rápida por meio de acréscimos dos chamados artigos ou *posts*. Estes são, em geral, organizados de forma cronológica inversa, tendo como foco a temática proposta do blogue, podendo ser escritos por um número variável de pessoas, de acordo com a política do blogue. Muitos blogues fornecem comentários ou notícias sobre um assunto em particular; outros funcionam mais como diários *on-line*. Um blogue típico combina texto, imagens e *links* para outros blogues, páginas da *web* e mídias relacionadas a seu tema. A possibilidade de leitores deixarem comentários de forma a interagir com o autor e outros leitores é uma parte importante de muitos blogues. Fonte: Wikipédia com modificações.

Chat Também denominado em português de bate-papo *on-line*, *chat* é uma forma de conversação em tempo real. Assim, os participantes podem inserir textos – apresentados em forma de diálogo – em aplicativos disponibilizados na internet que permitem o bate-papo entre duas ou mais pessoas.

Comunidade virtual É uma comunidade que estabelece relações num espaço virtual, utilizando meios de comunicação a distância. Caracteriza-se pela aglutinação de grupo de indivíduos com interesses comuns que trocam experiências e informações no ambiente virtual, por meio da utilização de ferramentas de interação, como, por exemplo, fóruns, blogues, bate-papos (*chats*), enquetes, etc. Fonte: Wikipédia com modificações.

Redes sociais São estruturas sociais compostas por pessoas ou organizações conectadas por um ou vários tipos de relações, que partilham valores e objetivos comuns. Uma das características fundamentais na definição das redes é a sua abertura e porosidade, possibilitando relacionamentos horizontais e não hierárquicos entre os participantes. As redes sociais virtuais são grupos ou espaços específicos na internet que permitem partilhar informações, ideias e emoções, de carácter geral ou específico, das mais diversas formas (textos, imagens, vídeos, áudios, etc.). *Softwares* e aplicativos próprios da internet auxiliam na organização, interação e registo dos conteúdos e membros das redes sociais.

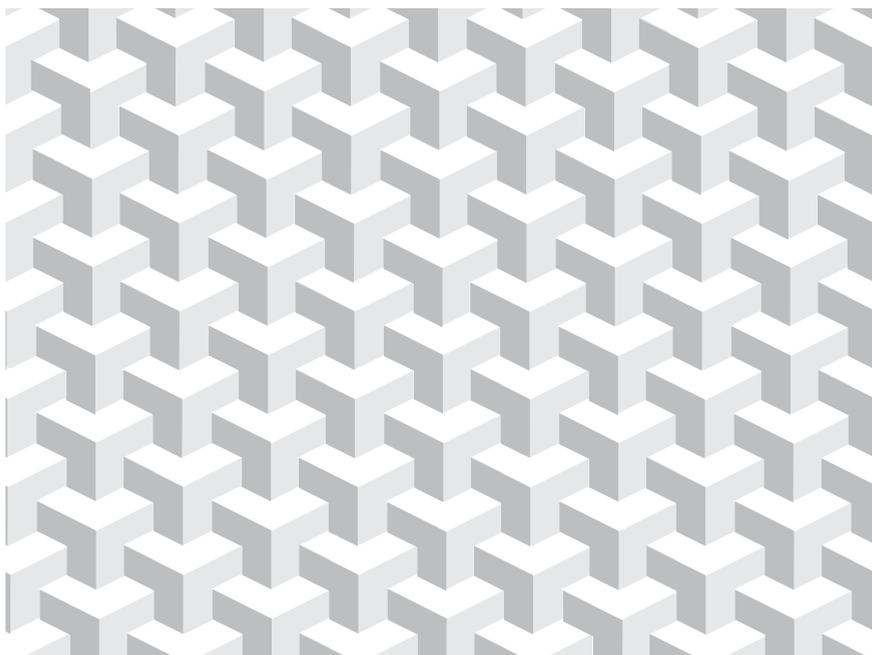
RSS Abreviado da expressão inglesa *Rich Site Summary*, o sistema RSS permite ao usuário da internet se conectar em *websites* provedores de informações e notícias. Com isso, ele passa a receber tais conteúdos (*feeds*) de forma sistemática e atualizada. É uma maneira prática de obter

informações de vários *websites* de interesse sincronicamente, sem precisar acessar um por um para obtê-las.

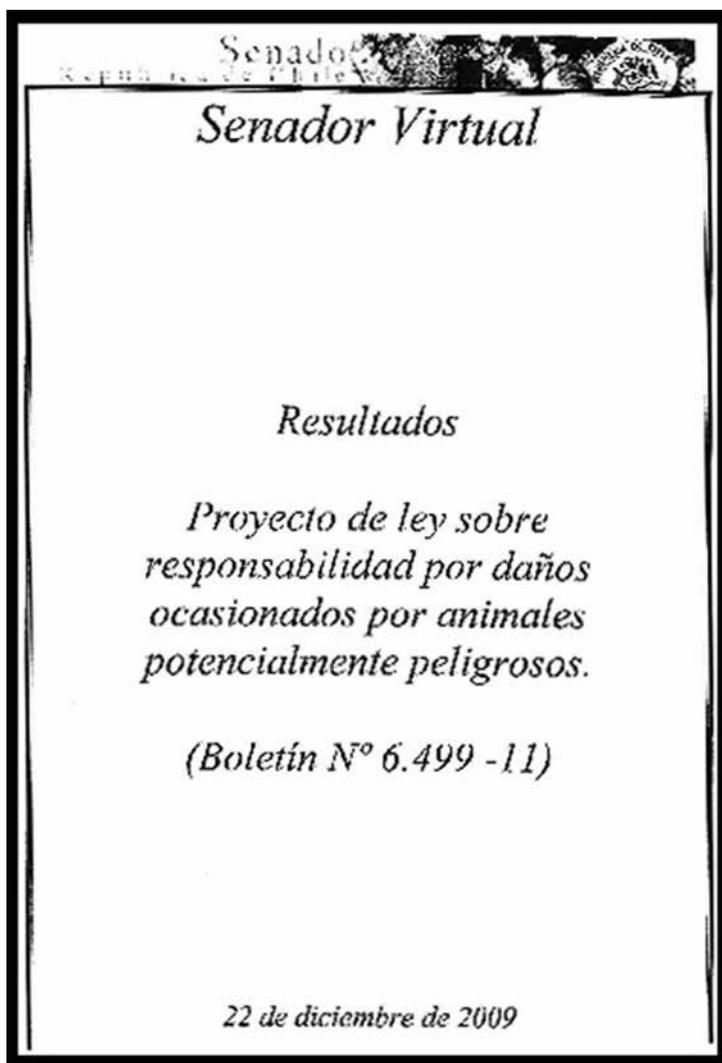
TIC Denominam-se novas tecnologias de informação e comunicação (NTICs) as tecnologias e métodos para comunicar surgidas no contexto da Revolução Informacional, Revolução Telemática ou Terceira Revolução Industrial, desenvolvidas gradativamente desde a segunda metade da década de 1970 e, principalmente, nos anos 1990. A imensa maioria delas se caracteriza por agilizar, horizontalizar e tornar menos palpável (fisicamente manipulável) o conteúdo da comunicação, por meio da **digitalização** e da comunicação em redes (mediada ou não por **computadores**) para a captação, transmissão e distribuição das informações (texto, imagem, **vídeo** e **som**). Considera-se que o advento destas novas tecnologias (e a forma como foram utilizadas por governos, empresas, indivíduos e setores sociais) possibilitou o surgimento da “sociedade da informação”. Alguns estudiosos já falam em sociedade do conhecimento para destacar o valor do capital humano na sociedade estruturada em redes telemáticas. São consideradas NTICs, entre outras: a) os computadores pessoais (PCs, *personal computers*), b) a **telefonia móvel** (telemóveis ou telefones celulares), c) a **TV por assinatura** (a cabo e parabólica), d) o **correio eletrônico** (*e-mail*), e) a **internet**, f) as tecnologias digitais de captação e tratamento de **imagens** e **sons**, e g) as tecnologias de acesso remoto (sem fio ou *wireless*). Fonte: Wikipédia, com alterações.

Web 2.0 O termo Web 2.0 ou Internet 2.0 se refere à nova fase da internet na década pós-*virada de século*, com o surgimento de aplicativos intensificadores da interação entre homem e computador. Assim, enquanto a primeira fase da internet (1.0), durante a década de 90, foi marcada por *websites* simples, com apresentação apenas de informações, *e-mails* e, no máximo, *chats*, a Internet 2.0 trouxe aplicações como blogues, *chats* mais desenvolvidos (*bate-papos ao vivo*) com visualização de imagens dos interlocutores, *webinars* (seminários digitais à distância), RSS e vários outros mecanismos auxiliares de comunicação e inserção de conteúdo por parte dos usuários. Vale ressaltar também a utilização da Internet 2.0 por outros aparelhos eletrônicos além do computador, com novas aplicações. É o caso dos *videogames*, telefones celulares e televisores digitais que ultimamente têm apresentado vários mecanismos inovadores de interação, inclusive com novas interfaces, permitindo diferentes formas de manuseio e de expressão do ser humano.

ANEXO



Relatório exemplificativo dos resultados de participação do Senador Virtual



RESULTADO DISCUSIÓN EN GENERAL

RESPONSABILIDAD POR DAÑOS OCASIONADOS POR ANIMALES PELIGROSOS. (Boletín N°: 6409-11)

VOTACION EN GENERAL

A FAVOR 1677 EN CONTRA 9596 ABSTENCIÓN 496

IDEAS FUNDAMENTALES

N°		SI	NO	ABSTENCIÓN
1	El proyecto de ley establece normas sobre la tenencia responsable de animales. ¿Está de acuerdo en que, tratándose de animales sin dueño, se faculte a la autoridad sanitaria y a las municipalidades para entregarlos en adopción, subastarlos o someterlos a eutanasia bajo control veterinario?	904	10375	260
2	¿Cree conveniente que las municipalidades cuenten con un registro obligatorio especial de animales peligrosos, que permita la identificación de ellos y sus propietarios?	8816	2133	522
3	¿Está de acuerdo en que el responsable de un animal deba responder civilmente de los daños, sin perjuicio de la responsabilidad penal que le corresponda?	9083	1607	758
4	¿Considera adecuado facultar a la autoridad sanitaria para calificar como peligrosos determinados ejemplares y fijar ciertas restricciones de circulación en lugares públicos con bozal o arnés?	6055	4828	561
5	¿Está de acuerdo en facultar al Ministerio de Salud para establecer un sistema de control de la fertilidad de animales cuando estos proliferen de forma descontrolada?	8895	2080	455
6	¿Cree conveniente que las municipalidades sean responsables por los daños que causen los perros vagos?	4628	5623	1192

OTROS APORTES O SUGERENCIAS

Clasificación	Aportes
Eutanasia, esterilización Ver >	3324
Otros aportes Ver >	681
Tenencia responsable de animales Ver >	573
Animales peligrosos Ver >	86
Registro Ver >	75
Responsabilidad de las municipalidades por perros vagos Ver >	319

VOTACIONES INVALIDAS:

17

Senador Virtual

LEGISLACIÓN INTERACTIVA

[Portada](#) | [Manual](#) | [Inscripción](#) | [Contacto](#) | [Proyectos votados](#)

Senador Virtual

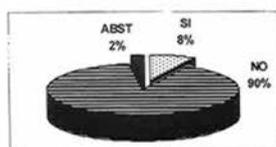
2

Proyecto de ley sobre responsabilidad por daños ocasionados por animales potencialmente peligrosos.

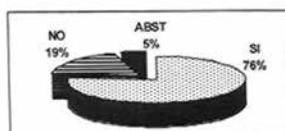
(Boletín N° 6.499 -11)

Participaron 11.769 personas.

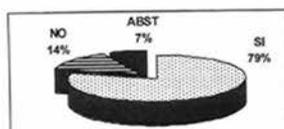
1. El proyecto de ley establece normas sobre la tenencia responsable de animales. ¿Está de acuerdo en que, tratándose de animales sin dueño, se faculte a la autoridad sanitaria y a las municipalidades para entregarlos en adopción, subastarlos o someterlos a eutanasia bajo control veterinario?



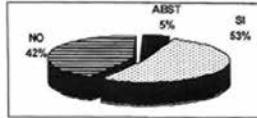
2. ¿Cree conveniente que las municipalidades cuenten con un registro obligatorio especial de animales peligrosos, que permita la identificación de ellos y sus propietarios?



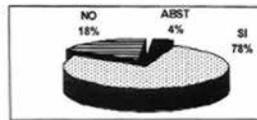
3. ¿Está de acuerdo en que el responsable de un animal deba responder civilmente de los daños, sin perjuicio de la responsabilidad penal que le corresponda?



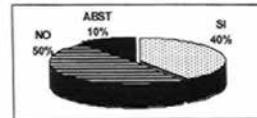
4. ¿Considera adecuado facultar a la autoridad sanitaria para calificar como peligrosos determinados ejemplares y fijar ciertas restricciones de circulación en lugares públicos con bozal o amés?



5. ¿Está de acuerdo en facultar al Ministerio de Salud para establecer un sistema de control de la fertilidad de animales cuando estos proliferen de forma descontrolada?



6. ¿Cree conveniente que las municipalidades sean responsables por los daños que causen los perros vagos?



Nota: En esta oportunidad no se incluyen los aportes y sugerencias que los usuarios han efectuado a esta iniciativa legal, en atención a que se han recibido un gran número de éstos, los que puede consultar en la opción "Proyectos Votados" en el sitio web <http://senadorvirtual.senado.cl/>

Conheça outros títulos da Edições Câmara no portal da Câmara dos Deputados:
www.camara.leg.br/editora

